

Auto 178/05

DEZPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO-Ordenes impartidas en sentencia T-025 de 2004 para superar estado de cosas inconstitucional

CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de plazos fijados en sentencia T-025 de 2004 para superar estado de cosas inconstitucional

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-No se ha superado lo declarado en sentencia T-025 de 2004 en un plazo razonable

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Acciones que las entidades responsables a nivel nacional como territorial deben adoptar para superar el estado de cosas inconstitucional

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Competencia de Sala de Revisión de la Corte Constitucional para adoptar determinaciones que garanticen el goce efectivo de derechos de los desplazados según sentencia T-025 de 2004

CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA-Plazo para culminar diseño e implementación de instrumentos y mecanismos para ejecutar órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Exigencia de atención específica, adecuada y oportuna según normas nacionales e internacionales

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004 implican esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo

Referencia: sentencia T-025 de 2004

Órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA
ESPINOSA

Bogotá, DC., veintinueve (29) de agosto de dos mil cinco (2005)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, *“el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,”* por lo cual en el presente auto se evalúa el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, en aspectos adicionales al presupuestal y al de coordinación con las entidades territoriales sobre las cuales se han dictado sendos autos específicos.
2. Que en los ordinales segundo, tercero, cuarto, quinto, octavo y noveno, de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, la Sala Tercera de Revisión dictó varias órdenes complejas dirigidas a superar el estado de cosas inconstitucional declarado en dicha sentencia, las cuáles debían ser cumplidas por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director de la Red de Solidaridad Social, en los plazos fijados en dicha sentencia.
3. Que mediante auto de 27 de abril de 2004, la Corte Constitucional concedió plazos adicionales al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y a la Red de Solidaridad Social para el cumplimiento de algunas de las órdenes dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional.
4. Que en cumplimiento de lo anterior, la Red de Solidaridad Social, y varios de los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada han enviado informes periódicos sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional.
5. Que con el fin de precisar la información enviada y aclarar algunas inconsistencias, la Sala Tercera de Revisión dictó los autos de agosto 25 de 2004, mediante el cual se solicitó a la Red de Solidaridad Social información adicional sobre los mecanismos y procedimientos aplicados para garantizar la participación efectiva de la población desplazada; de 9 de septiembre de 2004, mediante el cual se solicitó información sobre el cumplimiento del ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, relativo a la adopción de un programa de acción y de un cronograma preciso para la corrección de las falencias en la capacidad institucional; de 8 de octubre de 2004, mediante el cual se solicitó afirmación adicional sobre el esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada, de acuerdo con lo ordenado en la sentencia T-025 de

2004; de 10 de diciembre de 2004, mediante el cual se solicitó información adicional sobre el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutoria de la sentencia T-025 de 2004, relativa a los mínimos de protección de la población desplazada; y de 27 de mayo de 2005, mediante el cual se convocó a una audiencia de información para evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional.

6. Que con el fin de evaluar el cumplimiento de las órdenes dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, en consonancia con el principio de colaboración armónica, la Corte Constitucional apeló al conocimiento de entidades que cuentan con el soporte técnico para hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y dio traslado de la información enviada a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que éstas dos entidades, dentro de la órbita de sus competencias, analicen cómo se ha avanzado en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. Igualmente consideró necesario contar con la apreciación que tuvieran las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que han participado en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 sobre la idoneidad de las medidas adoptadas por las distintas entidades responsables de la atención integral a la población desplazada para dar cumplimiento a lo ordenado en dicha sentencia para superar el estado de cosas inconstitucional.

7. Que mediante auto del día 27 de mayo de 2005, la Sala Tercera de Revisión decidió convocar a una audiencia de información *“con el fin de acopiar los últimos elementos de juicio relevantes para resolver si hubo o no cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, para luego adoptar las medidas a que hubiere lugar.”*¹ A dicha audiencia fueron citados, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de la Red de Solidaridad Social y el Secretario General de la Presidencia de la República en su condición de Presidente del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, así como los demás miembros del Consejo que tuvieran información pertinente, considerando que *“la carga de demostrar el cumplimiento de lo ordenado recae sobre las autoridades administrativas competentes y responsables, las cuales en sus informes y en sus comentarios a las evaluaciones efectuadas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo no han respondido todas las inquietudes pertinentes.”* Igualmente, la Sala invitó al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, en su calidad de evaluadores del cumplimiento de la sentencia, así como también a algunas organizaciones gubernamentales y representantes de la población desplazada que habían enviado a la Corte informes generales o regionales de evaluación del cumplimiento de la sentencia (la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre

¹ Apartado 9 de auto de 27 de mayo de 2005.

Desplazamiento, la Mesa Nacional de Desplazados, los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, la Mesa de Trabajo Distrital, la Asociación de Refugiados Internos Colombianos, la Asociación de Desplazados por un Nuevo Futuro y la Coordinación Nacional Independiente de la Población Desplazada del Atlántico). También fue invitado el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR.

8. Que la audiencia de información se efectuó el día 29 de junio de 2005 en la Sala de Audiencias del Palacio de Justicia, y en ella, las autoridades citadas y los invitados, así como todos los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, presentaron los principales resultados y los avances alcanzados en cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. En dicha audiencia, las entidades y organizaciones que participaron en la evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, presentaron sus conclusiones al respecto y señalaron que, si bien no ha habido un incumplimiento generalizado de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 que pueda servir de fundamento para adelantar un incidente de desacato,² el cumplimiento de lo ordenado por la Corte para superar el estado de cosas inconstitucional ha sido bajo³ e hicieron énfasis en la importancia de

² Durante la Audiencia de Información del 29 de junio de 2005, sólo la Comisión Colombiana de Juristas señaló que había “*un desacato de las órdenes dictadas por la Corte para superar dicha situación.*” En algunos de los informes escritos enviados a la Corte Constitucional se señaló la existencia de “*un incumplimiento generalizado con lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004*” (Informe enviado el 10 de marzo de 2005, Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES), o señalan “*un incumplimiento estructural por parte del Gobierno a las órdenes de la Corte emanadas de la sentencia T-025 de 2004*” (informe del 31 de marzo de 2005, Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo) Posteriormente, durante la Audiencia de información del 29 de junio de 2005, algunos intervinientes señalaron que las acciones del gobierno para atender a los desplazados reflejaba “*un cumplimiento insuficiente de lo ordenado*” (Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES); “*un nivel de cumplimiento muy bajo*” (Mesa de Bogotá sobre Desplazamiento), “*un cumplimiento medio a bajo*” (Mesa Departamental de Nariño sobre Desplazamiento), o han señalado que “*no se ha superado el estado de cosas inconstitucional*” (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados).

³ De conformidad con los criterios señalados en el Auto de 10 de diciembre de 2004, se entiende por (i) **incumplimiento**— “(a) cuando no exista información sobre la conclusión de las acciones a que hace referencia la sentencia T-025 de 2004; (b) cuando haya manifestación expresa de la entidad sobre la decisión de no iniciar, continuar o concluir una determinada acción respecto lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004; (c) cuando no se realicen acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, o cuando su realización se retarda por un período irrazonablemente prolongado—teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención; o (d) cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos sólo se concrete en la expresión de ideas o propósitos, en la realización de reuniones o de trámites, en el diseño o adopción de medidas de carácter general, en los cuales los desplazados no son prioridad, o en la adopción de planes y programas específicos, sin que se ejecute alguna acción encaminada a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos;” por (ii) **cumplimiento bajo** — “cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se refiera a la ejecución de planes y programas específicos, cuyo impacto cobije hasta la tercera parte de la población desplazada desprotegida, o cuando la ejecución de planes y programas específicos, cualquiera que sea su cobertura, no se realice de manera oportuna —teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención;” por (iii) **cumplimiento medio** —“cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cobije entre una tercera y dos terceras partes de la población desplazada desprotegida;” por (iv) **cumplimiento alto** — “cuando la conclusión de acciones

continuar avanzando en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004.

9. Que de conformidad con el análisis de la información y de las evaluaciones de las acciones adelantadas por las distintas entidades para superar el estado de cosas inconstitucional –que se encuentra detallado en el anexo que forma parte integral de este Auto– la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional aprecia que aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Si bien la Corte reconoce que dada la gravedad y extensión de la vulneración de los derechos de la población desplazada no era posible que en un año se pudiera superar dicho estado de cosas inconstitucional, sí era preciso que las entidades responsables de la atención a la población desplazada avanzaran de manera acelerada y sostenida hacia la superación de dicho estado en un plazo razonable. Sin embargo, hasta ahora el avance de dicho proceso ha sido en general lento e irregular, principalmente por tres razones. En primer lugar, por falta de criterios de diferenciación entre la población desplazada y la población vulnerable para definir las responsabilidades de atención de las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, lo cual impide a cada entidad identificar claramente la dimensión del problema que debe enfrentar, el volumen de recursos requerido, así como las capacidades institucionales que deben ser desarrolladas o reforzadas. En segundo lugar, por insuficiencia de los recursos asignados, a pesar de que como se advierte en el auto que se ocupa específicamente del tema presupuestal, ha habido esfuerzos significativos en el contexto actual pero algunas entidades continúan tratando a los desplazados sin la correspondiente prioridad de gasto y focalización de medidas. En tercer lugar, por falta de desarrollo de capacidades administrativas, de coordinación y de seguimiento adecuadas para superar las falencias de atención a la población desplazada. Adicionalmente, aun cuando cada entidad responsable de alguno de los componentes de atención a la población desplazada enfrenta problemas específicos a los cuales se hace referencia en el Anexo que hace parte integral de este Auto (párrafos 1.4., 2.4, 3.6., 4.5., 4.7.11, 4.7.12., 4.8.12., 4.9.14., 4.10.11., 4.11.12., 4.12.9., 4.13.12., 4.14.10., 4.15.12., 5.2 y 6.2. del Anexo), las distintas entidades y organizaciones evaluadoras identificaron varios problemas comunes, que han retrasado la superación del estado de cosas inconstitucional, a saber: (i) la indefinición en las metas de corto, mediano y largo plazo para los diferentes programas y componentes de atención a la población desplazada; (ii) la precariedad de los mecanismos o instrumentos orientados a corregir los problemas institucionales, administrativos, presupuestales, de coordinación, de evaluación y de seguimiento que se han señalado de manera reiterada como factores que han contribuido a la existencia de un estado de cosas inconstitucional; (iii) la falta de indicadores de resultado que tengan en cuenta

encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y, si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todos los desplazados, en todo el territorio nacional.”

el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y que permitan determinar la dimensión de la demanda específica atendida, así como el avance, retroceso o estancamiento de cada programa y componente de atención; (iv) la insuficiencia de instrumentos efectivos que permitan adoptar correctivos de manera oportuna frente a retrocesos o estancamientos de los programas y componentes de atención; (v) la ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento permanente de los programas de atención a la población desplazada; (vi) la persistencia de problemas de coordinación interinstitucional, y entre el ámbito nacional y el territorial; (vii) la falta de información adecuada accesible e inteligible para los desplazados sobre los procedimientos y requisitos para acceder a los distintos programas de atención a la población desplazada, o sobre las responsabilidades institucionales; y (viii) las fallas en la respuesta oportuna a las peticiones y propuestas presentadas por la población desplazada.

10. Que si bien estos problemas son comunes a las distintas entidades responsables de implementar la política pública sobre desplazamiento forzado, la Sala Tercera de Revisión ha constatado diferencias entre tales entidades. El Ministerio de Agricultura ha avanzado más lentamente y ha tenido el cumplimiento más bajo en relación con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, mientras que otras entidades, como el Ministerio de Educación, han avanzado significativamente en la protección de los derechos de los desplazados, como se señala en el Anexo mencionado. Esta constatación incidirá en las órdenes que habrán de impartirse.

11. Que por lo anterior, es preciso que las distintas entidades responsables de programas o componentes de atención a la población desplazada, tanto del orden nacional como territorial, al adoptar correctivos a los problemas específicos señalados por las entidades y organizaciones evaluadoras, a fin de garantizar que el avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional se haga a un ritmo más acelerado y sostenido, deben adelantar las siguientes acciones, dentro de la órbita de sus competencias, de acuerdo con el experticio que tienen y a partir del mayor o menor nivel de respuesta a las necesidades de los desplazados actualmente existente en cada entidad:

- i. Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos
- ii. Adoptar e implementar indicadores de resultado diferenciados para la población desplazada en relación con cada uno de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y sea posible identificar y hacer seguimiento

permanente al tratamiento diferenciado y específico, distinto al resto de la población vulnerable, que debe darse a la población desplazada.

- iii. Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema con el fin de que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- iv. Desarrollar mecanismos de evaluación que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, o el retroceso del programa o componente de atención a cargo de cada entidad, así como el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- v. Diseñar e implementar instrumentos de flexibilización de la oferta institucional y de los procesos de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, a fin de que sea posible adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada.
- vi. Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.
- vii. Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información adecuados, accesibles e inteligibles para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales frente a los distintos componentes de atención a la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- viii. Garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por las distintas entidades que participaron en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- ix. Enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005 y al ACNUR, sobre el avance de este proceso, en relación con el programa o componente de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad. La

Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus observaciones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

12. Que de conformidad con el artículo 27 del decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación, en relación con las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, después de proferida la sentencia T-025 de 2004 y “*hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza,*” la Sala Tercera de Revisión conserva la competencia para adoptar las determinaciones que sean necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

13. Que para cumplir las anteriores acciones es preciso indicar los plazos dentro de los cuales éstas deberán realizarse, dado que factores tales como (i) el grado de complejidad de la acción, (ii) el nivel de avance o rezago que cada entidad en el cumplimiento de las metas de atención a la población fijadas por las distintas entidades de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, (iii) el volumen de población desplazada que debe ser atendido por cada programa específico, (iv) la necesidad de trabajar de manera concertada con otras entidades, o (v) el compromiso con que cada entidad asumió el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, pueden señalar la necesidad de un plazo distinto en cada caso.

13.1. Que el diseño, la implementación y la aplicación efectiva de algunos de los anteriores mecanismos e instrumentos requiere en algunas entidades de: (i) modificaciones importantes a la metodología empleada hasta el momento por cada institución responsable de la atención a la población desplazada, (ii) coordinación con otras entidades, así como (iii) acopio de información adicional y (iv) consideración de variables no tenidas en cuenta en el pasado. No obstante, desde la fecha en que se profirió la sentencia T-025 de 2004 (febrero 9), todas las entidades responsables han avanzado, en mayor o menor grado, en el cumplimiento de las órdenes allí impartidas y han contado con cerca de un año y medio para concretar tales avances en herramientas específicas de respuesta al estado de cosas inconstitucional declarado en dicha sentencia. Por lo tanto, el plazo para ejecutar las órdenes impartidas en el presente auto de cumplimiento es para culminar un proceso que ha venido progresando, no para iniciar el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. En consecuencia, para culminar el diseño e implementación de los instrumentos y mecanismos descritos en el considerando 11 de este Auto, se concederá un plazo de tres (3) meses.

13.2. Que a fin de avanzar de manera acelerada y sostenida hacia la superación del estado de cosas inconstitucional, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ha estimado que, como resultado de este proceso de diseño, implementación y aplicación efectiva de los instrumentos descritos en el

considerando 11 de este Auto, la culminación de la acción específica o el mejoramiento significativo de la situación de la población desplazada en relación con alguno de los componentes de atención deberá alcanzarse en un plazo cuya extensión dependerá (i) de la dificultad de cumplir lo ordenado, (ii) del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada alcanzado hasta el momento; (iii) de la urgencia de la acción; (iv) de la dimensión del esfuerzo que aún debe realizarse; así como (v) de la forma como cada entidad asumió el proceso de avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional a lo largo del año y medio transcurrido a partir de la sentencia T-025 de 2004. Así:

- (a) Si se trata del envío de información, el plazo para el cumplimiento de esta orden será de un mes, contado a partir de la comunicación de este Auto.
- (b) Si se trata del diseño e implementación de mecanismos, o de la adopción de indicadores, el plazo será de tres meses, contados a partir de la comunicación de este Auto.
- (c) Si de lo que se trata es del acceso a un derecho específico a la población desplazada, y la entidad responsable avanzó de manera significativa en la adopción de medidas y correctivos para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada desde la fecha en que se comunicó la sentencia T-025 de 2004, pero aún falta un volumen importante de población desplazada por atender, el plazo será de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto. El plazo será de seis meses, si como resultado del avance significativo alcanzado hasta el momento por la entidad, el volumen de población desplazada que falta por atender es menor.
- (d) Si las acciones, no obstante el esfuerzo para efectuarlas puede ser mayor al previo a la sentencia T-025 de 2004, fueron insignificantes comparados con la magnitud de población desplazada que debía ser atendida, y no se adoptaron los correctivos mínimos para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional en relación con ese componente de atención, el plazo para superar las falencias y para garantizar el acceso efectivo de la población desplazada, será de seis meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, pero se exigirá la presentación de informes de avance mensuales.
- (e) Si se trata del envío de informes periódicos de avance en el cumplimiento de lo ordenado en este Auto, dichos informes deberán ser remitidos bimensualmente, a partir de la fecha en que sea comunicado el presente Auto.

14. Que a pesar de tratarse de órdenes similares dirigidas a las distintas entidades que hacen parte del Consejo Nacional de Atención a la Población

Desplazada por la Violencia y a este Consejo como órgano de coordinación global de los programas de atención a la población desplazada, los instrumentos e indicadores que desarrollen las entidades para cumplir con lo señalado en el ordinal 11 de este Auto son distintos de los que desarrolle el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, para garantizar la acción coordinada de los esfuerzos institucionales que se realicen para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

15. Que las anteriores acciones comunes deberán ser realizadas por las distintas entidades responsables de alguno de los componentes de atención a la población desplazada, atendiendo a las especificidades de cada componente, al nivel de cumplimiento de cada entidad, y a la problemática particular que enfrenta cada entidad, de conformidad con el análisis y conclusiones que se encuentran consignados en el Anexo de este Auto. En la parte resolutive de este Auto se precisan las órdenes necesarias para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional, los plazos dentro de los cuales deben realizarse dichas acciones y el funcionario responsable de coordinar, impulsar y llevar a cabo dicho proceso:

1. En relación con el literal a) i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 1 del Anexo a este Auto.
2. En relación con el ordinal segundo, literal c) de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 2 del Anexo a este Auto.
3. En relación con el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 3 del Anexo a este Auto.
4. En relación con el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 4 del Anexo a este Auto, en el siguiente orden:
 - a) Derecho a la vida (Apartado 4.1.)
 - b) Derechos a la dignidad y la integridad física, psicológica y moral y a la familia y la unidad familiar, (Apartado 4.2.)
 - c) Derecho a la subsistencia mínima, (Apartado 4.3.)
 - d) Derecho al alojamiento y vivienda básicos, (Apartado 4.4.)
 - e) Derecho a la salud, (Apartado 4.5.)
 - f) Derecho a la protección contra prácticas discriminatorias, (Apartado 4.6.)
 - g) Derecho a la educación, (Apartado 4.7.)

- h) Derecho al apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica, (Apartado 4.8.)
 - i) Derecho al retorno y al restablecimiento, (Apartado 4.9.)
1. En relación con el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 5 del Anexo a este Auto.
 2. En relación con el ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las conclusiones del análisis de cumplimiento realizado por las distintas entidades y organizaciones se encuentra en el apartado 6 del Anexo a este Auto.

16. Con el fin de facilitar la evaluación del cumplimiento de lo ordenado en el presente Auto, y dadas las dificultades de hacerlo cuando la información enviada se presenta de manera dispersa, sin numeración e identificación adecuadas, se reiterará a las distintas entidades que deben presentar los informes periódicos a los que se refiere el presente Auto, que dicha información sea presentada de manera ordenada, en medio impreso y medio magnético, con índices claros y anexos debidamente identificados.

17. Ha constatado la Corte que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable. En este sentido, los desplazados no son distinguidos del resto de la población vulnerable cuando su condición especial de extrema penuria e indefensión ha llevado a que las normas nacionales e internacionales vigentes exijan que los desplazados reciban una atención específica, adecuada y oportuna para proteger sus derechos. Las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 fueron la consecuencia de tales mandatos normativos, como también lo son las del presente auto. Estas órdenes implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se concreten en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general. La imperiosa necesidad de proteger a los desplazados no excluye la debida atención al resto de la población vulnerable. Brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad y con las especificidades de su condición de desplazados no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables. Pero la existencia de diversos grupos vulnerables no justifica que los desplazados sean tratados como un sector vulnerable más, sin prestar la debida atención al estado de cosas inconstitucional en que se encuentran, el cual exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales.

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR que a pesar de los avances alcanzados hasta el momento, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado en la sentencia T-025 de 2004 y que aún es necesario continuar avanzando en la corrección de la discordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

Segundo.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar los problemas señalados en el párrafo 1.4. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,*” a fin de que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se haya culminado el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Tercero.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas en el párrafo 2.4. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal c) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,*” a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se hayan superado efectivamente esas dificultades, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar el goce efectivo del derecho de participación a la población desplazada. Para ello, deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Cuarto.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, establezca y ponga en marcha prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias en la capacidad institucional señaladas en el párrafo 3.6. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,*” a fin de que en el plazo máximo de máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, tales falencias en la capacidad institucional hayan sido efectivamente superadas. Para ello el

Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Quinto.-ORDENAR a los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, así como al Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, adopten los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en los párrafos 4.7.11 y 4.7.12 del Anexo a este Auto, relativos a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho a la vida,*” a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de comunicación del presente auto, se hayan adoptado y aplicado los correctivos que sean necesarios, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo del derecho a la vida. Para ello, los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, y el Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Sexto.- ORDENAR al Ministro de la Protección Social y a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen y adopten prontamente los correctivos necesarios a las falencias , señaladas en el párrafo 4.8.13. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar,*” de tal manera que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar. Para ello, el Ministro de la Protección Social y la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Séptimo.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, adopte y aplique prontamente los correctivos necesarios para superar los problemas señalados en el párrafo 4.9.14 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho a la subsistencia mínima,*” de tal forma que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir el comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la subsistencia mínima. Para cumplir con lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Octavo.- ORDENAR a la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y al Director de la Red de Solidaridad Social, que en el plazo máximo de 3 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.10.11 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho al alojamiento, y vivienda básicos*” de tal manera que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan superado dichas falencias, de tal manera que se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al alojamiento, y vivienda básicos. Para lograr lo anterior, la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Director de la Red de Solidaridad Social, deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Noveno.- ORDENAR al Ministro de Agricultura, que en el plazo máximo de 3 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe y aplique prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.10.11 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho al alojamiento, y vivienda básicos*” y en el párrafo 4.14.10 del Anexo, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica,*” de tal manera que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan superado dichas falencias y se hayan orientado efectivamente las acciones de ese Ministerio, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos al alojamiento y vivienda básicos y a la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica. Para lograr lo anterior, al Ministro de Agricultura, deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto. El Ministro de Agricultura deberá enviar a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, así como a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005 y al ACNUR, informes mensuales de avance.

Décimo.- ORDENAR al Ministro de la Protección Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto diseñe e implemente los correctivos que sean necesarios para garantizar que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, los desplazados gocen del derecho de acceder a los servicios de salud y se hayan superado las falencias señaladas en el párrafo 4.11.12. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la salud,*” de tal manera que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a acceder a los servicios de salud. Para lograr lo anterior, el

Ministro de la Protección Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Undécimo.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente un programa de acción a través del cual se superen las falencias señaladas en el párrafo 4.12.9. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para proteger a la población desplazada contra prácticas discriminatorias,*” de tal forma que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a ser protegidos contra prácticas discriminatorias. Para lograr lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo segundo.- ORDENAR a la Ministra de Educación Nacional que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en el párrafo 4.13.12 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la educación,*” de tal manera que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a acceder a los servicios de educación. Para lograr lo anterior, la Ministra de Educación Nacional deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo tercero.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social, y al Director del SENA que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, implemente y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.14.10 del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas adoptadas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica,*” de tal manera que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan superado dichas falencias y se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al autosostenimiento y a la estabilización económica. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social, y el Director del SENA deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo cuarto.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias señaladas en el párrafo 4.15.12. del Anexo a este Auto, relativo a la “*Evaluación de las medidas*

adoptadas para garantizar el derecho al retorno y al restablecimiento,” de tal forma que en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, el retorno y el restablecimiento se puedan efectuar en condiciones compatibles con el pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno adoptados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que desarrollan derechos constitucionales. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social y el Ministro de Defensa Nacional deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo quinto.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de un (1) mes, contado a partir de la comunicación del presente Auto, presente un informe sobre las acciones y medidas adoptadas, así como de los resultados efectivamente alcanzados, para garantizar el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, de conformidad con la cual se previno “*a todas las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes, que en lo sucesivo se abstengan de incorporar la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley.*” Igualmente, **ORDENAR** al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en la sección 5 del Anexo a este Auto, relativa a la “*Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004,*” de tal manera que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan corregidos dichas falencias. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social adelantará las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo sexto.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, amplíe la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*, de tal forma que aun los que no saben leer puedan conocer dicha carta de derechos, a fin de garantizar el cumplimiento del ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004. Para ello, deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto.

Décimo séptimo.- COMUNICAR al Presidente de la República el contenido del presente auto para su información, con el fin de que adopte las decisiones que estime pertinentes.

Décimo octavo.- Ordenar, a la Secretaría General de esta Corporación que junto con el presente auto, comunique el anexo que forma parte integral de este auto.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

ANEXO

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LAS ÓRDENES CONTENIDAS EN LOS ORDINALES SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, OCTAVO Y NOVENO DE LA PARTE RESOLUTIVA DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004, IMPARTIDAS PARA SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

En cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, los Ministerios de Defensa Nacional, de Protección Social, de Educación Nacional, de Ambiente y Desarrollo Territorial, de Agricultura, la Red de Solidaridad Social, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, enviaron informes periódicos sobre las acciones adelantadas por dichas entidades para atender las necesidades de la población desplazada.

Los distintos informes enviados contienen cerca de 27.000 folios, distribuidos en 50 fólderes AZ, con información relativa a los distintos componentes de la política, algunos de ellos presentados de manera dispersa y con documentos no clasificados ni identificados, otros con información organizada y con soportes en medio magnético. Dichos informes contienen tanto acciones realizadas antes de la sentencia T-025 de 2004, medidas de carácter general aplicadas a toda la población, reportes sobre reuniones de coordinación para iniciar una acción concreta, o para definir el tipo de acción a seguir, la mención de los propósitos y metas futuras de los distintos programas, algunas actas del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la descripción de trámites adelantados, circulares internas, correspondencia enviada a distintas entidades, y actas de las reuniones sostenidas por algunos comités locales, como resultados puntuales que muestran los progresos alcanzados en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, así como respuestas específicas a las solicitudes de información y aclaración realizadas por la Sala Tercera de Revisión.

La Corte Constitucional, en consonancia con el principio de colaboración armónica, apeló al conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, entidades que cuentan con el soporte técnico para hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y dio traslado de la información enviada por las entidades para acreditar el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, analizaron la forma como se había avanzado en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, y enviaron cuatro informes conjuntos con las conclusiones de ese proceso de evaluación, así como 3 informes individuales y dos informes de conclusión presentados durante la

audiencia de información del 29 de junio de 2005. Para estas entidades, aun cuando se han realizado esfuerzos importantes para avanzar en la solución de la problemática de la población desplazada, en relación con varios de los componentes de atención la información presentada y el hecho de que se insistiera en mantener a la población desplazada dentro del conjunto de población desplazada, dificultaba el análisis e impedía determinar si se había cumplido con lo ordenado por la Corte. Igualmente, estas entidades señalaron que aún falta una acción más decidida de las distintas autoridades, así como un mayor compromiso presupuestal y administrativo tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, para alcanzar un nivel de atención a la población desplazada que garantice el goce efectivo de sus derechos.

La Corte también consideró necesario contar con la apreciación que tuvieran las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que han participado en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 sobre la idoneidad de las medidas adoptadas por las distintas entidades responsables de la atención integral a la población desplazada para dar cumplimiento a lo ordenado en dicha sentencia para superar el estado de cosas inconstitucional. Como consecuencia de ello, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, por la Mesa Nacional de Desplazados, por los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, la Mesa de Trabajo Distrital, la Asociación de Refugiados Internos Colombianos, la Asociación de Desplazados por un Nuevo Futuro y la Coordinación Nacional Independiente de la Población Desplazada del Atlántico, enviaron sus conclusiones sobre el cumplimiento de lo ordenado por la Corte en la sentencia T-025 de 2004 y señalaron varios problemas en la ejecución de algunos de los componentes de atención. Para estas organizaciones, el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 ha sido bajo. Sólo la Comisión Colombiana de Juristas señala un incumplimiento generalizado por parte del gobierno y, por lo tanto, concluye que éste ha incurrido en desacato.

Igualmente, la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas envió un informe escrito el 18 de marzo de 2005, y presentó en la audiencia de información del 29 de junio de 2005, sus conclusiones sobre el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, y señaló que a pesar de los esfuerzos realizados, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional.

Con el fin de examinar el cumplimiento de las órdenes dictadas en la sentencia T-025 de 2004, la estructura del análisis seguido por la Sala Tercera consistió en: (i) *examinar* la información allegada por la Red de Solidaridad Social y por el Ministerio o la entidad encargada -de conformidad con la definición legal de sus competencias y de su misión institucional, resaltando

la suficiencia o insuficiencia de la información, los principales avances, y las dificultades o retrocesos más relevantes; (ii) *considerar* la evaluación que de dichas acciones realizaron la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, y las organizaciones de población desplazada, y sus conclusiones sobre los resultados alcanzados; (iii) *tener en cuenta* la evaluación realizada por la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas, como observador externo y conocedor de la problemática del desplazamiento forzado interno; (iv) *apreciar* los avances reportados por las distintas entidades encargadas de la atención a la población desplazada durante la audiencia de información, así como las conclusiones presentadas por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, y los representantes de las organizaciones de desplazados y de derechos humanos que participaron en dicha audiencia, y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; (v) *sopesar* los resultados de las anteriores evaluaciones para determinar en cada caso, si hubo cumplimiento de lo ordenado por la Corte, y (v) *determinar* si dicho cumplimiento fue bajo, medio o alto, siguiendo para ello los niveles de cumplimiento definidos en el Auto de 10 de diciembre de 2004.

A continuación se examina el cumplimiento de las órdenes complejas contenidas en los ordinales segundo (literales a)i) y c), cuarto, quinto, octavo y noveno, teniendo en cuenta la información presentada por el gobierno, así como por las entidades y organizaciones que participaron en el proceso de evaluación.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

1.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la orden de “*precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente*”, el Director de la Red de Solidaridad Social envió informes periódicos sobre el avance de dicho proceso, el último de los cuales fue remitido a la Corte el 31 de mayo de 2005.

1.2. Según la información presentada por la Red de Solidaridad Social, el procedimiento efectuado para precisar la situación actual de la población inscrita en el Registro Único de Población Desplazada se basó en dos estrategias: a) la utilización de modos de recolección directa de la información, mediante la sistematización de información recogida en los formatos de caracterización utilizados por el Registro Único de Población Desplazada, la aplicación de la encuesta de información complementaria y la puesta en marcha del nuevo formato de declaración, y b) el contraste con fuentes confiables de información estadística.

1.3. A diciembre de 2004, la Red reportó haber caracterizado 879.271 personas lo que equivale a un 77.42% del total de personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada, el que fue acreditado en su momento ante la Corte Constitucional el 30 de septiembre de 2004. En la audiencia de información la Red de Solidaridad Social señaló que a Septiembre 30 de 2004, se había logrado la caracterización del 77.8% de los hogares incluidos individualmente, y a mayo 31 de 2005, el 88.7% de los hogares incluidos individualmente.

1.4. Frente a la estrategia diseñada por la Red de Solidaridad Social para la caracterización de la población desplazada, y los resultados alcanzados, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, señalan varias dificultades en el procedimiento seguido para la realización del proceso de caracterización, tales como:

- (i) la utilización de las organizaciones de población desplazada para el diligenciamiento de la encuesta;
- (ii) la falta de información sobre el objetivo de la caracterización, el tiempo requerido para citar a la población desplazada;
- (iii) la forma como se hizo la convocatoria para la realización de la caracterización;
- (iv) la falta de entrenamiento del personal que recepciona la encuesta, la falta de criterios claros para determinar si una persona era incluida o no en el Sistema Único de Registro, así como sobre la cesación de la condición de desplazado;
- (v) la necesidad de un procedimiento expedito que garantice la posibilidad de controvertir las decisiones de rechazo;
- (vi) la falta de inclusión de la población desplazada masivamente, o de información sobre los desplazamientos intraurbanos e interveredales y de las reubicaciones;
- (vii) la ausencia de mecanismos para superar los problemas de subregistro y deficiencias de la información de quienes se desplazaron antes del año 2000;
- (viii) la ausencia de indicadores de seguimiento y evaluación que tengan en cuenta el criterio de “goce efectivo de los derechos;” y
- (ix) otras dificultades operativas que afectaban la calidad y confiabilidad del proceso de caracterización.

1.5. Debido a lo anterior, la Procuraduría General de la Nación señaló durante la audiencia de información que *“aún no se ha dado cabal cumplimiento al numeral (i) de la orden segunda, en los términos planteados por la Corte.”*

1.6. Por lo tanto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que las metas fijadas por la Red de Solidaridad Social para culminar el proceso de caracterización no se cumplieron y aún subsisten varios problemas administrativos, de coordinación, de difusión de información y de cumplimiento de las metas fijadas, así como dificultades en los procedimientos de recolección de información de la población desplazada, su confiabilidad y el fin dado a la información obtenida, por lo que es preciso continuar con dicho proceso y finalizarlo en un plazo corto, así como adoptar los correctivos que sean necesarios para subsanar los problemas detectados.

1.7. Por lo tanto, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá, en un plazo de 3 meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñar, implementar y aplicar prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas en el párrafo 1.4. de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se haya culminado el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia.

1.8. Para ello, deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para (i) culminar el proceso de caracterización, de tal manera que el Sistema Único de Registro provea la información necesaria para determinar con precisión la situación en que se encuentra la totalidad de la población desplazada, ya sea que se hayan desplazado de manera individual o masivamente, antes o después del año 2000; y (ii) para corregir las dificultades detectadas por las entidades y organizaciones que en el proceso de recolección de la información, resumidos en el párrafo 1.4. de este Anexo.
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para el proceso de caracterización y de corrección de los problemas detectados en el proceso de recolección de información, de coordinación a nivel territorial, de divulgación de información y de capacitación de funcionarios señalados en el párrafo 1.4. de este Anexo, de tal forma que se cuente con información adecuada para determinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades que participan en el proceso de caracterización de la población desplazada.

- _ Establecer mecanismos y procedimientos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada, en relación con el proceso de caracterización, particularmente las relativas a la inscripción como persona víctima del desplazamiento, el rechazo a la inscripción o la cesación de la condición de desplazado.
- _ Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales frente al proceso de caracterización de la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- _ En el diseño de los anteriores instrumentos y correctivos, la Red de Solidaridad Social deberá garantizar la participación efectiva de las organizaciones de desplazados y podrá invitar a la Procuraduría General de la Nación y al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, para que compartan su experiencia con los sistemas de seguimiento y de información sobre el fenómeno de desplazamiento.
- _ Sobre el avance de este proceso, la Red de Solidaridad Social deberá enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación como a la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como dicha entidad ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal c) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

2.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la orden de *“ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados”*, la Red de Solidaridad Social envió a la Corte Constitucional dos informes con la descripción de las acciones realizadas y las reuniones en las que han participado las organizaciones de desplazados.

2.2. De conformidad con la información enviada por varias organizaciones de población desplazada y de derechos humanos acerca de las dificultades para participar en las reuniones convocadas por el Consejo Nacional de Atención

Integral a la Población Desplazada, y por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la Red de Solidaridad Social adoptó varios correctivos para permitir una participación efectiva de la población desplazada. A raíz de los correctivos adoptados y el procedimiento diseñado para asegurar tal participación de las organizaciones de desplazados, desde mayo de 2004, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia ha convocado a sus reuniones a representantes de algunas organizaciones y ha impulsado la conformación de la mesa de fortalecimiento del proceso organizativo de la población desplazada, así como el encuentro nacional de organizadores de desplazados.

2.3. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, reconocen los avances logrados en esta materia, y por ello consideran que se ha dado cumplimiento a esta orden.

2.4. No obstante lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR también señalan algunas falencias en los procesos de participación a nivel territorial, por lo cual recomendaron continuar fortaleciendo los espacios de interlocución y consulta y promoverlos especialmente en los comités territoriales de atención, tales como la falta de respuesta a las solicitudes puntuales presentadas por las organizaciones de desplazados. Igualmente señalan que a nivel territorial, todavía no se han adoptado medidas para garantizar la participación efectiva de la población desplazada, y en algunos casos no se han activado espacios adecuados para la interlocución.

2.5. Por lo tanto, y de acuerdo con tales recomendaciones, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas en el párrafo 2.4. de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se hayan superado efectivamente esas dificultades, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, de tal manera que se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar el goce efectivo del derecho de participación a la población desplazada. Para ello, deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintas de las metas específicas de cada entidad-, a corto, mediano y largo plazo para la superación de las dificultades anotadas el fin de garantizar que las organizaciones de población desplazada puedan participar efectivamente;

- Adoptar e implementar indicadores de resultado -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los indicadores específicos de cada entidad- para medir la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de este derecho.
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los específicos de cada entidad-, que aseguren el goce efectivo de este derecho.
- Desarrollar mecanismos de evaluación -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los específicos de cada entidad-, que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, o el retroceso de la participación efectiva de la población desplazada en los procesos de toma de decisiones y en la creación de espacios de interlocución, así como el goce efectivo de este derecho.
- Diseñar e implementar mecanismos para la corrección oportuna de estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales -comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los específicos de cada entidad-, para garantizar la participación efectiva de la población desplazada.
- Establecer mecanismos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en relación con la inscripción en el Registro Único de Desplazados y la cesación de la condición de desplazado, así como la difusión de información sobre fechas de reuniones, finalidades de las mismas, y la forma como serán invitadas las organizaciones que deseen participar.
- Diseñar e implementar mecanismos que permitan el envío oportuno de información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población desplazada y para hacer seguimiento a las peticiones o propuestas presentadas por las organizaciones de desplazados, tanto a nivel nacional como territorial.
- Sobre el avance de este proceso, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General

de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como dicho Consejo ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

3.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la orden de *“adoptar un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia”* el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia envió un primer informe el 16 de septiembre de 2004 y con posterioridad al mismo, ha remitido a la Corte Constitucional, 3 informes de actualización de dicho cronograma.

3.2. Con el objeto de dar cumplimiento al ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, el Consejo Nacional de Atención Integral a Desplazados por la Violencia convocó una reunión extraordinaria el 10 de septiembre de 2004, y en dicha reunión determinó las responsabilidades institucionales para la corrección de las distintas falencias, así como los plazos en los cuales se cumpliría con las acciones institucionales encaminadas a la superación de tales falencias.

3.3. El cronograma original para la corrección de falencias ha sido actualizado en tres ocasiones, el 6 de octubre de 2004, el 12 de mayo de 2005 y el 6 de julio de 2005.

3.4. En la audiencia de información, la Red de Solidaridad Social resaltó como principales avances en esta materia, la expedición del Decreto 250 de 2005 - Plan Nacional de Atención Integral que clarificó competencias, responsabilidades, estrategias y líneas de acción; la ejecución 14 planes operativos; la conformación de 3 nuevas UAO, en los municipios de Soledad, Tumaco y Buenaventura, para un total de 29 funcionando en la actualidad, los procesos de capacitación de funcionarios en relación con el Plan Nacional, la expedición de nuevas normas, la carta de derechos, las herramientas metodológicas desarrolladas y los manuales de procedimiento para los distintos componentes de atención, desarrollados por la Red.

3.5. Según los informes de evaluación presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, por las organizaciones de desplazados y por el ACNUR, persisten varias de las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004, y a pesar de la existencia de un cronograma con

responsabilidades institucionales puntuales, no existe un verdadero programa de acción coordinado para la superación de falencias institucionales. La Procuraduría General de la Nación concluyó que las entidades que conforman el Consejo Nacional de Atención Integral a Desplazados por la Violencia “*no han subsanado las debilidades de la capacidad institucional, como señaló la Corte en la orden cuarta de la sentencia. En consecuencia la PGN recomienda al mencionado Consejo fijar nuevos plazos y definir nuevas estrategias para cumplir dicho mandato.*”

3.6. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el ACNUR señalan como falencias que aún no han sido superadas, las siguientes: (i) la falta de una estrategia y un plan de contingencia que asegure la suficiente apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención; (ii) la falta de capacitación de los funcionarios responsables, (iii) las dificultades para establecer el nivel de cobertura de los programas de cada entidad del sistema; (iv) el bajo nivel de compromiso de las entidades territoriales; (v) la falta de indicadores de seguimiento y evaluación que permitan, entre otras cosas, medir el goce efectivo de los derechos; (vi) la falta de claridad en la definición de las competencias institucionales; (vii) la falta de instrumentos de coordinación adecuados para la Red de Solidaridad; (viii) la falta de precisión en el establecimiento de plazos para cumplir con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Acción; (ix) la falta de personal suficiente y adecuadamente capacitado para atender a la población desplazada; (x) la falta de mecanismos eficaces para que toda la población desplazada conozca oportuna y totalmente el contenido de sus derechos y de las políticas, así como sobre los requisitos y procedimientos para acceder a los distintos programas institucionales; (xi) la falta de mecanismos para vincular a la sociedad civil en el apoyo a programas de atención a la población desplazada; (xii) la ausencia de procesos de capacitación adecuados para los funcionarios que atienden a la población desplazada; y (xiii) la falta de mecanismos adecuados para superar la baja cobertura y las deficiencias de los programas de estabilización económica y de vivienda.

3.7. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concederá al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, para que establezca y ponga en marcha un programa de acción coordinado - con indicadores comunes para los miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y distintos de los específicos de cada entidad- para la superación de las falencias en la capacidad institucional señaladas en el párrafo 3.6. de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, tales falencias hayan sido efectivamente superadas.

3.8. Para ello deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- _ Definir de manera coordinada, metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos;
- _ Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- _ Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- _ Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del proceso o componente de atención a cargo de cada entidad, así como el goce efectivo de los derechos de la población desplazada;
- _ Diseñar e implementar instrumentos de flexibilización de la oferta institucional y de los procesos de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, a fin de que se adopten correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada;
- _ Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- _ Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales frente a los distintos componentes de atención a la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- _ Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el párrafo 3.6. de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población

desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

- El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005, sobre la forma como dicho Consejo ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto. La Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

4.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la conclusión de “*acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia*”, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, envió a la Corte Constitucional el 9 de agosto de 2004, un informe con las acciones realizadas en relación con cada uno de los derechos que componen el mínimo de protección, el cual fue complementado posteriormente cuando la Sala Tercera de Revisión, mediante Auto del 10 de diciembre de 2004, solicitó información puntual en relación con algunos de los derechos que hacen parte de dicho mínimo.

4.2. Entre el 9 de febrero de 2005 y el 18 de marzo de 2005, la Red de Solidaridad Social, los Ministerios del Interior y de Justicia, de Defensa Nacional, de la Protección Social, de Educación, de Agricultura, de Medio Ambiente y de Vivienda y Desarrollo Territorial, de Comercio, Industria y Turismo, el SENA, el ICBF, y el Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República enviaron a la Corte Constitucional informes finales sobre la conclusión de acciones encaminadas a garantizar el mínimo de protección a la población desplazada.

4.3. Entre el 9 de febrero de 2005 y el 18 de marzo de 2005, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas –ACNUR y la Comisión Colombiana de Juristas, la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa de Trabajo Distrital, la Mesa Nacional de Desplazados, los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, la Asociación de Familias Desplazadas de Colombia, la Coordinación Nacional Independiente

de la Población Desplazada, la Asociación de Desplazados por un Nuevo Futuro, y la Asociación de Refugiados Internos Colombianos, remitieron a la Corte Constitucional sus apreciaciones sobre el cumplimiento del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004. Dichas evaluaciones se refieren tanto a aspectos generales del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, como a cada uno de los derechos mínimos de la población desplazada. Estos informes fueron complementados durante la audiencia de información.

4.4. Según los distintos informes de evaluación, a pesar de los esfuerzos realizados, si bien no ha habido un incumplimiento general, tampoco se ha dado cumplimiento cabal a esta orden:

- _ En su informe del 14 de diciembre de 2004, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, luego de reconocer los avances alcanzados en algunos aspectos de la política de atención a la población desplazada, y señalar las falencias detectadas en las medidas adoptadas en relación con algunos de los mínimos de protección, ninguna de estas entidades concluye que haya un incumplimiento general de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, y en relación con varios de los derechos mínimos señala que ha habido un cumplimiento bajo.
- _ La Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, por su parte, en el informe de evaluación enviado el 10 de marzo de 2005, resalta falencias puntuales en la respuesta estatal respecto de algunos de los mínimos de protección y concluye que *“pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno en materia presupuestal y de funcionamiento del sistema, el cumplimiento de las órdenes de la sentencia dista de ser el adecuado. En efecto, tanto las realizaciones alcanzadas desde la promulgación del fallo, como las apuestas a futura contenidas en el Plan Nacional de Atención, revelan falta de voluntad política para resolver positivamente la ecuación entre las posibilidades presupuestales e institucionales, y la magnitud y gravedad del problema. En otros términos, persisten los problemas estructurales que dieron lugar a la declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional.”* Por lo anterior, señala que *“el gobierno nacional ha incumplido lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004.”*
- _ La Comisión Colombiana de Juristas, en su informe del 4 de febrero de 2005, se refiere a las acciones adoptadas por el Estado para garantizar cada uno de los mínimos de protección de los derechos de la población desplazada y aun cuando señala falencias específicas, no concluye que haya habido un incumplimiento generalizado del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.
- _ Entre el 14 de enero y el 31 de marzo de 2005, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa Nacional de Desplazados y la

Asociación de Familias Desplazadas de Colombia, así como otras organizaciones de desplazados,⁴ enviaron sus observaciones sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, y resaltaron falencias graves en algunos de los componentes. Por ello, concluyen que a pesar de los esfuerzos realizados según los documentos gubernamentales, tales esfuerzos no se ven reflejados en la forma como son atendidas sus necesidades ni en la protección efectiva de sus derechos. Para estas organizaciones, las acciones de las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, son claramente insuficientes y reflejan falta de voluntad política para cumplir con la política de atención integral a la población desplazada, por lo que afirman, se ha incumplido con lo ordenado por la Corte Constitucional en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

- La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, envió el 18 de marzo de 2005 un informe detallado sobre el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, en el cual resalta el impacto general de la sentencia y la respuesta efectuada por parte de diferentes instituciones del Estado. En su evaluación de las acciones adelantadas por las distintas entidades, aun cuando reconoce la existencia de falencias y debilidades, no señala que haya habido un incumplimiento generalizado del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004. En dicho informe, ACNUR, también destaca algunos avances, tales como la recuperación del espacio del desplazamiento forzado dentro de las prioridades estatales, la activación regular del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la formulación del nuevo Plan Nacional de Atención y su expedición a través del Decreto 250 de 2005, la estimación del esfuerzo presupuestal que tiene que efectuar el Estado y la sociedad para adecuar su respuesta al desplazamiento a los parámetros constitucionales, el mayor compromiso presupuestal del sector central y los avances iniciales en relación con los compromisos de las autoridades locales, el proceso de elaboración de un nuevo documento CONPES, los esfuerzos en materia de tiempo y recursos por parte de la Red de Solidaridad Social para obtener un mayor conocimiento acerca de la situación de la población desplazada a partir del ejercicio de caracterización, la reactivación de instancias de discusión y planeación de la política y la ampliación del espacio de participación de la población desplazada.

⁴ ASOFADECOL y ASODEC, enviaron el 2, el 14 y el 31 de marzo de 2005, documentos de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004; los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, en los que se reunieron 71 asociaciones de población desplazada en representación de 10.916 asociados, enviaron a la Corte Constitucional el 18 de marzo de 2005, un documento denominado Evaluación sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025; la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, integrada por 41 organizaciones de base, remitió a la Corte el 29 de marzo de 2005 su evaluación de las acciones gubernamentales para superar el estado de cosas inconstitucional; el Espacio de Población Desplazada de Coordinación local de Cartagena, que agrupa 9 organizaciones de base, envió el 31 de marzo de 2005, su evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.

4.5. Durante la Audiencia de Información, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES, la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, la Mesa Nacional de Desplazados, los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, y la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, así como la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas –ACNUR coincidieron en señalar que (i) los niveles de cubrimiento de los distintos programas eran insuficientes, (ii) que las medidas adoptadas no garantizan efectividad de los derechos, (iii) que hay incumplimiento en materia de entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia, (iv) que en materia de los derechos a la vivienda digna y al apoyo para el autosostenimiento, los niveles de cumplimiento son muy bajos, y (v) que en materia de educación y salud, si bien hay avances importantes, los niveles de cobertura aún son aún insuficientes.

4.6. En relación con cada uno de los derechos que componen el mínimo de protección, las distintas entidades y organizaciones que evaluaron las acciones adelantadas por Sistema Nacional de Protección Integral a la Población Desplazada, realizaron una evaluación de los principales avances, así como de las deficiencias detectadas. A continuación se exponen las principales conclusiones.

Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho a la vida

4.7.1. En relación con **la protección del derecho a la vida**, la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, resumió en su informe del 9 de agosto de 2004, las tareas adelantadas por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Ministerio del Interior y de Justicia y por el Alto Comisionado para la Paz. En dicho informe indicó, de manera general, la realización de acciones atinentes a la protección de la población desplazada a través del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y se incluyeron los lineamientos generales del programa en esta materia dirigido a toda la población y no específicamente a las víctimas del desplazamiento, así como acciones realizadas con anterioridad a la sentencia T-025 de 2004 y algunas acciones puntuales realizadas durante el primer trimestre de 2004 en los departamentos de Santander, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Casanare y con las comunidades indígenas Kankuamo, Embera Katío y la comunidad de San José de Apartadó. Igualmente informó en términos generales sobre la reactivación de algunos comités departamentales y municipales, así como datos generales sobre la reducción de la tendencia de nuevos desplazamientos masivos en el período 2002-2003. Se incluyó además una descripción general de las medidas

adoptadas para prevenir el desplazamiento y para proteger a líderes de la población desplazada.

4.7.2. Ante la insuficiencia de la información presentada el 9 de agosto de 2004, en el Auto de 10 de diciembre de 2004, la Corte solicitó al Director de la Red de Solidaridad Social, al Ministro de Defensa Nacional, y al Ministro del Interior y de Justicia que enviaran información puntual sobre lo siguiente:

- a. *Número de comités territoriales reactivados con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004, número total de comités territoriales actualmente funcionando, número total de comités territoriales que no han sido reactivados.*
- b. *La conclusión de acciones concretas y específicas encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada en los lugares donde dicho derecho está en peligro, así como respecto de las personas específicamente amenazadas.*
- c. *Acciones concretas adoptadas durante el primer semestre de 2004 para prevenir el desplazamiento en las zonas reportadas en los informes de riesgo; número de alertas tempranas declaradas en ese período, medidas concretas adoptadas para atender a la población afectada, y número de líderes protegidos.”*

4.7.3. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social presentó un resumen de las principales acciones reportadas por el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, por el Ministerio del Interior y de Justicia y por el Ministerio de Defensa. La Red de Solidaridad Social afirma que en la actualidad se encuentran registradas 1.557.027 personas víctimas de desplazamiento y que desde el año 2002 se registra una tendencia a la disminución del fenómeno, cuantificada en una disminución del 48% en el registro de la población desplazado durante el año 2003, y confirmada por la continuación de esta tendencia en el año 2004. Para mostrar la conclusión de acciones concretas y específicas encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada realizadas durante el año 2004, la Red de Solidaridad Social, (i) en relación con las acciones a cargo del el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, informó sobre el establecimiento de 71 Comités de Derechos Humanos, la generación de espacios de participación, la orientación estratégica de procesos y de recursos disponibles, y el diseño y adopción de Planes de Acción en 80 municipios, así como las acciones de los comités de derechos humanos en los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Cauca, Guaviare Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Sucre, Tolima, Valle, Vaupés, y Vichada. (ii) En cuanto a las acciones de la fuerza pública, la Red de Solidaridad Social, resalta que el Ministerio de Defensa Nacional reportó que *“durante el primer semestre del 2004 el Ejército Nacional a través de sus Unidades Operativas Mayores, Menores y Tácticas realizaron 858 acciones de combate y 5276 misiones tácticas en desarrollo de las cuales se logró neutralizar 1154 miembros de los grupos armados ilegales, capturar 4874 y decomisar armamento de corto y largo*

alcance, material de guerra y logístico, gracias a las cuales se han generado mejores condiciones seguridad en el territorio nacional,” así como *“entornos de seguridad en 557 cabeceras municipales.”* Señala igualmente que las medidas adoptadas por la Policía Nacional para contrarrestar el accionar de los grupos al margen de la ley en el ámbito municipal, han contribuido a mejorar la situación de seguridad de la población en general, y de la población desplazada en particular. (iii) En cuanto a las acciones reportadas por el Ministerio del Interior y de Justicia a nivel territorial, la Red resalta la activación de los comités municipales de atención integral a la población desplazada por la violencia. Informa que *“el 56% de municipios afectados por la violencia que tenían comités continuaron su normal funcionamiento y se reactivaron el 21% del 44% restante que no venían funcionando. Quedando pendiente el 20% restante para su reactivación en una segunda etapa.”* Según la Red de Solidaridad, *“el acatamiento de la sentencia ha implicado el aumento del 159% en sesiones de Comités Municipales durante el año 2004 comparado con el comportamiento de estos mismos Comités durante el año 2003.”* En relación con los Comités Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la Red informa que se reportó un funcionamiento normal *“en el 79% de los Comités departamentales en el país y la reactivación del 21% restante garantizando así el normal funcionamiento del 100% de estos Comités Departamentales, durante el año 2004,”* lo cual significa, según la Red un incremento del 111% en sus sesiones durante el año 2004. (iv) En cuanto a las medidas adoptadas por los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior y de Justicia para proteger la vida de líderes y comunidades desplazadas en situación de peligro inminente, la Red informa que se han protegido, *“desde el 9 de febrero de 2004, a la fecha, 34 líderes de grupos de desplazados,”* así como 61 miembros desplazados de la etnia kankuama y 10 líderes de la comunidad Embera Katío. Igualmente informó que sobre los 54 informes de riesgo verificados y evaluados en el período señalado, *“el CIAT emitió 13 alertas tempranas y el restante número de recomendaciones (41), que fueron remitidas y atendidas por las autoridades locales en lo de su competencia, así como valoradas en cada caso por las instancias correspondientes, lo que señala una efectividad frente al número de posibles situaciones de riesgo del 100%,”* luego de lo cual describe con mayor detalle, las operaciones realizadas, aun cuando no expone los efectos de las medidas adoptadas, ni si se hizo seguimiento posterior. Informa también sobre la elección de *“tres (3) representantes a nivel nacional de la población desplazada ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos “CRER”, para la formulación de acciones protectivas a líderes “en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad y libertad, por causas relacionadas con la violencia política e ideológica o por causa del conflicto armado interno”, de conformidad con la Ley 782 de 2002.”* La Red también incluyó como parte de las acciones concluidas, la conformación futura de un grupo de riesgo a nivel nacional por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, los avances generales de los Planes de acción en DDHH y DIH a nivel departamental, aun cuando sin precisar en qué consistían tales avances, y la ejecución a partir de junio de 2005 del proyecto de atención a comunidades en riesgo.

4.7.4. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo hacen las siguientes observaciones en relación con las medidas adoptadas por el Programa Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Defensa para proteger el derecho a la vida de la población desplazada. (i) En cuanto a las acciones informadas por el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y DIH, la Procuraduría y Defensoría resaltan *“la incorporación del componente de Derechos Humanos en los planes de desarrollo de 14 departamentos,”* y *“la elaboración de Planes de Acción,”* pero señalan que no se trata *“de acciones concreta y específicamente encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada, en los términos de lo solicitado por la Corte, máxime cuando la información aportada no señala que el tema sea prioritario en dichos planes.”* Indican también que la descripción del Programa Presidencial para los derechos humanos, corresponde principalmente a *“reuniones de concertación, talleres, conversatorios, conformación de comités territoriales de DDHH y asesoría para la construcción de los planes de acción, entre otros,”* así como *“actividades de capacitación”*, y resaltan que de la información enviada no se puede inferir que tales *“actividades estén debidamente coordinadas y articuladas con las que desarrollan instancias tan importantes del SNAIPD como son los comités territoriales de atención integral a la población desplazada.”* (ii) En relación con las acciones de la fuerza pública incluidas en el informe, señalan la Procuraduría y la Defensoría que *“esas acciones, si bien corresponden a la misión de la fuerza pública, no se especifica cuáles están dirigidas especialmente a prevenir los desplazamientos ni a proteger a la población desplazada y garantizar el acceso a la Ayuda Humanitaria de Emergencia y la labor de los organismos que apoyan a los desplazados y defienden sus derechos.”* Estas entidades manifiestan su preocupación por una declaración del Comandante de la Armada, según la cual *“en la sentencia T-025 de 2004, no hay obligaciones puntuales que involucren a las Fuerzas Militares como tales y por ende no se puede hablar de cumplimiento perentorio de obligaciones so pena de desacato.”* Para la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, *“esa visión desconoce las obligaciones que la ley 387/97 y el decreto 2569 asignan a la fuerza pública en la protección específica de la población desplazada durante la ocurrencia del desplazamiento, en sus lugares de asentamiento temporal, antes de producirse el retorno, durante el mismo y en el lugar de asentamiento de los retornados.”* Luego de examinar detalladamente varias de las medidas descritas en los informes del Ministerio de Defensa Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo indican *“que la mayoría de las acciones de prevención del desplazamiento reportadas por las Fuerzas Militares se concretan en las referidas acciones psicológicas (...) dirigidas a neutralizar a la población desplazada como posibles receptores de elementos terroristas y en el acopio de información sobre la situación de desplazamiento en el territorio nacional, pero no se reportan medidas tendientes a combatir efectivamente a los grupos armados que causan o pueden generar desplazamientos forzados y a asegurar las zonas críticas mediante la acción*

de la fuerza pública para evitar la ocurrencia de desplazamientos.” (iii) Frente a las acciones que debía impulsar el Ministerio del Interior y de Justicia a nivel territorial, la Procuraduría y la Defensoría se refieren al tema de los comités territoriales de atención a la población desplazada. Estas dos entidades señalan que si bien las cifras del gobierno muestran la reactivación de varios comités, tal conclusión se sustenta en información que no tiene en cuenta la situación de municipios altamente afectados por la violencia. Igualmente, subrayan la ausencia de proyectos de prevención y de planes de atención integral a la población desplazada a cargo de estos comités. Señalan que “la información proporcionada no permitió a estas dos entidades hacer un análisis comparativo entre los planes de acción en derechos humanos y DIH y los planes de acción de los comités de atención a la población desplazada para establecer su congruencia o no.” (iv) En cuanto a las medidas adoptadas por los Ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional para proteger a líderes y comunidades en alto riesgo, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, resaltan que de la información adicional solicitada, surge que la mayor parte de esas solicitudes se encuentran en “gestión”, están por “implementar”, o corresponden a casos “cerrados”, “asignados” o “en comité”, sin que pueda determinarse qué significa esta clasificación en cada caso, o si las medidas adoptadas corresponden a los períodos solicitados por la Corte, ni permite evaluar su posible efectividad. Por lo anterior, la Procuraduría y la Defensoría consideran que es imposible “hacer una valoración de la efectividad del programa de protección analizado, teniendo en cuenta que la información recibida no cuenta con indicadores mínimos de gestión que permitan valorarla en los términos propuestos por la Corte en el auto del 10 de diciembre de 2004 como ya se explicó en otro aparte de este informe.” En relación con el nombramiento de 3 representantes de la población desplazada en el CRER y la celebración de reuniones del CNAIPD, así como de los comités locales, la Procuraduría y la Defensoría resaltan que tal hecho no constituye acciones concretas encaminadas a garantizar la efectividad del derecho a la vida. En cuanto al sistema de alertas tempranas, destacan que “en la información suministrada, el CNAIPD no presenta los resultados de las medidas administrativas y militares adoptadas para proteger a la población en riesgo que buscaban amparar las 13 Alertas Tempranas cuya emisión se reporta, y si éstas efectivamente lograron evitar la consumación del riesgo y, por tanto, prevenir el desplazamiento de estas comunidades.” Señalan que no hay seguimiento de las medidas adoptadas en relación con informes de riesgo y alertas tempranas, y por el contrario, en algunas de los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo, fueron desechados por las autoridades militares, sin criterios objetivos sobre lo que constituye riesgo de la comunidad, y en algunos casos, esto permitió que el riesgo reportado se hubiere concretado poco tiempo después. Igualmente resaltan que en el informe presentado, no se reportan acciones encaminadas a corregir las falencias en la capacidad institucional para desarrollar actividades de prevención y aumentar la eficacia del CIAT. Estas entidades hacen observaciones puntuales sobre la efectividad del CIAT y “expresan su profunda preocupación ante el considerable lapso que generalmente transcurre entre la emisión de los

informes de riesgo y la respuesta del CIAT a los mismos, y la reiterada ocurrencia de desplazamientos que continúan afectando a las comunidades de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó y del municipio de Bojayá (entre otros), que indican la poca contundencia de las medidas adoptadas al respecto.” Finalmente, indican que el “100% de efectividad” que se cita en el informe del CNAIPD, queda cuestionado citando casos en los cuales, a pesar de las operaciones militares reportadas como respuesta de control, se presentaron violaciones a los derechos humanos y desplazamientos que se debían conjurar precisamente con la alerta lanzada, tal como ocurrió en los casos mencionados de Bojayá, Jiguamiandó y Curvaradó, así como en Tame, Maní y la comunidad kankuama.” En conclusión, estas entidades señalan que “los informes de la Fuerza Pública no permiten concluir que ha habido un aseguramiento efectivo de las zonas donde ya se produjeron desplazamientos o hay riesgo de su ocurrencia. Dado que, por lo menos en los casos cuya situación pudo verificarse en terreno, la situación de inseguridad persiste pese a las alertas emitidas, (...) se solicita a la Fuerza Pública presentar, en un plazo no mayor a quince días, documento donde se plasme el compromiso de asegurar de manera efectiva esas zonas críticas, más allá del reporte de operaciones en vías principales aledañas, por ejemplo, para el caso de Bojayá y Jiguamiandó-Curvaradó.”

4.7.5. Ante las observaciones de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo en relación con la adopción de medidas de carácter general, así como el envío de información imprecisa y desordenada que no permitía evaluar si la Red de Solidaridad Social, el Ministerio del Interior y de Justicia y por el Ministerio de Defensa Nacional, habían cumplido con sus responsabilidades para garantizar el mínimo de protección del derecho a la vida de la población desplazada, el 16 de febrero de 2005, el Director de la Red de Solidaridad Social envió un escrito de réplica a estas entidades en el cual señala que “*el Informe presentado por el Ministerio Público no refleja la realidad, ni los esfuerzos realizados por la Red de Solidaridad Social y en general por todas las entidades que tienen dentro de sus competencias la atención a la población desplazada,*” por lo anterior solicitó que se analizaran y valoraran “*los argumentos expuestos por la Red y por cada una de las entidades involucradas en el cumplimiento de la sentencia T-025 y que se anexan a este escrito, en respuesta al Informe Conjunto suscrito por ustedes, así como las consideraciones que de la manera más respetuosa me permito presentar, haciendo uso del derecho a la réplica (...).*” Al exponer en detalle sus objeciones, el Director de la Red de Solidaridad critica la imprecisión de algunas afirmaciones contenidas en el informe y en relación con el análisis del derecho a la vida, menciona lo siguiente:

“En la página 5, al analizar el cumplimiento al Derecho a la Vida, en lo que hace referencia a las acciones adelantadas por el “Programa Presidencial para los Derechos Humanos” en los entes territoriales, se dice: “...no queda claro que las actividades de capacitación de este programa incluyan formación sobre los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”. Al respecto manifiesta que tal y como

se informó tanto a la Corte Constitucional, como a sus despachos, en el Cronograma de Falencias, elaborado por las entidades que conforman el SNAIPD y el CNAIPD, en cumplimiento del ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025/04, en lo que corresponde a la falencia “Ausencia de participación de la población desplazada”, durante los meses de junio a septiembre, las organizaciones de población desplazada acompañaron a la RSS en el proceso de divulgación de la carta de derechos. (...) Además la Carta de Derechos ha sido divulgada en el Programa Institucional “País Posible”, que es en horario triple A, los lunes a las 7:30 p.m. en el canal institucional; en los talleres nacionales, regionales y en los encuentros celebrados con población desplazada; en las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social y en las 26 UAO’s además de ser anexada a todos los escritos de contestación de tutela y derechos de petición, que presenta ésta entidad.”

4.7.6. En respuesta a las objeciones enviadas por el Director de la Red de Solidaridad Social, el Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además lo siguiente:

El Programa Presidencial de Derechos Humanos señala que la estrategia de descentralización de la Política Pública de DDHH y DIH está basada en el concepto de “responsabilidad compartida entre Estado y Sociedad, en los niveles departamental y municipal.

Esta entidad no entra a calificar este enfoque particular de la responsabilidad en materia de promoción, realización y protección de DDHH. No obstante, se permite recordar que a través de la sentencia T-025 de 2004 y el Auto de diciembre de 2004, la Corte Constitucional expidió órdenes dirigidas a las entidades y funcionarios públicos que constitucional y legalmente tienen la obligación de implementar la política de prevención y atención al desplazamiento, de conformidad con la normatividad vigente.

(...)

Luego de revisada la respuesta del Programa Presidencial de Derechos Humanos que aparece en la carpeta 2-3 de los anexos del documento de observaciones de la Coordinación del SNAIPD, la Defensoría del Pueblo sigue observando que, aunque se trata de acciones de promoción, capacitación y asistencia técnica en derechos humanos y DIH, en la mayor parte de los casos no corresponden a medidas específicamente dirigidas a la prevención del desplazamiento y la protección de la población desplazada, tal como lo preceptúa la Corte Constitucional en el apartado 9 de la sentencia T-025 y en la parte resolutive del Auto de 10 de diciembre.

Ahora bien, si la estrategia de descentralización plantea que su objetivo es el logro de la formulación de planes de DDHH y DIH por parte de las gobernaciones y las alcaldías y lo entiende cumplido de acuerdo con la información referida, esta entidad observa frente a ello que dentro de los planes de DDHH y DIH enviados, que sirven de sustento a la respuesta, la problemática de desplazamiento sólo aparece como un componente sumado a otros o, en algunos casos, ni siquiera se menciona.

Además, al presentarse la labor de capacitación como una de las acciones que conducen a la protección del derecho a la vida de la población en riesgo o en situación de desplazamiento forzado desde la política de descentralización del Programa Presidencial, la Defensoría del Pueblo advierte que dichas actividades desarrolladas no han incorporado específicamente los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, ni la Ley 387 de 1997, instrumentos normativos especialmente dirigidos a la protección de la población desplazada interna.

(...)

Frente a la lectura del anexo citado arriba, la Defensoría observa que las acciones y resultados en los niveles departamental y municipal reportados corresponden a escenarios y mecanismos que no se ajustan esencialmente a las obligaciones legales de las autoridades locales a que hacen referencia los artículos 7 y 8 de la Ley 387 de 1997, y los artículos 29 a 33 del Decreto 2569 de 2000, que precisan la obligación de convocar los Comités Municipales, Distritales y Departamentales de Atención a la Población Desplazada, los cuales deben formular e implementar planes de prevención del desplazamiento y planes de atención a la población que ha sido víctima de este fenómeno. En este sentido, esta entidad considera que la inclusión del componente de atención a la población desplazada en los Comités y Planes Departamentales de DDHH podría ser importante, pero no exime a las autoridades de cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, que conduzca a una protección efectiva del derecho a la vida.

Por otra parte, en materia de protección del derecho a la vida, el Ministerio de Defensa reportó 858 acciones de combate y 5276 misiones tácticas del Ejército Nacional para neutralizar a los grupos armados, con el resultado de mejores condiciones de seguridad y reducción de la perturbación del orden público.

Estas acciones corresponden a la misión de la fuerza pública, pero no se especifican aquellas que están dirigidas especialmente a prevenir los desplazamientos ni a proteger a la población desplazada y garantizar el acceso a la atención humanitaria de emergencia y la

labor de los organismos que apoyan a la población desplazada y defienden sus derechos, (...) y no responden a la formulación y planes de prevención y protección que deben elaborar los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada. (...)

(...)

La Defensoría del Pueblo toma nota de la reactivación de los Comités Municipales en las localidades de mayor incidencia del desplazamiento, (...) así como de las acciones de sensibilización, capacitación, concertación con apoyo interinstitucional y mesas de trabajo para consolidar procesos de prevención, atención humanitaria de emergencia y restablecimiento (...). Sin embargo, reitera que se parte de datos e indicadores que distan de hechos reales y de información no consolidada. (...) De igual forma, los porcentajes sobre reactivación y funcionamiento de los Comités no están acompañados de cifras absolutas que permitan evaluar el cumplimiento de la orden con los criterios cuantitativos del Auto de la Corte. (...) Los informe no da cuenta de cuáles y cuántos comités departamentales, distritales y municipales de atención a la población desplazada han formulado y están aplicando planes de prevención y atención y han asignado los recursos correspondientes, de conformidad con los artículos 7 y 8 de la Ley 387 de 1997 y los artículos 29 a 33 del Decreto 2569 de 2000. (...) Lo anterior no permite concluir el eficaz y eficiente funcionamiento de los comités, tomando como criterio el cumplimiento de sus obligaciones legales (...).

LAS ALERTAS TEMPRANAS EN EL MARCO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA

(...)

Dado el carácter institucional de la respuesta, la observación inicial de la Defensoría del Pueblo es que no se reporta la adopción de medidas encaminadas a corregir las falencias en la capacidad institucional para implementar la política pública de desplazamiento, en particular las relativas a la prevención y al funcionamiento efectivo del SAT, (...). El 100% de efectividad se entiende estrictamente como el recibo del informe de riesgo por parte del SAT de la Defensoría del Pueblo en el CIAT y su posterior trámite. Esta concepción señalaría la efectividad del CIAT como instancia tramitadora del informe, pero estaría distante de interpretarse como efectividad de la protección del derecho a la vida, en los términos del apartado 9 de la sentencia.

(...)

Ahora, se observa que las respuestas son exclusivamente militares, dejando de lado otras acciones de prevención previstas en la normatividad, como son las funciones de los Comités, la declaratoria de riesgo de desplazamiento contemplada en el Decreto 2007 de 2001 y la adopción de medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado, (...). En general, el reporte de acciones militares no permite valorar (...) la pertinencia de las medidas adoptadas como respuesta a los informes de riesgo, en términos de prevención del desplazamiento con garantías de protección para los derechos humanos y respeto por el principio de distinción (DIH).

(...)

El proceso de seguimiento a la evolución del riesgo llevado a cabo por la Defensoría del Pueblo permitió determinar que en 27 de las situaciones advertidas en los informes de riesgo se consumaron una o varias violaciones masivas contra los derechos fundamentales de la población civil, lo que equivale al 50% de los informes emitidos. Si sólo se observan las 13 alertas emitidas por el CIAT, en 6 (48%), a pesar de las medidas recomendadas, se registró la consumación de alguna de las infracciones advertidas. Entre tanto, de los 41 Informes de Riesgo no considerados como Alerta Temprana por el CIAT 21 (51%) registraron una o varias vulneraciones a los derechos fundamentales de la población civil.

(...)

PROTECCION A PERSONAS AMENAZADAS EN EL MARCO DEL DERECHO A LA VIDA

(...)

No existe referencia a la formulación y puesta en ejecución de un programa especial de protección a la población desplazada, de conformidad con lo ordenado por el artículo 29 de la Ley 387 de 1997, que señala obligaciones de protección al conjunto de la población desplazada que se encuentra en riesgo (no sólo para líderes). (...) La formulación de Planes de acción en DDHH y DIH en 16 departamentos, en el marco del Proyecto de Descentralización de la Ejecución de la Política de DDHH y DIH, no corresponde a acciones específicas para prevenir el desplazamiento y proteger a la población desplazada que se encuentra en riesgo.”

4.7.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, y en relación con las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la vida a la población desplazada, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES

resalta que *“las medidas de protección y seguridad proporcionadas por el Ministerio del Interior estuvieron orientadas a los líderes de organizaciones de población desplazada. Por esta razón, no se cuenta en la actualidad con esquemas concretos de protección que garanticen los derechos a la vida y a la seguridad personal de los demás desplazados, los cuales resultan obligatorios según lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 387 de 1997.”* En relación con las medidas adoptadas para la protección de líderes, CODHES señala que los riesgos tienen a ser calificados como bajo y las medidas de protección se limitan a la entrega de teléfonos, sin que se adopten *“medidas de protección proporcionales a la situación que viven quienes están seriamente amenazados”*. En relación con el sistema de alertas tempranas, CODHES advierte que *“se carece de información oficial que permita establecer la manera como éstas han incidido en la adopción de medidas efectivas para la protección de la vida e integridad de las personas desplazadas o en riesgo de sufrir un desplazamiento forzado.”* CODHES concluye que *“el gobierno nacional ha incumplido su deber de garantizar el derecho a la vida y a la seguridad personal de la población desplazada donde dichos derechos están en peligro o respecto de las personas específicamente amenazadas: primero, porque la protección brindada a los líderes generalmente no se compadece con el riesgo que éstos tienen que soportar, y segundo porque las acciones supuestamente adelantadas a favor de los demás desplazados constituyen en realidad medidas de carácter general en las cuales éstos no son prioridad.”*

4.7.8. En su informe del 4 de febrero de 2005, la Comisión Colombiana de Juristas señala que *“no existe una estrategia de prevención efectiva del desplazamiento forzado y las acciones de las autoridades han generado nuevos desplazamientos y mayores riesgos para la vida e integridad personal de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento forzado.”* Con el fin de ilustrar sus conclusiones, la Comisión emplea la información obtenida en casos puntuales de desplazamiento para determinar la efectividad de las medidas adoptadas. Para esta organización, la información presentada por la Red de Solidaridad, y por los Ministerios del Interior y de Defensa, sigue siendo muy dispersa, sin que exista un *“documento consolidado de todas las etapas de un caso, desde la emisión del informe de riesgo y las acciones adoptadas por las autoridades estatales, hasta el seguimiento y la evaluación final de la situación y del impacto de las medidas adoptadas.”* Indica, que en varias ocasiones, los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo, fueron desatendidos y como consecuencia de ello no se adoptaron medidas para evitar la concreción del riesgo, como ocurrió con la masacre de 11 personas en Flor Amarillo. La Comisión Colombiana de Juristas rechaza las cifras gubernamentales sobre disminución del fenómeno en un 37% durante el año 2004, pues considera que el problema del subregistro y la invisibilidad de ciertas manifestaciones como el desplazamiento interveredal y el desplazamiento intraurbano son invisibles a los sistemas de medición. En relación con las acciones reportadas por la Fuerza Pública para garantizar el derecho a la vida de la población desplazada, señala que éstas no tienen en cuenta el respeto del principio de distinción y conllevan en muchos casos violaciones al DIH, como ocurre cuando se ubica la Fuerza Pública se

hace cerca de los abastecimientos de agua, las escuelas o los hospitales, o se bloquea el suministro de bienes básicos para la población civil como alimentos y medicamentos. Igualmente, resalta que se han desarrollado operaciones militares sin las debidas precauciones para la población civil. Destaca también el incumplimiento de las medidas de protección decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Rechaza varios de los informes sobre retorno efectivo de comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó (Chocó).⁵ Sobre las garantías de protección y de ayuda humanitaria para las comunidades afrocolombianas desplazadas, la Comisión Colombiana de Juristas afirma que en muchos casos estas comunidades no han recibido la ayuda, una año después de producido el desplazamiento. Indica también que la protección a las comunidades indígenas amenazadas la respuesta de protección del Estado colombiano ha sido precaria y desconoce el derecho a la diversidad étnica y cultural, como ocurre con las medidas adoptadas para proteger a los pueblos kankuamo y embera katío.

4.7.9. Sobre las medidas adoptadas para proteger el derecho a la vida de la población desplazada, algunas de las organizaciones de desplazados afirman que *“las condiciones de seguridad personal son bastante precarias. La muerte selectiva y sistemática de líderes y personas desplazadas es alarmante. Las amenazas contra la vida o la integridad de los líderes de las organizaciones de población desplazada son recurrentes. (...) Pese a las denuncias realizadas (...) la violencia y el asesinato de personas no ha disminuido;”*⁶ *“falta mejorar las respuesta inmediatas de las situaciones de riesgo por parte del CIAT que permita prevenir el desplazamiento forzado y las violaciones a los derechos humanos;”*⁷ *“frente al tema de seguridad el 38.9% de las organizaciones afirma que han sido objeto de amenazas y atentados, pese a eso sólo un 45% lo ha puesto en conocimiento de las autoridades.”*⁸

4.7.10. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, teniendo en cuenta los niveles de evaluación sugeridos por la Corte, señala algunos parámetros para la evaluación de la culminación de acciones encaminadas a garantizar la efectividad del derecho a la vida, tales como la existencia de programas integrales para prevenir y atender el desplazamiento, de programas de prevención y protección de comunidades indígenas y afrocolombianas, de programas de protección de comunidades en riesgo, de programas de atención especial para la fuerza pública, así como la ausencia de medidas de restricción alimentaria. ACNUR señala que (i) *“no hay desarrollo completo del contenido del mínimo de protección del derecho a la vida de la población desplazada,”* dentro de las acciones reportadas por las autoridades, y la mayor parte de lo reportado corresponde a actividades permanentes de las entidades estatales y, sólo por excepción, a programas o políticas diseñadas para atender el

⁵ Cfr. Páginas 16 a 18 del Informe de la Comisión colombiana de juristas de febrero 4 de 2005.

⁶ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, 14 de enero de 2005.

⁷ Documento enviado por la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada, 10 de febrero de 2005

⁸ Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, 29 de marzo de 2005

problema del desplazamiento. (ii) En relación con el Plan Nacional de Atención, ACNUR resalta que éste representa un primer intento de formulación integral de la política de protección de la población desplazada y prevención del desplazamiento. No obstante, señala que en la práctica, *“la forma en que se estructuran las respuestas presentadas a la Corte (...) evidencia la descoordinación interinstitucional, la ausencia de liderazgo en este ámbito de la política y la inexistencia de una política diseñada específicamente para atender el desplazamiento forzado de la población.”* (iii) ACNUR reconoce que el peso de las políticas de prevención y protección recae principalmente en la Fuerza Pública, lo cual es coherente con su mandato constitucional y legal. *“Sin embargo, no hay precisión sobre qué se entiende por prevención y protección de la población desplazada”* y por ello en el informe presentado por el Ministerio de Defensa Nacional se incluyen desde actividades de sanidad y construcción de escuelas, hasta el decomiso de armas y la realización de operativos de policía, sin que sea posible determinar su pertinencia según lo exigido por la Corte Constitucional en el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004. (iv) En cuanto a las principales acciones reportadas, señala ACNUR que están relacionadas principalmente con la descentralización de la política de derechos humanos, el sistema de alertas tempranas, el programa de protección de comunidades en riesgo y el programa de protección de líderes y defensores de derechos humanos. (v) En cuanto a los informes del programa de derechos humanos resalta que *“los avances en el programa de descentralización de la política de derechos humanos, (...) son ejercicios que aún no superan el ámbito formal y que en relación con el desplazamiento no se encuentran integrados al fortalecimiento de las competencias territoriales en los términos de lo indicado en el Decreto 2569 de 2000, en materia del papel de los Comités Territoriales en los ámbitos de prevención y protección de la población.”* En materia de acciones a cargo de los Ministerios del Interior y de Defensa, ACNUR resalta las principales deficiencias del Sistema de Alertas Tempranas que *“no logra consolidarse como el espacio adecuado para la prevención”* y los problemas en el seguimiento de las Alertas por parte del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT). De conformidad con la información reportada por el Ministerio de Defensa, para ACNUR la respuesta concreta de protección a la población desplazada proviene principalmente de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, sin que haya un reporte de las acciones adelantadas por las autoridades civiles. Existen también problemas en cuanto al proceso decisorio para adoptar acciones concretas de protección una vez se ha declarado la existencia de riesgos o la declaración de alertas tempranas, lo que ha llevado a que en varias ocasiones el riesgo reportado se haya concretado sin que se hallan adoptado medidas concretas de protección a la población desplazada. En cuanto al Proyecto de Comunidades en Riesgo, ACNUR reconoce que *“éste recoge la experiencia de las acciones que tradicionalmente se han desarrollado para propiciar protección de comunidades en el país. Sin embargo se trata, hasta ahora, de un proyecto que no se concreta en acciones específicas.”* Indica también que los sistemas de prevención y protección no tienen en cuenta la situación especial de las

comunidades indígenas y afrocolombianas, pues las operaciones realizadas no tienen en cuenta su sentido de comunidad ni el grave impacto que tiene para estas comunidades el desarraigo de su territorio. ACNUR manifiesta su preocupación por la imprecisión de términos claves tales como “seguridad”, “amenaza terrorista”, “riesgo” que sirven de fundamento para adoptar decisiones en materia de prevención del desplazamiento, retornos y protección a la población desplazada, que por su ambigüedad han llevado a la inacción de las autoridades o a la adopción de medidas de protección que son contrarias al DIH. En conclusión, a pesar del avance logrado con el Plan Nacional de Acción, incluyendo la consolidación de la mesa nacional de prevención como punto de partida, para ACNUR las acciones dispersas reportadas por las distintas entidades *“difícilmente van a poder garantizar a todos los desplazados el disfrute de su derecho mínimo a la vida.”*

4.7.11. De conformidad con lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que la mayor parte de las acciones reportadas corresponden principalmente a acciones propias de la misión institucional del Ministerio del Interior y de Justicia, del Ministerio de Defensa Nacional, y del Programa de Derechos Humanos y DIH de la Presidencia de la República, sin que sea posible identificar una atención diferencial a la población desplazada.

4.7.12. En relación con las acciones concretamente dirigidas a la protección de la población desplazada tales como el sistema de alertas tempranas, los informes de riesgo y los programas de protección a líderes, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, así como las demás entidades y organizaciones, señalan que persisten falencias relativas a (i) problemas de coordinación interinstitucional y con las entidades territoriales, para garantizar la efectividad del derecho a la vida; (ii) a la ausencia de indicadores de resultado, evaluación y seguimiento, (iii) a la inexistencia de mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional y entre las entidades nacionales y locales; y (iv) a la falta de instrumentos adecuados para corregir los problemas de diseño e implementación.

4.7.13. Por lo tanto, La Sala Tercera de Revisión ordenará los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, así como al Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, adopten los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en los párrafos 4.7.11 y 4.7.12 de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de comunicación del presente auto, se hayan adoptado y aplicado los correctivos que sean necesarios, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo del derecho a la vida.

4.7.14. Para ello, deberán adelantar las siguientes acciones:

- _ Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes a cargo de cada entidad a fin de garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada;
- _ Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad orientados a la protección del derecho a la vida de la población desplazada, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de este derecho y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- _ Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema de tal forma que se garantice el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada.
- _ Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del proceso o componente de atención a cargo de cada entidad dirigido a garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada;
- _ Diseñar e implementar instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada;
- _ Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- _ Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de protección del derecho a la vida de la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de este derecho, tanto a nivel nacional como territorial.
- _ Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en los párrafos 4.7.11 y 4.7.12 de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada.

- Sobre el avance de este proceso, los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, así como al Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario deberán enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación de las medidas adoptadas para la protección de los derechos a la dignidad y la integridad física, psicológica y moral, y del derecho a la familia y a la unidad familiar

4.8.1. En relación con la **protección de los derechos a la dignidad y la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar**, la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, incluyó en su informe del 9 de agosto de 2004 las medidas adoptadas por el Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En dicho informe, menciona como acciones directamente encaminadas a la protección el proceso de coordinación interinstitucional liderado por el Ministerio de la Protección Social para unificar criterios y adoptar lineamientos de la atención psicosocial a la población afectada por el conflicto, la definición de los objetivos y metas generales del programa y la referencia general a la distribución de *“recursos a los departamentos y distritos para concurrir a la financiación de proyectos de atención psicosocial, nutricional”*, así como para el seguimiento técnico y financiero de la ejecución de tales recursos. Igualmente, la Red de Solidaridad Social reporta la modificación de los formatos de declaración para consignar información sobre el hogar original y las personas desplazadas. Igualmente, incluyó la información enviada por el Ministerio de Protección Social sobre acciones adoptadas desde el año 2001, la divulgación de los principios rectores de la asistencia alimentaria y nutricional de niños y niñas, mujeres y la divulgación de la Ruta de Atención en Salud para la población indígena en situación de desplazamiento. En cuanto a las acciones bajo responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar — ICBF, la Red informó sobre el conjunto de acciones adelantadas desde el año 2000 para lograr la adecuación institucional y el fortalecimiento de los programas del ICBF. En cuanto a las acciones realizadas en el marco de la sentencia T-025 de 2004, señaló que el ICBF había acelerado el proceso de sistematización de la información solicitada por la Red de Solidaridad Social.

4.8.2. Dado que la información enviada resultaba insuficiente para la evaluación del cumplimiento del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, en relación con los derechos a la familia y a la

unidad familiar de la población desplazada, la Corte solicitó el 10 de diciembre de 2004 *“al Director de la Red de Solidaridad Social, que en el término de ocho (8) días, contados a partir de la notificación del presente Auto, informe a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, sobre la culminación de acciones concretas y específicas encaminadas a garantizar el goce de los derechos (...) a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada, adoptadas con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004, dado que la información presentada en el informe de agosto 9 de 2004, no permite examinar el cumplimiento de la orden quinta en relación con estos derechos.”*

4.8.3. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social presenta un resumen de las principales acciones reportadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de las acciones adelantadas por las 48 Unidades Móviles de Atención a Víctimas de la Violencia en 27 regionales, como *“resultado de la planeación conjunta entre las direcciones, coordinaciones técnicas regionales, centros zonales y las unidades, basados en diagnósticos y acuerdos, que en la mayoría de los casos, se articulan con los planes de trabajo conjuntos con entidades del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada.”* Según las cifras presentadas, estas unidades móviles atendieron un total de 310.863 personas víctimas de la violencia, durante el año 2004, de acuerdo con los componentes a) Atención Psicosocial (Acompañamiento psicosocial); b) Seguridad Alimentarias; c) Gestión y apoyo cultural y educativo; y d) Orientación y remisión. En lo que respecta a la Atención Psicosocial, se incluyen acciones generales propias de la misión institucional de protección a población vulnerable a cargo del ICBF. La Red incluye también como acciones concluidas, dos proyectos futuros directamente dirigidos a la población desplazada. *“El ICBF actualmente desarrolla dos proyectos con miras a identificar y registrar las variables correspondientes a la población desplazada; el primero de ellos consiste en rediseñar el sistema de información misional y el segundo en la captura en campo, de datos específicos de población desplazada.”* Igualmente, la Red de Solidaridad Social presenta un resumen de las principales acciones reportadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de las acciones adelantadas por las 48 Unidades Móviles de Atención a Víctimas de la Violencia en 27 regionales, y los programas generales dirigidos a toda la población sin indicar los componentes específicos de atención a la población desplazada.

4.8.4. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de Nación y la Defensoría General de la Nación, señalan que la mayor parte de la información corresponde a acciones generales de las Unidades Móviles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, para Atención a Víctimas de la Violencia, *“pero sin que quede claro el porcentaje o número de personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento que ha sido atendida en cada uno de ellos.”* Las acciones son además corresponden a los programas regulares del ICBF, sin que se mencionen *“criterios y procedimientos de favorabilidad para atender con prioridad a la población desplazada (artículo 19 de la ley*

387 de 1997)” y sin que se de cuenta de la “ *creación de programas especiales para población desplazada ni para adecuar la oferta institucional a la demanda potencial específica de la misma, aunque anuncia que rediseñará su sistema de información misional para superar dicha falencia.*” En su informe, estas entidades echan de menos “*los resultados en datos concretos, especificando población desplazada atendida, en los programas de apoyo para restablecimiento y retorno y la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación.*” Finalmente, recomiendan que “*el ICBF deberá adoptar las medidas conducentes a detectar la población desplazada atendida en sus diferentes programas, de tal forma que permita captar el esfuerzo realizado.*”

4.8.5. En su escrito de objeciones al Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría, el Director de la Red no hace ninguna observación sobre las conclusiones de estas entidades.

4.8.6. El Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reiteró las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señaló además lo siguiente en relación con los derechos a la dignidad, la integridad física, psicológica y moral de la población desplazada:

La Defensoría del Pueblo reconoce las acciones que se han reportado por parte del Instituto de Bienestar Familiar como respuesta a los derechos a que hace referencia este acápite, única entidad que suministró información al respecto. (...) En este orden de ideas, de acuerdo con la interpretación particular del contenido de los derechos a la dignidad y a la integridad física, moral y psicológica que hace el CNAIPD, el informe se limita a reportar las acciones del ICBF para población vulnerable (...). Si bien se señalan algunos criterios de focalización para atender a la población desplazada, los mismos muestran debilidades frente a una atención por focalización, (...) con lo cual la población desplazada sigue incluida en grupos generales de población y el criterio de focalización cuando a ella se hace referencia está determinado por unidades (...). Los datos estadísticos de cobertura de los 5 componentes de atención psicosocial brindado por las Unidades Móviles de Atención a Víctimas de la Violencia del ICBF no permiten estimar la población desplazada atendida. (...)

4.8.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que la confusión de las entidades gubernamentales en cuanto al contenido específico de estos derechos ha dificultado la adopción de medidas concretas para su garantía efectiva, por lo cual se incluyen medidas que no son pertinentes o se mencionan acciones tales como las operaciones psicológicas hacia la población desplazada, que ponen en peligro estos derechos. Por lo anterior, concluye “*no cabe duda del incumplimiento sistemático de la obligación estatal de garantizar los derechos a la dignidad y a la integridad de las personas en situación de desplazamiento.*” Señala además que “*no se han adoptado medidas específicas tendientes a garantizar la reunificación y reintegración de*

las familias como consecuencia del desplazamiento, ni para brindar atención especial a los niños huérfanos o separados de la familia y a las familias con jefatura femenina o con integrantes más vulnerables. En este sentido, es claro el incumplimiento del deber de garantizar la vigencia del derecho a la familia y a la unidad familiar.”

4.8.8. La Comisión Colombiana de Juristas no incluye en su informe una evaluación de las acciones realizadas para garantizar la efectividad de estos derechos. Las organizaciones de población desplazada, no realizaron una evaluación de las medidas adoptadas para garantizar los derechos a la dignidad, a la integridad, a la familia y unidad familiar de la población desplazada.

4.8.9. En su Informe del 18 de marzo de 2005, ACNUR, señala que la lectura que se efectúa por parte de las autoridades sobre el contenido de este derecho, *“no integra el conjunto de elementos que están presentes en el Principio Rector 11, tal y como lo señala la Corte. En este orden de ideas, no hay desarrollo específico de la prevención de la violencia en contra de la mujer desplazada y para prevenir en particular la violencia y la explotación sexual. De igual manera, no hay reporte de acciones en relación con la prevención del trabajo forzado y la explotación sexual de los niños.”* Indica además, que en las acciones reportadas no reflejan el enfoque diferencial para la protección de la población desplazada y que la información reportada se refiere principalmente a las acciones estatales dirigidas al conjunto de la población. Concluye que *“En estos términos, no es posible profundizar acerca de la pertinencia de las acciones ni sobre el carácter universal de éstas. De partida, se presenta una restricción en la operación de las unidades móviles dada su cobertura territorial. El esfuerzo anunciado por el Instituto de “...rediseñar el sistema de información misional y...en la captura en campo de datos específicos de población desplazada”(…), se espera que permita superar en el futuro algunas de éstas falencias.”*

4.8.10. En relación con los derechos a la vida y a la unidad familiar, ACNUR señala que mientras en el informe del ICBF se incluyen acciones generales *“que sin duda contribuyen al desarrollo de lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política pero que, en relación con el desplazamiento forzado, no hace parte del mínimo de protección de los derechos de esta población”*, no se reportan otras, como la identificación y protección de menores no acompañados en los casos de desplazamiento forzado que si son pertinentes, y que han sido comprobadas por ACNUR en casos particulares.

4.8.11. En la audiencia de información, la Procuraduría señaló que *“sigue considerando que la información suministrada por el Consejo Nacional de Atención Integral [en relación con este derecho], es insuficiente.”* La Defensoría del Pueblo indicó que *“el sistema de información del ICBF no permite identificar la demanda y la atención a la población desplazada.”* Las organizaciones de desplazados resaltaron que *“la falta de seguimiento de las acciones en esta materia, hace necesario garantizar acceso a la población*

desplazada para evaluar impacto de estos programas”. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados señaló que el enfoque que se ha dado a este derecho “*no integra el conjunto de elementos que están presentes en el Principio Rector 11, tal y como lo señala la Corte (...) ni reflejan el enfoque diferencial para la protección de la población desplazada.*”

4.8.12. De la información aportada por la Red de Solidaridad Social y por el Ministerio de Protección Social, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para acreditar la conclusión de acciones directamente encaminadas a garantizar el derecho a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada, así como de las conclusiones de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, así como de las demás entidades y organizaciones que participaron en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que: (i) lo reportado corresponde principalmente a información general propia de la misión institucional del Ministerio de la Protección Social y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin que todavía sea posible identificar una atención diferencial a la población desplazada. La ausencia de acciones concretamente dirigidas a la protección de los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada se debe a falencias relativas a (ii) la falta de diferenciación de la población desplazada dentro del grupo de población vulnerable; (iii) la ausencia de indicadores de evaluación y seguimiento, (iv) la falta de mecanismos de coordinación interinstitucional y entre las entidades nacionales y locales, (v) la inexistencia de mecanismos y procedimientos para corregir los problemas de diseño e implementación y (iv) la insuficiencia de los recursos asignados.

4.8.13. Por lo anterior, y en relación con los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al Ministro de la Protección Social y a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñen y adopten prontamente los correctivos necesarios para superar las falencias, señaladas en el párrafo 4.8.13. del Anexo a este Auto, de tal manera que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar.

4.8.14. Para ello deberán adelantar las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada

entidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar;

- Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del proceso o componente de atención a cargo de cada entidad, así como el goce efectivo de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada;
- Diseñar e implementar instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada para garantizar el goce efectivo de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de protección de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de estos derechos a la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el párrafo 4.8.12 de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población

desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar de la población desplazada.

- Sobre el avance de este proceso, el Ministro de la Protección Social y la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, deberán enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación como a la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho a la subsistencia mínima

4.9.1. En cuanto a las medidas adoptadas para la **protección del derecho a la subsistencia mínima**, la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, informó el 9 de agosto de 2004 sobre las acciones de su competencia, realizadas principalmente *“para los hogares desplazados individualmente, debido a que los hogares desplazados masivamente han sido atendidos históricamente de manera inmediata.”*

4.9.2. En dicho informe, la Red describió la política general prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 e indicó que *“los hogares desplazados masivamente han sido atendidos históricamente de manera inmediata.”* También describió las acciones típicas realizadas por la Red desde el año 2000, el crecimiento de la base de datos del Sistema Único de Registro, el procedimiento y medidas operativas para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia, las acciones para garantizar el derecho a la subsistencia mínima, la metodología empleada para ubicar a la población desplazada registrada en el Sistema Único de Registro, el avance del proceso de incorporación de información al Sistema Único de Registro, las medidas adoptadas para garantizar la sostenibilidad del derecho a la asistencia mínima, las medidas adoptadas para difundir la Carta de Derechos y las acciones adelantadas para la protección del derecho al alojamiento y vivienda básicos.

4.9.3. No obstante, dicho informe no permitía identificar cómo habían sido atendidas las necesidades de la población desplazada en relación con cada uno de los componentes de este derecho (agua, vestuario, atención inmediata, atención humanitaria de emergencia, atención médica y psicológica, transporte, alojamiento temporal, etc.), el volumen de asistencia inmediata y de ayuda humanitaria de emergencia entregado a partir de la sentencia T-025 de 2004, o la corrección de la demora histórica en la entrega efectiva de las distintas ayudas que hacen parte del derecho a la subsistencia, tal como se

resaltó en el apartado 6.3 de la sentencia T-025 de 2004. Tampoco permitía determinar cuántas personas habían recibido la ayuda inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia a partir de la sentencia como resultado de las acciones reportadas, ni a cuántas, luego de haber sido evaluadas sus necesidades, se les había reiniciado o prorrogado la entrega de dicha ayuda.

4.9.4. Por lo anterior, la Corte solicitó el 10 de diciembre de 2004 al Director de la Red de Solidaridad Social que proveyera a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, con la siguiente información concreta:

- a. Número de personas y de núcleos familiares en situación de desplazamiento, registradas en el Sistema Único de Registro antes del año 2001, que han recibido las ayudas previstas en la Ley 387 de 1997 para garantizar este derecho y están siendo atendidos a partir de la sentencia T-025 de 2004;
- b. Número de personas y de núcleos familiares en situación de desplazamiento, registradas en el Sistema Único de Registro durante el período 2001-febrero 8 de 2004, que han recibido las ayudas previstas en la Ley 387 de 1997 para garantizar este derecho y están siendo e atendidos a partir de la sentencia T-025 de 2004, distinguiendo desplazamientos individuales y masivos;
- c. Número de personas y de núcleos familiares en situación de desplazamiento, registradas en el Sistema Único de Registro a partir del 9 de febrero de 2004, que han recibido las ayudas previstas en la Ley 387 de 1997 para garantizar este derecho y están siendo atendidos, distinguiendo desplazamientos individuales y masivos;
- d. Número total de personas atendidas durante todo el período 1997-2004
- e. Número de convenios celebrados con los operadores humanitarios y de recursos adicionales asignados para fortalecer los flujos de cajas menores, a partir de la sentencia T-025 de 2004, para garantizar la sostenibilidad del derecho a la asistencia humanitaria mínima.
- f. Programas concretos de generación de empleo o ingresos realizados en las fases de reubicación o retorno durante el primer semestre de 2004.

4.9.5. En relación con el derecho al mínimo de subsistencia de personas en situación de urgencia extraordinaria, la información concreta solicitada por la Corte el 10 de diciembre de 2004 fue la siguiente:

- a. Número de personas y de núcleos familiares en situación de desplazamiento en situación de especial vulnerabilidad a las que se les ha prorrogado la ayuda humanitaria de emergencia con

posterioridad a la sentencia T-025 de 2004, de conformidad con lo que establece la Ley 387 de 1997;

- b. Número de mujeres cabezas de familia, ancianos, inválidos y otras personas en situación de urgencia extraordinaria a quienes se les ha prorrogado la ayuda humanitaria de emergencia, de conformidad con lo que establece la sentencia T-025 de 2004, indicando el tipo de ayuda recibida hasta el momento.
- c. Número total de personas en situación de especial vulnerabilidad atendidas durante todo el período 1997-2004
- d. Estrategias, planes y programas concretos, así como medidas de contingencia diseñados para evaluar la situación de urgencia extraordinaria, para contactar a la población desplazada que se encuentra en circunstancias de extrema vulnerabilidad y para asegurar la entrega de las ayudas en un tiempo razonable.

4.9.6. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social resaltó la suscripción durante el año 2004 de 5 convenios con operadores humanitarios por valor de \$ 3.299.923.005, para atender las necesidades de ayuda humanitaria de emergencia de la población desplazada. Igualmente, la Red reporta un incremento del 273,66 % en los recursos asignados por caja menor para la atención a la población desplazada y una inversión total de \$28.735.474.027 para Ayuda Humanitaria de Emergencia, durante el período Febrero 2004 a enero 12 del 2005, así como el desarrollo de 6 programas para la generación de ingresos en las fases de reubicación o retorno durante el primer semestre de 2004. La Red también informó que el número de hogares en situación de desplazamiento en situación de especial vulnerabilidad a las que se les ha prorrogado la ayuda humanitaria de emergencia con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004, es de 5394 hogares, y 26230 personas. En cuanto al número de mujeres cabezas de familia, ancianos, inválidos y otras personas en situación de urgencia extraordinaria a quienes se les ha prorrogado la ayuda humanitaria de emergencia, de conformidad con lo que establece la sentencia T-025 de 2004, la Red informa que 1385 adultos mayores, 505 personas con discapacidad, 672 personas con enfermedad Terminal, 561 menores sin acudiente, 2806 hogares con jefatura femenina, recibieron asistencia humanitaria y alojamiento durante el 2004, para un total de 38.236 personas en situación de vulnerabilidad extrema y 44.142 hogares con jefatura femenina atendidos durante el período 1997-2004. Como estrategias para mejorar la entrega de ayuda humanitaria de emergencia, la Red resalta la expedición de una circular, la realización de una video conferencia, la realización de mesas de trabajo, el diseño de un instrumento para recolectar información adicional, la realización de convocatorias para que la población desplazada se acercara a solicitar dicha ayuda, la inclusión dentro del Plan Nacional de Atención de estrategias tales como el desarrollo de programas de cocinas comunitarias, de recuperación alimentaría para menores de 6 años en riesgo, el suministro de desayunos infantiles para menores de 7 años y, a partir del año 2005, la inclusión de mayores adultos desplazados en el programa de almuerzos del ICBF.

4.9.7. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, resaltan que *“la información aportada no es suficientemente clara ni incluye todos los datos necesarios para establecer la cobertura alcanzada en la entrega de ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada, en los tres periodos señalados por la Corte,”* por lo que solicitaron información adicional. Con base en dicha información, estas entidades llegaron a las siguientes conclusiones: (i) *“De los 66.259 hogares inscritos en el SUR por desplazamientos individuales antes del 2001, el 4,14% familias recibieron Atención Humanitaria de Emergencia y kit de aseo. De éstos, al 2,2% se les entregó kit de cocina y al 1,76% se le garantizó apoyo para alojamiento.”*; (ii) *“En el caso de los 25.362 hogares inscritos en el SUR por desplazamientos masivos antes del 2001, la Red informó que no aplicaban tales entregas, sin explicar las razones. Es decir, el incumplimiento en la entrega de atención humanitaria de emergencia es del 100%.”* (iii) *“En relación con la ayuda inmediata, creada por el decreto 2569 del 2000 para los declarantes, luego de su vigencia, no se reporta ninguna información.”* (iv) *“De los 170.262 hogares inscritos en el SUR por desplazamientos individuales entre el 2001 y el 8 de febrero de 2004, a 16.545, equivalente al 9,71%, se les brindó Atención Humanitaria de Emergencia y kit de aseo. De éstos, el 3,93% recibieron kit de cocina y el 5,77% recibió apoyo para alojamiento.”* (v) *“De los 54.068 hogares que fueron inscritos en el SUR por desplazamientos masivos entre el 2001 y el 8 de febrero de 2004, el 1,32% recibió Atención Humanitaria de Emergencia y kit de aseo. La Red afirmó que no aplicaban, en estos casos, la entrega de kit de cocina y el apoyo para alojamiento, asegurando que los hogares se alojan en casas de familiares o albergues temporales.”* Estas entidades señalan que aun cuando la Red reporta un cubrimiento del 100% de la ayuda humanitaria de emergencia en el caso de la población incluida en el SUR a partir del 9 de febrero de 2004, los resultados obtenidos al aplicar el Modelo de Seguimiento y Evaluación al SNAIPD de Procuraduría, son muy distintos. Según este sistema sólo el 30.41% de los desplazados inscritos individualmente y el 8% de los desplazamientos han recibido ayuda humanitaria de emergencia y kit de aseo. En cuanto a la ayuda inmediata, casi ningún desplazado inscrito en el SUR la ha recibido. Luego de aplicar el Modelo de Seguimiento y Evaluación al SNAIPD, en el componente de Atención Humanitaria de Emergencia, en Soacha, Bucaramanga, Barrancabermeja, Antioquia, Cartagena, Sincelejo, Bogotá, Barranquilla y Villavicencio, de las 3755 familias declarantes, sólo 2763 (71%) fueron inscritas en el SUR, de esas, en promedio, sólo el 10% recibieron ayuda inmediata, principalmente en el componente de alimentación y el 26% habían recibido ayuda humanitaria, detectándose un incumplimiento de hasta el 100% en algunas de estas ciudades. Estas entidades concluyen *“en el caso de la ayuda inmediata (art. 16 del Decreto 2569 de 2000) y Atención Humanitaria de Emergencia (artículo 15 de la ley 387 de 1997 y 17 del decreto 2569 de 2000), dirigidas a garantizar la subsistencia mínima del desplazado, los niveles de incumplimiento son realmente alarmantes, como lo demuestra la medición hecha por la PGN en los departamentos y ciudades reportados en este informe (...)* Estas dos entidades consideran que ha habido

cumplimiento bajo, en los parámetros señalados por la Corte Constitucional.”

4.9.8. Ante las observaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo en su Cuarto Informe, la Red de Solidaridad Social envió el 16 de febrero de 2005 un escrito de réplica en el cual señaló que las conclusiones a las que llegan dichas entidades estaban basadas *“en los resultados de las visitas sobre hogares atendidos en el último trimestre del 2004, generalizando estas conclusiones a todo el período posterior a la Sentencia. Por ello, la PGN no puede establecer conclusiones finales sobre resultados parciales.”* (...) *“la PGN no tuvo en cuenta la asistencia brindada en dicho trimestre a hogares incluidos en períodos anteriores.”* La Red precisa, que dado que *“la atención humanitaria de urgencia o inmediata se orienta a satisfacer las necesidades de los individuos u hogares que no tienen posibilidad de albergue y de alimento durante el tiempo que se encuentra en trámite la decisión de su inclusión o no en el SUR, siendo la gran mayoría de casos remitidos por el Ministerio Público, por ser el primer contacto con los declarantes. Por ello, se considera que no todos los individuos u hogares que declaran deben ser beneficiarios de esta ayuda.”* El Director de la Red también afirma que dado que varias de los operadores humanitarios no tienen como requisito para la entrega de las ayudas el estar registrados en el SUR, sino que emplean sus propios criterios para evaluar las necesidades de la población atendida. Por ello, *“no considera conveniente que el modelo de la PGN evalúe el cumplimiento de la entidad en materia de ayuda inmediata realizando un análisis comparativo porcentual entre el número de declarantes y los beneficiarios de esta ayuda, sin tener en cuenta las necesidades reales de los mismos y los argumentos anteriormente expuestos.”* Afirma, igualmente que para la Red *“la atención humanitaria de urgencia o inmediata se orienta a satisfacer las necesidades de los individuos u hogares que no tienen posibilidad de albergue y de alimento durante el tiempo que se encuentra en trámite la decisión de su inclusión o no en el SUR, siendo la gran mayoría de casos remitidos por el Ministerio Público, por ser el primer contacto con los declarantes. Por ello, se considera que no todos los individuos u hogares que declaran deben ser beneficiarios de esta ayuda.”* En cuanto a la razón por la cual no reportan ayuda humanitaria de emergencia para los desplazamientos masivos, el Director de la Red precisa *“que no es lógico que se reporte atención después del 9 de febrero de 2004 de familias desplazadas masivamente antes del año 2001 (...), por cuanto este tipo de emergencia se atiende en su momento y no después de tres años”* por lo cual, *“no es cierto que la RSS hubiera incumplido en la entrega de la atención humanitaria de emergencia en el 100% para este período en eventos masivos de desplazamiento”* El Director de la Red tampoco comparte la apreciación de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo según la cual la Red reportó el 100% de la asistencia, en contraposición a los resultados arrojados en las visitas realizadas por la Procuraduría General de la Nación a las Unidades territoriales. *“La RSS reportó el 100% de la asistencia en desplazamientos masivos, mientras que el modelo de la Procuraduría General de la Nación, como lo evidencian las actas levantadas en las visitas*

practicadas a las Unidades Territoriales, se aplicó para los desplazamientos individuales, por lo cual las cifras no pueden ser comparables.” Para los desplazamientos masivos, el Director presenta una corrección de las cifras presentadas originalmente, debido a *“que se debió haber reportado la asistencia que en su momento se brindó a los hogares desplazados masivamente y no solamente reportar los hogares atendidos con posterioridad a la Sentencia.”* El Director de la Red considera que *“más allá de comparar porcentualmente el número acumulado de hogares atendidos frente a los incluidos de manera acumulada, se debería verificar el esfuerzo de la entidad para prestar la asistencia humanitaria de emergencia con posterioridad a la Sentencia tanto a las familias incluidas durante el 2004 como a las familias de años anteriores que no lo hubieren recibido.”* En ese sentido resalta como acciones que demuestran ese cumplimiento las siguientes: (i) que el 92% de los hogares incluidos en el SUR y desplazados individualmente en el año 2004 han recibido la atención humanitaria de emergencia; (ii) los esfuerzos de búsqueda activa de los hogares de la Red de aquellos hogares incluidos en el SUR en vigencias anteriores, quienes por su alta movilidad son difíciles de contactar; (iii) la adopción de un nuevo mecanismo de asistencia en el componente de auxilio de alojamiento temporal por valor de \$4.018.889.000 para beneficiar 16508 hogares; (iv) *“la ejecución de recursos de caja menor por valor de \$3157.467.997, cifra tres veces superior al comportamiento histórico de este recurso;”* (v) *“la provisión de alimentos, kits de aseo, kits de hábitat, vajilla y cocina mediante contratos nacionales de suministros, que permitieron la atención en todo el territorio nacional, con una inversión de cerca de \$18.000.000.000;”* (vi) *“la disponibilidad de operadores humanitarios contratados por la RSS en cinco ciudades altamente receptoras, con una inversión de \$3299.923.000.”;* (vii) *“la adopción de una línea especial para atender hogares en crisis alimentaria en las ciudades donde opera la OPSR, lo cual permitió la entrega de raciones alimentarias a 33362 personas beneficiarias por un valor de \$1699.429.000.”*

4.9.9. En respuesta a las objeciones enviadas por el Director de la Red de Solidaridad Social, el Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además lo siguiente:

De la información se observa el esfuerzo realizado por la RSS, pero no hay información acerca del nivel de complementariedad para la protección de este derecho por parte de las entidades territoriales, en los términos de las obligaciones establecidas en la Ley 387/97 y del Decreto 2569 de 2000.

La atención a la que hace referencia el artículo 16 del Decreto 2569 no es discrecional frente a hogares *“que no tienen la posibilidad de albergue y de alimento durante el tiempo que se encuentra en trámite la decisión de su inclusión o no en el SUR,”* ni debe estar mediada por *“una valoración de la necesidad real para prestar la asistencia temporal,”* como lo considera la Red de Solidaridad Social.

(...)

Por otra parte, el cuadro resumen señala que los componentes de kit de vajilla y cocina y de apoyo para el alojamiento no aplican para desplazamientos masivos, pero sin explicar los respectivos criterios. En caso de que se presuma que se trata de casos atendidos por el CICR, esto no exime a la RSS de la obligación de monitorear y reportar la provisión de dichos componentes. (...)

El informe da cuenta de la inversión de la RSS en AHE e incluye la Operación Permanente de Socorro – OPSR que cobija a 33.362 personas (...) Sin embargo, el cuadro de inversión de la RSS en AHE no aporta suficiente claridad para determinar si los recursos invertidos corresponden al PAM o al ICBF. (...) En relación con la sostenibilidad de esta acción para garantizar el derecho a la subsistencia de la población desplazada, la Defensoría del Pueblo pone de presente que en diciembre pasado el PMA alertó públicamente sobre las dificultades que se han presentado para conseguir recursos para su programa con población desplazada en Colombia.

Por otra parte, la Carta de entendimiento RSS-CICR es clara al señalar que la RSS (el gobierno nacional) es responsable primario en cuanto a la provisión de AHE y que el CICR tiene un rol complementario. Sin embargo, la RSS no informa acerca de la adopción de medidas que permitan garantizar a la población desplazada el derecho a la AHE en caso de que el CICR redefina sus prioridades, como es el caso de la reestructuración de este Comité, la cual ha implicado encierro de algunas de sus oficinas en ciudades altamente receptoras de población desplazada como Barrancabermeja, Sincelejo, Valledupar, Pasto y San José del Guaviare.

4.9.10. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que este derecho *“no ha sido garantizado a la totalidad de la población desplazada, pues para empezar, la ayuda humanitaria que debe ser proporcionada a los mismos después de realizada la declaración y antes de la inclusión en el registro, es prácticamente inexistente. (...) En relación con la atención humanitaria posterior a la inclusión en el registro la situación es igualmente preocupante. En primer lugar, porque se sigue observando una profunda diferencia entre la atención a los desplazamientos masivos y aquella que se brinda en caso de desplazamientos individuales y/o unifamiliares, respecto de los cuales la atención es precaria cuando no inexistente.”*

4.9.11. La Comisión Colombiana de Juristas no incluye en su informe una evaluación de las acciones realizadas para garantizar la efectividad de este

derecho. Las organizaciones de población desplazada, señalaron que en general *“la atención humanitaria de emergencia se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos. En promedio, la Red de Solidaridad Social tarda 6 meses en entregar las ayudas y cuando se hacen efectivas, se limitan a bonos de alimentación para tres meses que no cubren las necesidades básicas de la mayoría de familias.”*⁹ *“La atención humanitaria para la población desplazada no ha sido garantizada de manera integral. Además del incumplimiento de los deberes establecidos, no se conocen los criterios para determinar en qué ocasiones y bajo qué circunstancias se deben entregar las asistencias humanitarias en los diferentes municipios.”*¹⁰

4.9.12. En su Informe del 18 de marzo de 2005, ACNUR reconoce que *“las instituciones gubernamentales y, en particular la RSS han efectuado un fuerte esfuerzo con el objetivo de brindar la asistencia a la población que le garantice su subsistencia digna. La adecuación de la ficha de caracterización de la población desplazada en los formatos de toma de declaración es una medida adecuada en este sentido, al igual que los ejercicios de caracterización de la población,”* pero señala que éste resulta insuficiente porque la información se desactualiza con el tiempo, por lo cual es necesario que se adopte un sistema de seguimiento que asegure la utilidad de la información contenida en el SUR. ACNUR subraya que el ejercicio de la Red para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, *“se partió del supuesto que la población que se había desplazado en forma masiva no requería asistencia. Si de lo que se trata es de garantizar la subsistencia digna de las personas y no el hecho que alguna vez habían recibido el apoyo por parte del Estado la decisión asumida por el Gobierno pudo significar algún tipo de discriminación para personas que, habiéndose desplazado en forma masiva y habiendo sido asistidos por el Estado en esa oportunidad continúan, como consecuencia de ese desplazamiento masivo requiriendo algún grado de apoyo.”* En cuanto a las falencias de la respuesta estatal para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en las entidades territoriales, ACNUR señala que *“es fundamental avanzar en algunos aspectos del esquema operativo. La atención en municipios sin presencia de la RSS pone en riesgo el cumplimiento del carácter universal de la respuesta estatal. La formulación de planes de contingencia en las administraciones locales es un instrumento adecuado, pero como se señaló, además de la existencia del Comité Municipal en sólo un conjunto de municipios, los ejemplos presentados en la parte I de este documento indican que los comités aún no operan como instancias de planificación. A lo anterior se suma la precariedad de la presencia de la RSS en el nivel territorial. Las Unidades Territoriales de la RSS no cuentan con la capacidad, ni la movilidad como para hacer presencia en todos los municipios de los departamentos, ni para responder en materia de asistencia, ni para promover procesos sostenibles de operación y planificación de los Comités Municipales, hecho que obliga a un mayor esfuerzo por parte de los entes territoriales.”* ACNUR también subraya que los programas de asistencia

⁹ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, 14 de enero de 2005

¹⁰ Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, Marzo 29 de 2005

siguen sin cubrir el conjunto de ítems que componen el mínimo de protección, especialmente en materia de provisión de vestido y agua potable. Indica además, que debido a que los procesos de retorno o reubicación no son tenidos en cuenta como situaciones de emergencia, no se hacen las provisiones necesarias para atender las necesidades de ayuda humanitaria. Igualmente, indica que la falta de claridad sobre los criterios empleados por la Red para determinar cuándo se prorroga la ayuda humanitaria de emergencia, o cuándo se trata de personas en situaciones de especial vulnerabilidad, puede llevar a decisiones arbitrarias.

4.9.13. En la audiencia de información la Procuraduría General de la Nación señaló que *“sigue considerando que la información suministrada por el Consejo Nacional de Atención Integral en relación con las demandas de la mayoría de esos derechos que debe garantizar el Estado.”* Igualmente indicó que *“los bajos cubrimientos de ayuda inmediata y atención humanitaria de emergencia”* se presentaron debido a que no se han adoptado *“medidas encaminadas a garantizar la asignación presupuestal suficiente para ayuda humanitaria de emergencia.”* Adicionalmente consideró que *“la insistencia de la Red de Solidaridad Social “en señalar que no considera pertinente que a todos los declarantes se les brinde ayuda inmediata, y que esa ayuda es para satisfacer necesidades de los que no tienen posibilidad de albergue o alimentos mientras se decide sobre su inclusión en el sistema único de registro (...) contrarían el artículo 16 del Decreto 2569 de 2000, que no dispone este tipo de condicionamientos.”* En su intervención en la audiencia de información, el Defensor del Pueblo señaló que *“se registran debilidades importantes en cuanto a la atención que se debe proporcionar.”* En los informes de evaluación presentados por las distintas organizaciones de población desplazada, se señala que *“es necesario mayor responsabilidad de las entidades territoriales para mejorar la atención sobretudo en lugares donde la Red de Solidaridad Social no está presente”, “la asistencia humanitaria no es integral, se entregan alimentos de baja calidad. Los kits de aseo se entregan sin diferenciación de género”, “no hay cumplimiento de la sentencia en cuanto a la atención humanitaria.”* Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados señaló, en cuanto a las falencias de la respuesta estatal para la entrega de ayuda humanitaria de emergencia en las entidades territoriales, que *“es fundamental avanzar en algunos aspectos del esquema operativo. La atención en municipios sin presencia de la RSS pone en riesgo el cumplimiento del carácter universal de la respuesta estatal”* y subraya que los programas de asistencia siguen sin cubrir el conjunto de ítems que componen el mínimo de protección, especialmente en materia de provisión de vestido y agua potable. Indica además, que debido a que los procesos de retorno o reubicación no son tenidos en cuenta como situaciones de emergencia, no se hacen las provisiones necesarias para atender las necesidades de ayuda humanitaria.

4.9.14. De lo anterior, la Sala Tercera de Revisión concluye que: (i) lo reportado corresponde a acciones directamente encaminadas a atender este

derecho; (ii) las cifras presentadas por la Red de Solidaridad Social si bien muestran un aumento significativo en los resultados de atención, no son lo suficientemente claras para determinar con certeza el grado de cobertura de la ayuda humanitaria de emergencia y de la ayuda inmediata, (iii) a pesar de los avances para corregir retrocesos y deficiencias presupuestales, persisten problemas en la entrega efectiva, completa y oportuna de las ayudas. La falencias de este componente de protección a la población desplazada recae directamente sobre el Director de la Red de Solidaridad Social, como coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y como responsable de la atención humanitaria de conformidad con lo que establece el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 y el artículo 1 del Decreto 2569 de 2000. Lo anterior evidencia que persisten los problemas (i) de coordinación, (ii) de falta de indicadores y procedimientos de seguimiento e implementación de la política pública de atención a los desplazados, (iii) de demora en la entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada; (iv) de inexistencia de medidas de evaluación para poder medir progresos o retrocesos, (v) de recursos insuficientes; (vi) de bajo cubrimiento de las acciones adelantadas hasta el momento; (vii) de falta de claridad sobre los criterios para otorgar, negar o prorrogar la ayuda, y (viii) de entrega efectiva de la asistencia inmediata, de conformidad con lo ordenado por la Ley 387 de 1997.

4.9.15. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, adopte y aplique prontamente los correctivos necesarios para superar las falencias señaladas en el párrafo 4.9.14 de este Anexo, de tal forma que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir el comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la subsistencia mínima.

4.9.16. Para cumplir con lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para garantizar la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y la asistencia inmediata a la población desplazada, así como para garantizar la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada que se encuentre en condiciones de extrema vulnerabilidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de su derecho a una subsistencia mínima;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y la asistencia inmediata a la población desplazada y sobre la cobertura de dicha ayuda, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos

o retrocesos en el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.

- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, con las organizaciones no gubernamentales y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema de tal forma que se garantice el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso en la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y de la asistencia mínima de tal manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada;
- Diseñar e implementar instrumentos que permitan introducir correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada en materia de entrega de ayuda humanitaria de emergencia y de asistencia inmediata;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención humanitaria de emergencia presentadas por la población desplazada, especialmente cuando se trate de personas en situaciones de vulnerabilidad extrema;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las metas institucionales en materia de entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y de asistencia inmediata, así como sobre los criterios objetivos que dan derecho a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el párrafo 4.9.14 de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de las acciones adelantadas por la Red de Solidaridad Social en esta materia, con el fin de asegurar el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.
- Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus

competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho al alojamiento y vivienda básicos

4.10.1. En cuanto a las acciones adelantadas para la **protección del derecho al alojamiento y vivienda básicos** los Ministerios de Agricultura y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y la Red de Solidaridad Social, enviaron informes sobre las acciones realizadas para garantizar el goce efectivo de este derecho. En dichos informes, se incluyen como acciones concluidas directamente encaminadas a garantizar el derecho al alojamiento y vivienda básicos, datos sobre la actualización de ficha “*estadísticas básicas de inversión*” del banco de proyectos de inversión nacional; la destinación de \$20.000 millones de pesos del presupuesto nacional para atender a la población desplazada a través del subsidio familiar de vivienda; el diseño y elaboración del formulario especial para postulación; la actualización de la base de datos sobre las tutelas interpuestas por 5.277 familias; la elaboración de instructivos; la convocatoria para postulación del 30 de junio al 17 de agosto de 2004; la elaboración de un plan estratégico; y la oferta de vivienda de interés social para población desplazada, así como la presentación de algunas cifras acumuladas.

4.10.2. No obstante lo anterior, dado que dicha información no era suficiente para determinar la capacidad institucional para atender la demanda potencial de servicios ni los mecanismos previstos para corregir los recursos faltantes, ni el número de personas que han recibido los subsidios. Por lo anterior, la Corte Constitucional solicitó en el Auto del 10 de diciembre al Director de la Red de Solidaridad Social, y a la Ministra del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la siguiente información puntual:

- a. Número de subsidios familiares de vivienda (discriminar si es para compra o arrendamiento) para la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro antes del año 2001, y entregados con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004;
- b. Número de subsidios familiares de vivienda (discriminar si es para compra o arrendamiento) para la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro en el período 2001-febrero 8 de 2004, y entregados con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004;
- c. Número de subsidios familiares de vivienda (discriminar si es para compra o arrendamiento) para la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro con posterioridad al 9 de febrero de 2004;
- d. Número total de personas que han recibido subsidios familiares de vivienda durante todo el período 1997-2004

- e. Recursos adicionales y totales asignados para garantizar efectivamente el derecho al alojamiento y vivienda básicos durante el año 2004, y proyección para el año 2005.

4.10.3. Que en el informe enviado por la Red de Solidaridad Social el 9 de febrero de 2005, se resaltan como acciones concluidas encaminadas a garantizar este derecho durante el año 2004, (i) la conformación de la mesa sectorial de vivienda; (ii) la priorización de la adjudicación de subsidios de vivienda para proyectos presentados que benefician a población desplazada, con una asignación de subsidios superior a los \$5.000 millones de pesos para beneficiar a 1.077 hogares; (iii) la disponibilidad de \$20.000 millones del presupuesto de FONVIVIENDA y de \$80.000 millones gestionados por la RED, para atender a 14.598 hogares que representan el 46% de los hogares habilitados en la convocatoria al subsidio familiar de vivienda que cerró en el mes de agosto de 2004. En cuanto a la entrega de subsidios, la Red presenta los siguientes cuadros:

VIVIENDA URBANA					
Modalidad	SFV urbana asignados a Población desplazada con posterioridad a la Sentencia T-25			Total SFV asignados durante el 2004	Total Recursos Asignados en el 2004
	Hogares Registrados en el SUR antes de 2001	Hogares Registrados en el SUR periodo 2001- Feb 8 de 2004	Hogares Registrados en el SUR con posterioridad a Feb 9 de 2004		
Adquisición de vivienda	2340	11682	1583	15605	\$ 60.662.852.114,00
Arrendamiento	1004	5245	797	7046	\$ 65.211.132.000,00
TOTAL	3344	16927	2380	22651	\$125.873.984.114,00

SFV: Subsidio Familiar de Vivienda

SUR: Sistema Único de Registro

VIVIENDA RURAL			
MODALIDAD	ANTES DE 2001	DE 2001 A FEBRERO 8 DE 2004	DESDE FEBRERO 9 DE 2004

	FAMI LIAS	SUBSIDI O	FAMI LIAS	SUBSIDI O	FAMI LIAS	SUBSIDI O
Saneamien to y mejoramie nto de vivienda	1.831	4.759.797. 804.40	591	2.139202. 627.32	200	785.264.58 9.40
Construcci ón de vivienda en sitio propio	367	1.094.552. 670.66	841	3.936.356. 929.04	407	2.287.379. 428.42
Adquisició n de vivienda nueva	518	1.506.310. 110.84	291	1.471.344. 920.89	2	9.456.000. 00
TOTAL	2716	7.360.660. 585.90	1723	7.546.904. 477.25	609	3.082.100. 017.82

4.10.4. Que en su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, luego de examinar la información remitida a la Corte el 9 de agosto de 2004, “*consideró necesario solicitar (...) datos adicionales relacionados con el número de personas desplazadas que solicitaron subsidios familiares de vivienda rural o urbana (discriminando si fue para compra o arrendamiento) en cada uno de los periodos señalados por la Corte en la referida providencia.*” No obstante lo anterior, debido a que a pesar del plazo para la entrega de información solicitado por el Director de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la información solicitada no fue allegada a tiempo para que pudiera ser tenida en cuenta en su informe, estas entidades manifiestan que “*no fue posible determinar el nivel de cumplimiento de la garantía del derecho a la vivienda rural y a la adjudicación o titulación de predios rurales. En relación con vivienda urbana, aunque se cuenta con información sobre subsidios familiares otorgados con posterioridad a la sentencia T – 025 y el número de personas registradas en cada periodo que solicitaron los mismos, no es posible determinar cuántas de estas proposiciones estaban pendientes o habían sido rechazadas al momento de esta providencia, por lo cual no se puede establecer tampoco el nivel de cumplimiento al respecto. Por lo anterior, en ninguno de los casos puede concluirse si el monto de recursos adicionales y totales asignados para garantizar efectivamente el derecho al alojamiento y vivienda básicos durante el año 2004 y la proyección a 2005, corresponde a las necesidades reales en la materia.*”

4.10.5. En su escrito de objeciones al Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría, el Director de la Red no hace ninguna observación sobre las conclusiones de estas entidades.

4.10.6. No obstante lo anterior, el Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además que si bien se observa un esfuerzo presupuestal importante, no obstante, la información suministrada acerca de la población desplazada postulante al subsidio de vivienda, ya sea rural o urbana, no permite establecer si ese porcentaje es bajo en relación con la demanda potencial. Señala también que en el informe no se da cuenta de información sobre subsidios para el mejoramiento de vivienda y para construcción en sitio propio, tal como lo prevé el Decreto 951 de 2001. *“De acuerdo con lo anterior, no existirían condiciones de favorabilidad para el derecho a la vivienda en procesos de reubicación o retorno rurales.”*

4.10.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES no hizo una evaluación de las acciones adelantadas para garantizar la efectividad de este derecho a toda la población desplazada.

4.10.8. La Comisión Colombiana de Juristas, en su informe del 4 de febrero de 2005 reconoce que durante el período *“2004 se han presentado algunos avances formales en la política de vivienda para la población desplazada. (...) Sin embargo, estos ajustes no han permitido un cumplimiento satisfactorio de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional en relación con el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de las personas desplazadas.”* Para la Comisión se mantuvieron los obstáculos de fondo y de forma resaltados por esa organización en septiembre de 2004, a saber: a) la insuficiencia del presupuesto asignado; b) la cobertura limitada de la convocatoria realizada para acceder al subsidio; c) la falta de medidas correctivas para superar el rezago en la entrega de los subsidios; d) la existencia de trámites costosos y dispendiosos para acceder al subsidio de vivienda; y e) la exigencia de requisitos para la postulación que desconocen la situación especial de vulnerabilidad de la población desplazada. La Comisión concluye que *“la cobertura del esquema de subsidio es muy baja. La falta de información precisa sobre las razones por las cuales la mayoría de familias no fueron beneficiadas por el subsidio genera preocupación sobre los criterios adoptados para la selección y la discriminación que podría existir en este proceso. Además, tomando en cuenta que la convocatoria del Gobierno para acceder al subsidio de vivienda para la población desplazada se cerró el 17 de agosto de 2004 y que muchas personas desplazadas vienen esperando una respuesta a su situación desde mucho antes, ha retardado la realización del derecho a la vivienda digna de los hogares desplazados por un período irrazonablemente prolongado. Finalmente, el Gobierno no ha presentado todavía medidas para garantizar en el años 2005 el derecho a la vivienda digna de las familias desplazadas que no fueron atendidas durante la última convocatoria, tanto porque no fueron seleccionadas o porque no pudieron realizar los trámites administrativos. Esta situación configura sin lugar a duda un incumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 en relación con el goce del derecho a una vivienda digna.”*

4.10.9. Las organizaciones de población desplazada señalaron en sus evaluaciones del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, en relación con el derecho al alojamiento y a la vivienda digna que “el gobierno nacional no ha adoptado una política de vivienda preferencial para la población desplazada: con el monto del subsidio no se puede adquirir un espacio adecuado, los trámites costosos y dispendiosos para acceder y hacer efectivo el subsidio familiar de vivienda no se ajustan a la situación económica y social de las familias desplazadas.”¹¹

4.10.10. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, no hizo una evaluación de las acciones adelantadas para garantizar la efectividad de este derecho a toda la población desplazada.

4.10.11. De la información aportada por la Red de Solidaridad Social y por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para acreditar la conclusión de acciones directamente encaminadas a garantizar el derecho al alojamiento y vivienda básicos de la población desplazada, así como de las evaluaciones de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del pueblo, y de las evaluaciones realizadas por las demás entidades y organizaciones que participaron en el seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 se concluye que hasta el momento subsisten los obstáculos de fondo y de forma que han impedido el goce efectivo de este derecho: (i) la insuficiencia del presupuesto asignado; (ii) la falta de un enfoque diferenciado en programas de vivienda dirigidos en general a población vulnerable; (iii) la cobertura limitada de la convocatoria realizada para acceder al subsidio; (v) la falta de medidas correctivas para superar el rezago en la entrega de los subsidios; (iv) la existencia de trámites costosos y dispendiosos para acceder al subsidio de vivienda; (vi) la exigencia de requisitos para la postulación que desconocen la situación especial de vulnerabilidad de la población desplazada; (viii) la falta de mecanismos para corregir los problemas de coordinación, de falta de indicadores y procedimientos de seguimiento e implementación de la política pública de atención a los desplazados; (vii) de falta de claridad sobre los criterios para otorgar, negar o prorrogar la ayuda, y (viii) la entrega efectiva de la asistencia inmediata, de conformidad con lo ordenado por la Ley 387 de 1997.

4.10.12. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará a la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y al Director de la Red de Solidaridad Social, que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, adopten y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.10.11 de este Anexo, de tal manera que se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al alojamiento, y vivienda básicos. En el caso del Ministro de Agricultura, dado que las acciones desplegadas por

¹¹ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, Marzo 18 de 2005

este Ministerio reflejan el cumplimiento más bajo, ésta entidad tendrá un plazo de tres meses para diseñar, adoptar y aplicar prontamente los correctivos que sean necesarios, de tal manera que en el plazo máximo de seis meses, de tal manera que se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al alojamiento, y vivienda básicos.

4.10.13. Para lograr lo anterior, el Ministro de Agricultura, la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Director de la Red de Solidaridad Social, deberán adelantar las siguientes acciones:

- _ Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas de vivienda y alojamiento para la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de este derecho;
- _ Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas de vivienda y alojamiento para la población desplazada a cargo de cada entidad, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre la dimensión de la demanda, la oferta institucional real, los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho de la población desplazada al alojamiento y vivienda básicos y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- _ Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades responsables de los programas diseñados para garantizar el goce efectivo del derecho del derecho al alojamiento y vivienda básicos a la población desplazada.
- _ Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso de los programas diseñados para garantizar el goce efectivo del derecho del derecho al alojamiento y vivienda básicos a la población desplazada;
- _ Diseñar e implementar instrumentos para adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada en materia de alojamiento y vivienda básicos;
- _ Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en materia de alojamiento y vivienda básicos;

- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de alojamiento y vivienda básicos, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de este derecho a la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el párrafo 4.10.11 de esta anexo, así como en el seguimiento y evaluación de los programas de alojamiento y vivienda básicos a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de este derecho a la población desplazada.
- Sobre el avance de este proceso, la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Director de la Red de Solidaridad Social, deberán enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto. En el caso de las acciones que debe realizar el Ministro de Agricultura, los informes de avance deberán ser enviados mensualmente.

Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la salud

4.11.1. En cuanto a las medidas para garantizar el **derecho a la salud**, la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, incluyó en el informe presentado a la Corte Constitucional el 9 de agosto de 2004, las acciones adelantadas por esa entidad y por el Ministerio de la Protección Social.

4.11.2. En dicho informe, la Red de Solidaridad Social y el Ministerio de la Protección Social, presentan de manera consolidada las principales acciones y actividades realizadas desde 1997 hasta el presente, describen las líneas generales de la política de atención en salud para la población desplazada, y los costos del programa de atención integral en salud y el incremento de cupos a favor de población vulnerable, la adopción de algunos decretos para corregir abusos, la inclusión dentro del proyecto de presupuesto los recursos por parte de la Nación, de los departamentos, de los distritos y de los municipios, que se sumarán a los recursos que apropie el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud en las subcuentas de Riesgos de Eventos Catastróficos y ECAT del

Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA, para asegurar la atención en salud a la población desplazada. Igualmente señalan la ampliación en 100.009 los cupos de afiliación para aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentren habitando en el municipio receptor.

4.11.3. No obstante lo anterior, debido a que la Corte consideró que la información remitida no era suficiente para evaluar el cumplimiento del ordinal quinto de la sentencia T-025 de 2004 en relación con el derecho a la salud, solicitó al Director de la Red de Solidaridad Social, al Ministro de Protección Social y, por intermedio de éstos, a los Secretarios de Salud departamentales, distritales y municipales, la siguiente información puntual:

- a. Acciones concretas realizadas, tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el acceso al sistema de salud para personas en situación de desplazamiento registradas en el Sistema Único de Registro antes del año 2001;
- b. Acciones concretas realizadas tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el acceso al sistema de salud para personas en situación de desplazamiento registradas en el Sistema Único de Registro en el período 2001-febrero 8 de 2004;
- c. Acciones concretas realizadas tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el acceso al sistema de salud para personas en situación de desplazamiento registradas en el Sistema Único de Registro a partir de febrero 9 de 2004;
- d. Monto de recursos asignados y ejecutados en el primer semestre de 2004, tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el derecho a la salud a la población desplazada;

4.11.4 En su informe del 9 de febrero de 2005, el Ministerio de Protección Social reporta como acciones directamente encaminadas a la atención de la población desplazada desde 1997 y hasta enero de 2004: (i) la expedición del Acuerdo 59 del 29 de abril de 1997, *mediante el cual se declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo de la población por causa de la violencia y la suscripción de convenios de transferencia de recursos destinados a la atención integral en salud a la población desplazada, con entidades territoriales*, del Decreto 173 de 1998, *mediante el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral en Salud a la Población Desplazada por la Violencia y define las intervenciones que se prestarán a la población desplazada*, del Acuerdo 185 del 23 de diciembre de 2000, *mediante el cual se definen los procedimientos aplicables a las reclamaciones para el pago de servicios de salud de las entidades públicas y privadas, prestados a la población desplazada por la violencia*, de los Decretos 2131 del 31 de Julio de 2003 y 2284 de agosto 8 de 2003 en donde se establece que “*la población en condición de desplazamiento afiliada al régimen contributivo en calidad de cotizante o beneficiaria, al régimen subsidiado o a los regímenes de excepción, será atendida conforme a las reglas, coberturas, limitaciones y exclusiones establecidas para el respectivo régimen al que pertenecen, es*

decir al Plan Obligatorio de Salud, POS contributivo o subsidiado o al que corresponda de acuerdo con el Régimen excepcional de salud;” (ii) la contratación al Consorcio Fisalud para la administración de los recursos destinados a la atención integral en salud para la población desplazada y (iii) la suscripción de convenios interadministrativos con Direcciones Departamentales y municipales de Salud. Como acciones concluidas a partir de la sentencia T-025 de 2004, el Ministerio de Protección Social incluye las siguientes acciones, consideradas como directamente encaminadas para garantizar la atención en salud de la población desplazada: (i) la expedición del Acuerdo 262 de marzo de 2004, mediante el cual se establecen los criterios de distribución de los recursos del FOSYGA para la ampliación de cobertura del Régimen Subsidiado; la expedición de la Resolución 1451 de mayo de 2004, que asigna 100.009 cupos para nuevas afiliaciones de personas en condiciones de desplazamiento forzado por causa de la violencia, para lo cual no se exigió cofinanciación de los entes territoriales; (ii) la afiliación de 80.526 personas desplazadas recientes en municipios receptores, según reporte de las ARS autorizadas; (iii) la financiación de la continuidad en la afiliación al Régimen Subsidiado para 119.296 personas desplazadas; (iii) la expedición de la Resolución 1843 del 16 de junio de 2004, mediante la cual se definen los cupos indicativos para la distribución de 21.300 millones de pesos de la Subcuenta ECAT del FOSYGA, para 1.293.980 personas desplazadas; (iv); la elaboración Lineamientos para la atención psicosocial a la población en situación y condición de desplazamiento y la evaluación de proyectos de atención Psicosocial presentados por las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud; y (v) la Liquidación de los Convenios interadministrativos con las entidades territoriales, que alcanzaron una ejecución de 12.562.5 millones de pesos por servicios prestados a 87.272 personas desplazadas; (vi) la suscripción de convenios con 31 Departamentos y 4 distritos para cofinanciar la atención integral en salud a la población desplazada no cubierta por ningún régimen de salud, con cargo a la Subcuenta ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, y a los recursos del Sistema General de Participaciones, Rentas Cedidas y recursos propios que destinen departamentos, distritos y municipios; y (vii) la revisión y análisis de la base de datos recibida por parte de la Red de Solidaridad, para cruzarla con las bases de datos que maneja el Ministerio de la Protección Social, donde se encontraron solo 536.170 registros útiles para la comparación de la información, particularmente en las variables ‘tipo y número de identificación. En cuanto al monto de los recursos asignados y ejecutados en el primer semestre de 2004, tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el derecho a la salud de la población desplazada, el Ministerio de Protección Social resalta la asignación de \$21.300 millones de pesos para atender a 1’293.980 personas desplazadas.

4.11.5. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, *“reconocen los esfuerzos del Ministerio de Protección Social para garantizar el acceso de la población desplazada al Sistema de Seguridad Social en Salud pero, a pesar de la minuciosa relación*

de acciones adelantadas al respecto, al no contar aún con la información que debía aportar el Consorcio Fisalud (...), no es posible calificar el cumplimiento de la orden que se analiza, debido a la ausencia de datos referentes al número de personas desplazadas, inscritas en el SUR antes del 2001, entre el 2001 y el 8 de febrero de 2004 y después del 9 de febrero de 2004, que requerían ser incluidas en el sistema de salud.”

4.11.6. El Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además que *“en términos generales, las acciones reportadas se orientan a la ampliación de la cobertura y asignación de recursos, pero no existe claridad sobre criterios de favorabilidad para la población desplazada, en cuanto al acceso y permanencia en los servicios de salud.”* Señala además, que la información enviada sobre convenios interadministrativos no permite saber la cobertura de dichos convenios con 31 departamentos y 4 distritos para cofinanciar la atención de salud de la población desplazada. Indica también que en algunos de esos convenios se reporta una baja ejecución, pero no es posible determinar las razones de este hecho, a pesar de que los problemas de capacidad institucional detectados a nivel territorial que mostraban la necesidad de su ejecución. Resalta también que *“aun no han sido resueltos los problemas de información que impiden hacer seguimiento a la atención brindada a la población desplazada y que pueden ocasionar demoras en la atención.”*

4.11.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES resalta la inexistencia de información clara sobre las acciones desarrolladas por las Secretarías de Salud Departamentales, Municipales y Distritales para asegurar la plena realización del derecho a la salud de las personas desplazadas, e igualmente sobre el número de personas en situación de desplazamiento que después del 9 de febrero de 2004 requerían ser incorporadas al sistema de salud. Para CODHES, *“los vacíos de información reconocidos por el Ministerio evidencian el incumplimiento de la obligación estatal de garantizar el derecho a la salud a la población desplazada.”*

4.11.8. La Comisión Colombiana de Juristas resalta que el enfoque y contenido del derecho a la salud que reconocen las entidades del SNAIPD, no tiene en cuenta que la población desplazada *“por ser víctima de violaciones múltiples de sus derechos fundamentales y carecer en general de medios económicos para satisfacer sus necesidades básicas, el Estado tiene la obligación de establecer un trato preferente,”* lo cual implica, a su juicio, que dentro de tal derecho deben incluirse la exención en el pago de servicios y medicinas y la realización de programas específicos de atención en salud a la población desplazada. Señala también que la política de salud, que tiende a *“eliminar el esquema específico antes existente para aplicar a la población desplazada las normas generales del Sistema General de Seguridad Social en Salud, utilizando el mismo régimen que la población pobre”* constituye un retroceso que afecta la efectividad del derecho a la salud de la población desplazada. Resalta los problemas de atención que en la práctica sufren miles de personas

afectadas por el desplazamiento, así como el retardo en las citas y la imposibilidad de comprar los medicamentos formulados, que siempre se encuentran fuera del POS, o no están disponibles. Por lo anterior, concluye “*que las acciones del Estado encaminadas a que todas las personas desplazadas gocen del mínimo de protección en salud no han sido suficientes.*”

4.11.9. Las organizaciones de población desplazada señalan en sus informes que “*el 75% de la población recibe solamente algunas veces la atención en medicamentos, en tanto que no tienen acceso al servicio de salud o porque teniendo carné subsidiado, ciertos medicamentos no son cubiertos por el servicio del POS-S, hecho que es alarmante si se tienen en cuenta la limitación económica de la población desplazada, para cubrir estos gastos. En general, el servicio de salud recibido por la población desplazada es deficiente, las condiciones de acceso están determinadas por la ampliación de cobertura del sistema en cabeza de administradores locales con incapacidad financiera para asumirlo, la atención hospitalaria en la mayoría de municipios es de primer nivel, con recursos hospitalarios básicos y un limitado o inexistente laboratorio clínico para la recepción de exámenes. Los derechos de las mujeres son especialmente vulnerados, porque los centros de salud no cuentan con la posibilidad de la realización de una citología confiable. En el mismo sentido, las acciones de prevención integradas en los PAB no establecen programas específicos de atención de las necesidades de protección de las mujeres y de las niñas y niños desplazados.*”¹² “*De manera general, las entidades de salud no están dando cumplimiento al decreto 2231 de 2003 y otros, pues están dejando de atender a la población desplazada que requiere de sus servicios. Cuando son atendidos les dan tratamiento de persona con capacidad económica para pagar los servicios.*”¹³

4.11.10. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, teniendo en cuenta los niveles de evaluación sugeridos por la Corte, señala que las gestiones adelantadas para ampliar los cupos de afiliación al SISBEN para 104.000 personas, así como la distribución de \$21.300 millones destinados a la atención de la población desplazada “*son positivas y constituyen medidas encaminadas a avanzar en la garantía de cumplimiento del mínimo de protección en materia de atención en salud.*” No obstante, señala que la debilidad en los esquemas de seguimiento y control, puede ser una de las posibles causas para que se presente la distancia entre la formulación y la ejecución de la política. Subraya que para el sector de la salud, “*la población desplazada es una dentro del conjunto de la población vulnerable del país, (...), por lo cual la asignación de recursos se efectúa de manera global, sin que sea posible determinar la atención diferencial a la población desplazada. Siendo esta, entonces, una de las posibles causas estructurales de las*

¹² Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada, Marzo 29 de 2005

¹³ Documento enviado por los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, 18 de marzo de 2005, y por el Espacio de Población Desplazada de Coordinación local de Cartagena, el 31 de marzo de 2005

debilidades que en materia de información tiene el sector para reportar los resultados, más allá de la distribución de recursos y suscripción de convenios, en la atención a la población desplazada.” ACNUR llama la atención sobre la información suministrada por el DNP en el sentido que los recursos asignados no serían suficientes para atender el 79.6% de la demanda, siendo necesarios otros \$75.000 millones de pesos. “De la información entregada, no se puede deducir cuántas familias podrán ser atendidas con los recursos destinados, cuántas efectivamente tienen acceso al sistema de salud, y qué acciones se requieren para completar el faltante; en este sentido, es positivo el cruce de las bases de datos del SUR con el Registro Individual de Prestaciones en Salud, a pesar que persisten algunos problemas en la clarificación de la información, tal y como ha sido señalado por los informes conjuntos de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría.” Según ACNUR, en relación con los cupos asignados para afiliación al Régimen Subsidiado, la información presentada no permite determinar qué porcentaje de la población queda por fuera de esta cobertura y las medidas que se adoptarán para asegurar que sean incluidas al sistema. No se reportan tampoco acciones encaminadas a garantizar que los menores de un año que no se encuentren afiliados al sistema, reciban atención gratuita. ACNUR resalta que un “problema general de la respuesta estatal en materia de salud es que se da una menor prioridad a la prevención de enfermedades e infecciones contagiosas y se concentra la atención en la respuesta a la enfermedad y a la afiliación de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud lo cual, si bien es positivo, deja sin desarrollo un ámbito fundamental del mínimo de protección en salud. Es positivo que, frente a la prevención del VIH/SIDA, particularmente entre los jóvenes se cuente con los recursos y el apoyo del Fondo Global de Naciones Unidas.”

4.11.11. Durante la audiencia de información el Defensor del Pueblo *resaltó* que “*si bien se han hecho esfuerzos importantes para ampliar cobertura salud, aún no se han establecido los criterios de favorabilidad para que los desplazados tengan acceso preferencial*”, así como el hecho de que exista “*denegación sistemática en el suministro de medicamentos.*” Por su parte, las distintas organizaciones de desplazados, la Comisión Colombiana de Juristas y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, coincidieron en señalar que es necesaria la definición de recursos suficientes, específicos y preferenciales para atender las necesidades de salud de la población desplazada.

4.11.12. De lo anterior se concluye lo siguiente: (i) La información enviada refleja esfuerzos importantes del Ministerio de la Protección Social para ajustar la oferta institucional a las necesidades de atención en salud de la población desplazada, pero todavía no permiten determinar una atención diferencial; (ii) Tales esfuerzos se refieren principalmente a mejoramiento de la cobertura y a la coordinación de esfuerzos con las Secretarías de Salud de las entidades territoriales. No obstante, (iii) la ausencia de indicadores de evaluación, seguimiento y corrección de falencias que permitan ajustar la oferta institucional a las necesidades de la población desplazada, impiden

determinar la cobertura efectiva y la demanda real de servicios de salud de la población desplazada.

4.11.13. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión ordenará al Ministro de la Protección Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto diseñe, implemente y ponga en marcha instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.11.12. del Anexo a este Auto, de tal manera que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a acceder a los servicios de salud.

4.11.14. Para lograr lo anterior, el Ministro de la Protección Social deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- _ Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para adoptar los correctivos que sean necesarios para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada;
- _ Adoptar e implementar indicadores de resultado en materia de atención en salud a la población desplazada tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre la dimensión de la demanda y la oferta real en materia de salud, los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- _ Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada.
- _ Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso de los programas de atención en salud para la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial;
- _ Diseñar e implementar instrumentos que permitan la corrección oportuna de los estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención en salud para la población desplazada;
- _ Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en materia de salud;

- _ Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de atención en salud para la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo del derecho a la salud de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- _ Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el párrafo 4.11.12. de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de los programas de atención en salud para la población desplazada, con el fin de asegurar el goce efectivo de este derecho.
- _ Sobre el avance de este proceso, el Ministro de la Protección Social, deberá enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación de las medidas adoptadas para proteger a la población desplazada contra prácticas discriminatorias

4.12.1. Que en relación con las medidas adoptadas para la **protección de la población desplazada contra prácticas discriminatorias**, la Red de Solidaridad Social incluyó en su informe del 9 de agosto de 2004 la divulgación de la Carta de Derechos de la población desplazada a través de la impresión de 200.000 volantes, la firma de un acuerdo de voluntades el 28 de julio de 2004 entre los alcaldes de las principales ciudades del país para la sensibilización, como la culminación de acciones encaminadas a garantizar el cumplimiento del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 de la sentencia T-025 de 2004, en relación con este mínimo de protección.

4.12.2 En relación con este derecho, la Corte no solicitó información adicional en el Auto de 10 de diciembre de 2004.

4.12.3. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social tampoco no incluyó la realización de nuevas acciones realizadas con posterioridad a agosto de 2004.

4.12.4. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, no evaluaron las acciones realizadas para garantizar este derecho.

4.12.5. Que en su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que *“el gobierno no ha proporcionado información oficial consolidada. Por tal razón no cabe sino concluir que el Gobierno ha incumplido su deber de garantizar a todos los desplazados su derecho.”*

4.12.6. La Comisión Colombiana de Juristas no incluye en su informe una evaluación de las acciones realizadas para garantizar la efectividad de este derecho. Tampoco lo hacen las organizaciones de población desplazada.

4.12.7. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR señala que hay una incompreensión en términos generales de la orden quinta en relación con este derecho en particular, por lo que la falta de información evidencia las debilidades institucionales en la materia. ACNUR concluye que si bien el nivel de respuesta no permite alcanzar los parámetros correspondientes a este derecho, si hay avances en la acción estatal.” Resalta la difusión de la Carta de Derechos como un instrumento útil, pero insuficiente para proteger a la población desplazada contra la discriminación, dado que la Carta no recoge el contenido de los mínimos de protección ni su significado como tampoco las rutas para el acceso a las diferentes políticas y programas estatales. Señala también que es necesario adoptar medidas para que la población desplazada entienda lo que significa una práctica discriminatoria y los mecanismos a su disposición para buscar protección contra la misma. Indica que no se han desarrollado programas de acceso a empleo como un instrumento efectivo para luchar contra la discriminación. Resalta la apertura de espacios de participación como un avance significativo para luchar contra la discriminación a la población desplazada, así como los programas de la Registraduría Nacional del Estado Civil para entregar los documentos de identificación para la población desplazada. Señala como una falencia de la política para el desplazamiento el que no tenga programas que tengan un enfoque diferencial de grupos étnicos, o la provisión de mecanismos para garantizar que estas poblaciones tengan acceso a traductor en caso de que lo requieran.

4.12.8. En la audiencia de información, el Procurador General de la Nación señaló que *“la información suministrada por el Consejo Nacional de Atención Integral en relación con las demandas de la mayoría de esos derechos que debe garantizar el Estado”*. El Defensor del Pueblo resaltó que *“se reciben quejas frecuentes en Defensoría sobre tratos indignos por funcionarios oficiales y negligencia en los trámites.”* Algunas de las organizaciones de desplazados se quejaron de *“la falta de atención a la población desplazada en varias UAOs.”* La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR resaltó la difusión de la Carta de Derechos como un

instrumento útil, pero insuficiente para proteger a la población desplazada contra la discriminación, dado que la Carta no recoge el contenido de los mínimos de protección ni su significado como tampoco las rutas para el acceso a las diferentes políticas y programas estatales.

4.12.9. Que de lo anterior, se evidencia (i) la insuficiencia de las acciones realizadas para garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias; (ii) la persistencia de problemas de coordinación; (iii) la falta de indicadores para el seguimiento y evaluación del impacto de las acciones realizadas; (iv) la falta de un enfoque diferencial que tenga en cuenta grupos étnicos; (v) la falta de capacitación adecuada para corregir prácticas discriminatorias; (vi) la falta de difusión amplia y adecuada de la carta de derechos de la población desplazada que le permita conocer sus derechos; y (vii) la persistencia de programas y acciones que no tienen en cuenta el enfoque diferencial a favor de la población desplazada.

4.12.10. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, adopte y aplique prontamente un programa de acción a través del cual se superen las falencias señaladas en el párrafo 4.12.9. de este Anexo, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a ser protegidos contra prácticas discriminatorias.

4.12.11. Para lograr lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- _ Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para garantizar que en todos los programas y componentes de atención a la población desplazada se garantice el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias;
- _ Adoptar e implementar indicadores de resultado para medir el impacto de esas medidas al garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias, así como los avances, estancamientos o retrocesos en esta materia.
- _ Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- _ Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso

del proceso y acciones diseñadas para garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias.

- Diseñar e implementar instrumentos para adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada dirigidas a garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales frente a los distintos componentes de atención a la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el párrafo 4.12.9. de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas para asegurar el goce de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias
- Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social, deberá enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación como a la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la educación

4.13.1. En relación con las medidas adoptadas para garantizar a los niños en situación de desplazamiento el **derecho a la educación hasta los quince años**, la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, incluyó en su informe del 9 de agosto de 2004, las acciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

4.13.2. En dicho informe, el Ministerio de Educación Nacional y la Red de Solidaridad informaron de manera general sobre las medidas que han adoptado desde 1997 y describieron las dificultades de los sistemas de información para identificar los cupos asignados a la población desplazada en la actualidad, así como las acciones emprendidas en el año 2004. Se incluyeron como acciones concluidas directamente encaminadas a garantizar el goce efectivo de este derecho, el envío de comunicaciones a las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, así como algunas cifras sobre estimativos de cobertura, dadas las dificultades en la calidad de la información reportada por los entes territoriales, tales estimativos no se refieren a la suficiencia de la oferta de educación para atender la demanda potencial de servicios educativos ni los mecanismos previstos para corregir los faltantes. Durante el primer semestre del año 2004, el Ministerio de Educación resaltó como acciones encaminadas a la protección de este derecho, la implementación de modelos educativos flexibles con un costo de \$3.918.018.000; la construcción de estructuras para salones de clase tipo kiosco con un costo de \$3.926.000.000; y la asignación de subsidios para educación secundaria en colegios privados por un valor de \$2.182.601.000.

4.13.3. Que debido a que la Corte consideró que la información remitida no era suficiente para evaluar el cumplimiento del ordinal quinto de la sentencia T-025 de 2004 en relación con el derecho a la educación, solicitó al Director de la Red de Solidaridad Social, al Ministro de Educación Nacional y, por intermedio de éstos, a los Secretarios de Educación departamentales, distritales y municipales, la siguiente información específica:

- a. Número de cupos creados y asignados en el primer semestre de 2004, para atender a la población desplazada en edad escolar;
- b. Número de subsidios para educación secundaria en colegios privados asignados en el primer semestre de 2004;
- c. Monto de recursos asignados y ejecutados en el primer semestre de 2004, tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar el derecho a la educación a la población desplazada menor de edad;

4.13.4. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social presenta resalta como acciones adelantadas por el Ministerio de Educación Nacional *“la incorporación en las instituciones educativas a 113.108 niños, niñas y jóvenes de la población desplazada, quienes se continuarán sosteniendo en el año 2005 y además se ampliara cobertura en 120.000 cupos nuevos para el mismo año.”* Según la Red, el total de recursos asignados por este concepto en el año 2004 fueron \$ 89.434.700.000. Señala también que el Ministerio de Educación Nacional en el año 2004, realizó una inversión por valor de \$7.139 millones en metodologías flexibles, en subsidios para secundaria, en capacitación a maestros, en infraestructura y dotación y en la identificación y divulgación de experiencias significativas para la atención a la población víctima del conflicto armado.

4.13.5. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, estas entidades resaltan que *“del examen de los anexos del informe de 9 de agosto de 2004 presentado por el CNAIPD, en particular del presentado por el Ministerio de Educación Nacional el 28 de julio de 2004, los listados sobre departamento/distrito/municipio certificados, en relación con el número de alumnos atendidos, solo pudo identificarse en seis entes territoriales la cantidad de personas desplazadas en edad escolar que recibieron servicios educativos durante el año 2004 (1375 alumnos en total) ya que dichos reportes solo dan cuenta de consolidados sin determinar años escolares.”* Observaron también que a raíz de proyectos presentados por Atlántico, Antioquia, Bolívar, Cesar, Tolima y Magdalena, al Fondo Nacional de Regalías, se logró la ampliación de la cobertura en educación básica y media, beneficiando a 19.773 personas desplazadas, con un costo de \$8.745.000 y resaltan las acciones adelantadas por las Secretarías de Educación de Antioquia, Cauca, Tolima y Bogotá, reportadas en los anexos del informe de 9 de agosto de 2004, aunque igualmente no se pueda establecer la cobertura de las mismas.

4.13.6. El Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además resalta que *“persiste el vacío de información de algunas entidades territoriales que o reportan cupos, subsidios y recursos asignados.”* Resalta que el mismo Ministerio de Educación Nacional reconoce que no existe *“certeza total sobre los montos asignados por cada entidad territorial ni la cobertura, lo cual indica que no se han corregido las deficiencias en los sistemas de información que deben facilitar el seguimiento a la demanda y a la atención en educación a la población desplazada.”*

4.13.7. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que *“como consecuencia de las deficiencias en la información de las Secretarías de Educación, (...) se desconoce la cobertura real del servicio y la población desplazada en edad escolar que aún no ha sido beneficiada.”* Reconoce que a pesar de las cifras presentadas sobre ampliación de cupos y de inversión en el sector educativo, *“el derecho a la educación implica también garantía de permanencia en dicho sistema. A este respecto debe precisarse que la RSS ha omitido reportar los datos concernientes a la magnitud de la deserción escolar de los niños y niñas afectados por el desplazamiento forzado, por lo cual es difícil medir los niveles concreto de realización sostenida del derecho a la educación.”*

4.13.8. Que la Comisión Colombiana de Juristas valora en su informe los cupos otorgados a los niños y niñas desplazados durante el año 2004 como un hecho positivo, *“pero insuficiente si se compara con el déficit de cupos que según la Red de Solidaridad se registra en 308.437 cupos para la población entre 5 y 15 años.”* Esta situación resulta más grave, según la Comisión en el caso de la población desplazada entre los 15 y 18 años de edad, grupo en el que se encuentran muchos niños desplazados por la pérdida de años y la

deserción escolar como consecuencia de factores de violencia, salud y precariedad económica. Resalta que a pesar de la creación de cupos, en muchos casos no se ha respetado la exención del costo de matrícula y pensiones al as familias desplazadas. Indica que *“las dificultades económicas que enfrentan las familias desplazadas para solventar los gastos de útiles, uniformes, transporte y alimentación entre otros, constituyen las limitaciones principales al disfrute del derecho a la educación de las niñas y niños desplazados.”* La Comisión concluye *“que los programas de adjudicación de un cupo escolar tienen una cobertura muy reducida y las medidas gubernamentales no permiten garantizar el disfrute del derecho. Además el involucramiento de las niñas y de los niños y los lugares escolares en el conflicto armado constituye un grave perjuicio para los derechos humanos de esta población infantil.”*

4.13.9. Que las organizaciones de población desplazada señalan que *“se presentan algunos avances en materia de cobertura, en algunos municipios del país, por criterios de política local, no hay avances en materia de gratuidad, ya que se siguen cobrando costos educativos, tampoco hay avances en el apoyo a restaurantes escolares, uniformes y útiles.”*¹⁴ *“El Estado no ha garantizado el derecho a la educación de las personas desplazadas. Las principales falencias son la escasez de cupos, la falta de programas que faciliten apoyo en cuanto a libros, materiales y elementos mínimos requeridos por los distintos planteles, lo cual estimula la deserción escolar. La exigencia a los hogares desplazados de pagar un valor para que las personas en edad escolar puedan acceder a cupos educativos ha sido una barrera, frecuentemente infranqueable para la inscripción de los menores.”*¹⁵ *“A pesar que el acceso de los niños y niñas a instituciones educativas es bastante bueno, existen circunstancias que determinan grandes niveles de deserción en la población en edad escolar, ligadas a la insuficiencia de recursos por parte de los hogares para la manutención y alimentación del menor escolar, como a la imposibilidad de pagar gastos de transporte en ciudades como Pasto e Ipiales.”*¹⁶

4.13.10. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, reconoce que *“las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación (MEN), están encaminadas al cumplimiento de la orden quinta en la medida que esta abordando el problema de los cupos para la población desplazada de una manera estructural.”* Sin embargo, señala que pese a los avances *“persisten las falencias que impiden hablar de cumplimiento de la orden en los términos expuestos por la Sentencia: i) ausencia de información completa, consolidada, discriminada, sistematizada, que permita identificar con certeza las necesidades de atención para 2005; ii) estimación de los recursos para*

¹⁴ Documento enviado por los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, 18 de marzo de 2005, y por el Espacio de Población Desplazada de Coordinación local de Cartagena, el 31 de marzo de 2005

¹⁵ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento, Enero 14 de 2005

¹⁶ Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, Marzo 29 de 2005

2005, sobre la base de supuestos en cuanto al total de población desplazada en edad escolar, la no cubierta por el sistema educativo, la posiblemente atendida, y la que faltaría por atender; iii) en el cumplimiento de la orden, el Ministerio debió tener en cuenta los factores necesarios para garantizar el acceso efectivo al cupo, pero también las consecuencias o necesidades en materia de personal e infraestructura que se requieren para cubrir estas demandas.” Reitera que no se han adoptado medidas para atender las necesidades de la población desplazada que “impiden el efectivo disfrute del derecho a la educación, tales como la imposibilidad de cubrir algunos costos relacionados con la educación, la carencia de ingresos por la población que conduce a la necesidad del ejercicio de actividades económicas por parte de los menores y la ausencia de docentes en zonas afectadas por el conflicto.” ACNUR resalta como uno de los factores que impiden la asignación efectiva de cupos a la población desplazada la falta de “sistemas de información que permitan identificar las variaciones en la demanda del servicio y la capacidad local para ofrecer el servicio. Hay una evidente debilidad en los sistemas de información del sector, como lo reconoce el mismo gobierno, pero al mismo tiempo hay acciones concretas dirigidas a superar esta limitación. El Ministerio ha recogido información de los entes territoriales que si bien sólo permite dar cuenta parcial de la situación, facilita la adopción de medidas por parte de las autoridades educativas.”

4.13.12. De lo anterior, se concluye que (i) la información enviada por el Ministerio de Educación Nacional, refleja esfuerzos importantes para ajustar la oferta institucional a las necesidades de la población desplazada en materia de educación, pero no permiten determinar todavía una atención diferencial; (ii) tales esfuerzos se refieren principalmente a una ampliación en los cupos. (iii) No obstante, la ausencia de indicadores de evaluación, seguimiento y corrección de falencias que permitan ajustar la oferta institucional a las necesidades de la población desplazada, y al reconocimiento de las dificultades de coordinación con las Secretarías de Educación de las entidades territoriales impiden determinar la cobertura efectiva y la demanda real de servicios de educación de la población desplazada.

4.13.13. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión ordenará a la Ministra de Educación Nacional que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en el párrafo 4.13.12 de este Anexo de tal manera que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a acceder a los servicios de educación.

4.13.14. Para lograr lo anterior, la Ministra de Educación Nacional deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para adoptar los correctivos que sean necesarios a los problemas señalados en el párrafo

4.13.12 de este Anexo y garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la educación.

- Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas y componentes de atención a la población desplazada en materia de derecho a la educación, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre la dimensión específica de la demanda, la oferta institucional real, los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de este derecho y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema de tal forma que se garantice el goce efectivo del derecho a la educación de la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso en el goce efectivo del derecho a la educación de la población desplazada.
- Diseñar e implementar instrumentos para adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada en materia de educación básica;
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en materia de educación básica;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de atención en educación básica, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de este derecho de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el párrafo 4.13.12 de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de la atención en educación básica para la población desplazada, con el fin de asegurar el goce efectivo de este derecho.
- Sobre el avance de este proceso, la Ministra de Educación Nacional, deberá enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a

Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como dicho Consejo ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación de las medidas adoptadas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica

4.14.1. En cuanto a la **provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica**, el Ministerio de Agricultura, la Red de Solidaridad Social y el SENA reportaron las acciones adelantadas para garantizar el goce efectivo de este derecho.

4.14.2. En el informe del 9 de agosto de 2004, la Red de Solidaridad Social y el SENA describen los compromisos de coordinación interinstitucional y las acciones emprendidas antes de la sentencia T-025 de 2004 y durante el año 2004, entre los que se citan los compromisos de coordinación interinstitucional en Bogotá, la entrega de un documento preliminar de las ofertas institucionales de generación de empleo o ingresos en Bogotá y una descripción general del acompañamiento en los procesos de retorno de Cacarica, Catatumbo, La Palma, Puerto Abadía, y Panamá y el apoyo a las comunidades Naya, en riesgo de desplazamiento. Así mismo, en cuanto a la responsabilidad de proveer información sobre alternativas de ingreso para la población desplazada, el SENA informó haber atendido 3.383 personas en todo el país, y la capacitación de 5.896 a través de los programas de capacitación que adelanta desde el segundo semestre de 2003, la invitación a 695 accionantes de la tutela T-025 de 2004 y la atención de un total de 29.008 personas en situación de desplazamiento durante el período 2000-primer semestre 2004.

4.14.3. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social incluyó la realización de nuevas acciones realizadas con posterioridad a agosto de 2004, tales como (i) la convocatoria del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y medianas empresas para asignar recursos de cofinanciación por \$2.000 millones, para cubrir las necesidades productivas y acompañamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas que estén orientadas a beneficiar a población desplazada, como resultado de la cual se aprobaron 9 proyectos que benefician a 1.062 hogares desplazados; (ii) la convocatoria de FOMIPIME –SENA por valor de \$2.907 millones para fortalecer unidades productivas en ejecución de hogares desplazados, que benefician a 1.043 personas, de los cuales fueron aprobados recursos para FOMIPIME por valor de \$922.714.226 para proyectos productivos en 7 departamentos, y para el año 2005 se abrirá con el saldo restante, esto es, \$1.984.285.774; y (iii) la aprobación de un proyecto en

Montes de María por \$417 millones de pesos que benefició a 50 hogares, en Morales –Bolívar por valor de \$110 millones de pesos a favor de 16 familias y en Popayán, Cali y Jamundi por \$4.500 millones de pesos para auxiliar 300 familias.

4.14.4. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, encontraron que la información aportada inicialmente el 9 de agosto de 2004 era insuficiente, por lo cual solicitaron a la Red de Solidaridad, como entidad coordinadora del SNAIPD, información sobre el número de personas que habían solicitado su inclusión en programas de generación de empleo o ingresos, a fin de establecer los niveles de cobertura. Para el 28 de enero de 2004, estas entidades no habían recibido la información solicitada, por lo cual concluyeron que no podían *“establecer el nivel de cumplimiento de la garantía de generación de ingresos o empleo, componente fundamental del derecho a la subsistencia mínima y del restablecimiento socioeconómico de la población desplazada.”*

4.14.5. En su escrito de réplica al Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría, el Director de la Red informa sobre los siguientes programas y proyectos de generación de empleo o ingresos para la población desplazada: (i) el Programa Alianzas, con 630 hogares participantes en cinco (5) proyectos desarrollados en las regiones de Cundinamarca, Bogotá, Magdalena, y Antioquia; (ii) la ejecución de proyectos financiados por FOMYPIME-RSS-OIM, en los municipios de Pereira, Dos Quebradas, La Virginia, Popayán, Barrancabermeja, Santiago de Cali, Jamundí, Yumbo, Candelaria, Pradera y Florida, Neiva, los cuales benefician a 889 hogares desplazados inscritos en el Sistema de Registro de Población Desplazada; (iii) el diseño de una estrategia para que la población desplazada en el 50% de los proyectos para población vulnerable de las zonas receptoras en Popayán, Timbío, El Tambo; (iv) la ejecución de un proyecto para 95 familias desplazadas en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar en Bogotá; (v) la aprobación de proyectos para beneficiar a 330 hogares desplazados ubicados en Montes de María y Morales, a través de la línea FINAGRO-POBLACION DESPLAZADA y 45 créditos a hogares 229 desplazados ubicados en Caquetá, Huila y Tolima; (v) la gestión con la Fundación Alto Magdalena, operador de FUPAD, para la entrega de créditos rotativos para capital de inversión a favor de 198 familias.

4.14.6. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que dado que sólo se reportaron como acciones concretas para la satisfacción de este derecho, los procesos de capacitación de 3383 personas por parte del SENA, y que los demás datos presentados no permiten determinar la cobertura de otros programas, tales cifras *“indican que la cobertura es aún insuficiente para atender la demanda de esta población, y que el incumplimiento del gobierno nacional es manifiesto.”*

4.14.7. Las organizaciones de población desplazada señalan que *“salvo muy pocos casos, la población desplazada no puede acceder a respuestas interinstitucionales efectivas para lograr la estabilización social y económica.”*¹⁷ *“Los programas de capacitación no se han desarrollado de manera integral, incluyendo elementos necesarios para la formación teórica y práctica, por ello los niveles de aprendizaje han sido deficientes, limitando la cualificación de los beneficiarios, para ingresar a las cadenas productivas. En el mismo sentido, los programas de formación, no han sido ligados al desarrollo de iniciativas productivas, conociendo de manera general, el poco esfuerzo estatal para la financiación y acompañamiento de componentes productivos de generación de ingresos propios para las familias desplazadas.”*¹⁸

4.14.8. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, concluye que existe un *“problema de comprensión del contenido del derecho mínimo de protección que dificulta el cumplimiento del orden,”* pues las medidas encaminadas a garantizar el goce del mínimo de protección de este derecho, *“tienen que ser vistas de manera integral, e implican, en consecuencia, la ejecución de una serie de programas de manera simultánea. De lo contrario las acciones desarrolladas tienen una alta probabilidad de resultar ineficaces e insuficientes.”* Resalta que en las respuestas enviadas no haya participado el Ministerio de Protección Social, quien tiene dentro de sus competencias el diseño de programas de generación de empleo, y que sólo se haya hecho referencia a las acciones realizadas por el SENA que son claramente insuficientes. Resalta que a pesar del esfuerzo de del proceso de caracterización realizado por la Red de Solidaridad Social, no se haya utilizado la información obtenida para el diseño de programas de generación de empleo o ingresos. Señala como el principal problema de las acciones emprendidas por el Estado el que carezcan del *“carácter universal,”* y el hecho de que los programas desarrollados hasta el momento, sigan enfrentando las mismas dificultades detectadas en la sentencia T-025 de 2004, tales como la baja cobertura de los programas diseñados, las restricciones del mercado y las dificultades para acceder a los créditos. Reconoce que aun cuando en el Plan Nacional de Atención se ha planeado ejecutar la línea estratégica de Desarrollo Económico Local, no es clara aún la forma como el Gobierno va ejecutar esta línea estratégica ni la fuente de los recursos.

4.14.9. Durante la audiencia de información, el Ministro de Agricultura informó que en materia de proyectos productivos a cargo del Ministerio, en el año 2004 se habían beneficiado 1.729 personas, y en el 2005 a mayo se han beneficiado 1.219 personas.

¹⁷ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre desplazamiento, Enero 14 de 2005

¹⁸ Documento enviado por Documento enviado por los Espacios Regionales de Población Desplazada de Urabá, Magdalena Medio, Atlántico, Sucre, Cundinamarca, Tolima y Putumayo, 18 de marzo de 2005, y por el Espacio de Población Desplazada de Coordinación local de Cartagena, el 31 de marzo de 2005

4.14.10. De lo anterior se concluye: (i) lo reportado corresponde a acciones directamente encaminadas a atender este derecho; (ii) las cifras presentadas reportan niveles de cubrimiento bajísimos y no son lo suficientemente claras para determinar con certeza el grado de cobertura de los programas ni la dimensión de la demanda o el grado de rezago de la política; (iii) los esfuerzos presupuestales son claramente insuficientes; (iv) se persiste en presentar como acciones directamente encaminadas a la población desplazada, programas dirigidos a población vulnerable, sin que se establezca un criterio diferencial a favor de la población desplazada; (v) persisten los problemas administrativos, de coordinación interinstitucional, de falta de claridad sobre los trámites que hay que seguir para lograr la entrega efectiva y oportuna de los subsidios, (vi) la población desplazada no recibe información clara, pertinente y oportuna sobre los programas, requisitos y costos adicionales, ni se les informan las razones por las cuales se niega el acceso al subsidio o se retrasa la entrega del mismo; (vii) no se cuenta con indicadores hacer seguimiento, evaluación y ajustes a la política a fin de corregir los rezagos o deficiencias de la oferta; y (ix) la falta de compromiso de las entidades territoriales en el diseño, apoyo e implementación de acciones orientadas a garantizar este derecho.

4.14.11. Por lo tanto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social, y al Director del SENA que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, implementen y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.14.10 de este Anexo, de tal manera que en el plazo máximo de un año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se hayan superado dichas falencias y se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al autosostenimiento y a la estabilización económica. En el caso del Ministro de Agricultura, dado que las acciones desplegadas por este Ministerio reflejan el cumplimiento más bajo, ésta entidad tendrá un plazo de tres meses para diseñar, adoptar y aplicar prontamente los correctivos que sean necesarios, de tal manera que en el plazo máximo de seis meses se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho al autosostenimiento y a la estabilización económica.

4.14.12. Para ello, el Ministro de Agricultura, el Director de la Red de Solidaridad Social, y el Director del SENA deberán adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- _ Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes diseñados para asegurar el goce del derecho a la provisión de apoyo para el autosostenimiento, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de este derecho;
- _ Adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada, de

tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce del derecho a la provisión de apoyo para el autosostenimiento y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada.

- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades en los programas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso de los programas de provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada.
- Diseñar e implementar instrumentos que permitan adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales para la provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada.
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en materia de provisión de apoyo para el autosostenimiento, así como sobre los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de este derecho, tanto a nivel nacional como territorial.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el párrafo 4.14.10 de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de los programas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento a la población desplazada., con el fin de asegurar el goce efectivo este derecho.
- Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social, y el Director del SENA, deberán enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte

Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto. En el caso de las acciones que debe realizar el Ministro de Agricultura, los informes de avance deberán ser enviados mensualmente.

Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho al retorno y al restablecimiento

4.15.1. Que en relación con las medidas adoptadas para garantizar el **derecho al retorno y al restablecimiento**, el Ministerio de Defensa Nacional y la Red de Solidaridad Social presentaron un informe sobre las principales acciones realizadas desde el año 2003 hasta el 15 de mayo de 2005.

4.15.2. En el informe presentado por la Red de Solidaridad Social el 9 de agosto de 2004, se hace una presentación de la política general y de las características de cada tipo de retorno (retornos masivos, a corto plazo, a mediano y largo plazo, retornos individuales) y como resultados cuantitativos, se informó sobre retornos individuales realizados durante el año 2003 (1025 hogares – 4401 personas), durante el primer semestre de 2004 (108 hogares). En cuanto a los retornos masivos, informó que en el año 2003, se realizaron 20 eventos para un total de 6693 hogares (27.694 personas). La Red resalta algunas de las dificultades operativas e institucionales del programa de retorno, algunos de los correctivos adoptados, y también las medidas futuras que se planea tomar para asegurar la sostenibilidad del derecho al retorno o reubicación voluntaria. Se informa también sobre las medidas adoptadas concretas adoptadas en el municipio de La Palma, en los departamentos del Meta y Arauca, realizadas tanto en el año de 2003, como durante el primer trimestre de 2004.

4.15.3. La Corte consideró que la anterior información no era suficiente para evaluar el cumplimiento del ordinal quinto de la sentencia T-025 de 2004 en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, y por lo tanto solicitó la siguiente información concreta:

- a. Medidas concretas de apoyo para el restablecimiento de la población retornada durante el primer semestre de 2004.
- b. Número de personas o núcleos familiares que luego de retornar o reubicarse, volvieron a desplazarse durante el primer semestre de 2004.
- c. Medidas concretas adoptadas para proteger a la población retornada o reubicada que volvió a desplazarse.

4.15.4. En su informe del 9 de febrero de 2005, la Red de Solidaridad Social presenta un resumen de las principales acciones adelantadas por dicha entidad, a partir de la Sentencia T-025 de 2004, cuyos resultados son el retorno a sus sitios de origen de 4.199 hogares - 19.593 personas en 35 eventos masivos regresaron, así como el retorno de manera individual de 302 hogares. Reitera

que estos procesos se han adelantado de conformidad con los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad. Señala igualmente, que en estos procesos de retorno realizados durante el primer semestre de 2004 se dieron 5.427 apoyos agropecuarios. Resalta como acciones concluidas directamente encaminadas a garantizar los derechos al retorno y al restablecimiento económica en los procesos de retorno realizados durante el primer semestre de 2004, la entrega de (i) apoyo para el transporte por \$21.000.000 (un promedio de \$ 150.000 por hogar); (ii) apoyo para trasteo de enseres por \$ 42'300.000; (iii) apoyo alimentario y kit de aseo por \$ 28'200.000, a favor de 414 familias; (iv) apoyo agropecuario por \$ 49'350.000; (v) la construcción de 25 kioscos o aulas temporales en el departamento de Bolívar, y se adelantó la fase diagnóstica en el componente de infraestructura con una cobertura de beneficio a 163 escuelas evaluadas, para ser intervenidas (en el segundo semestre de 2004); (vi) la adjudicación de subsidio integral para la adquisición de predios rurales y puesta en marcha de proyectos productivos a favor de 198 familias; (vii) la adjudicación de predios destinados definitivamente al INCODER en procesos de extinción de dominio, a favor de 74 familias; (viii) la adquisición de predios mediante la suscripción de convenios interadministrativos con Departamentos para atención de población desplazada a favor de 796 familias que serán entregados en el 2005; (ix) la aprobación de créditos individuales por un monto de 150'280.000 (\$4'500.000 por crédito en promedio), de 13 proyectos para procesos de reubicación rural por \$ 49'000.000 y (x) la presentación para estudio y aprobación de 25 proyectos agropecuarios de crédito asociativo que beneficiarán a 1286 hogares, con un monto de \$22.851'209.622.

4.15.5. En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, señalan que la información enviada el 26 de enero de 2005, utiliza una metodología diferente al enviado para la misma información en enero 19 y no incluye el número de solicitudes de apoyo, ni la fecha de las mismas; no aparece fecha de los desplazamientos ni de los retornos que aparecen descritos. De otro lado, no aparece la descripción de los otros apoyos descritos en el manual arriba señalado: asistencia alimentaria, transporte, apoyo a iniciativas productivas y proyectos de seguridad alimentaria. Por lo que, *“teniendo en cuenta los vacíos de la información suministrada, se hace imposible la aplicación de la metodología propuesta por la Corte constitucional en auto de 10 de diciembre, para analizar el cumplimiento de esta orden.”*

4.15.6. En su escrito de objeciones al Cuarto Informe Conjunto de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría, el Director de la Red hace las siguientes observaciones: (i) En relación con la asistencia alimentaria como apoyo a los retornos, la RSS reitera *“que siempre se realizará una caracterización que permita identificar las necesidades o requerimientos de apoyo a los hogares que retornen o se reubiquen. Es decir, que se analiza caso por caso la situación de los hogares. Adicionalmente, como se determina en el manual, si por razones del conflicto en los retornos de corto plazo se ha*

afectado considerablemente las actividades que permitían la disponibilidad de alimentos, la RSS considera necesario entregar este apoyo, el cual genera alimentos para el autoconsumo.” Señala que en la respuesta a la solicitud de la Procuraduría, “no se relacionan la fecha del desplazamiento, ni la fecha de retorno, ni los otros apoyos, por cuanto esa información no es solicitada, dado que la pregunta en concreto de la PGN hace referencia al estado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en procesos de retorno que se hicieron antes de la sentencia. Por esta razón, la Red entrega la información de los compromisos que le son propios a la entidad.” Indica además que en anexo a la respuesta del auto del 10 de diciembre, orden octava, “se mencionan por cada evento las acciones desarrolladas en los retornos llevados a cabo en el primer semestre de 2004, y los apoyos entregados por la Red y otras entidades; lo anterior reporta los compromisos en estos procesos y, por tanto, no se comparte la apreciación acerca de no contar con la información para hacer un análisis objetivo del cumplimiento de esta orden.”

4.15.7. El Defensor del Pueblo, en escrito enviado el 16 de marzo de 2005 reitera las observaciones hechas en el Cuarto Informe Conjunto y señala además sus preocupaciones porque no hay evidencia de un compromiso conjunto del SNAIPD para la estabilización socioeconómica de la población desplazada y de las entidades territoriales. Dentro de las acciones mencionadas sólo se encuentran contempladas las que están a cargo de la Red de Solidaridad Social en materia de ayuda alimentaria hasta por dos meses y la entrega de kits agropecuarios, lo cual evidencia la baja cobertura de los proyectos de estabilización socioeconómica previstos para esta etapa. Señala que tampoco existen verdaderas condiciones de seguridad en las zonas de retorno, lo que limita su viabilidad. *“En cuanto a las medidas encaminadas a garantizar la seguridad de la población retornada, se puede observar que no están enfocadas de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (...).”* Señala el Defensor que no *“hay precisión sobre los criterios que son utilizados para evaluar las necesidades y la duración de los procesos de protección, tanto civiles como militares en los lugares de retorno.”* Indica que la información suministrada tampoco se refiere a medidas que garanticen el derecho a la justicia de la población retornada, ni sobre el diseño de instrumentos de evaluación y seguimiento cualitativos que permitan monitorear el avance en la realización de los derechos de la población desplazada. Reitera que en varios de los procesos de retorno se ha encontrado el desconocimiento de los principios de voluntariedad, dignidad, seguridad y protección de la población. Indica que la falta de alternativas reales al retorno, las condiciones infrahumanas en que se encuentran varias comunidades retornadas, así como los peligros enfrentados por esta población evidencian las deficiencias en la aplicación de estos principios.

4.15.8. En su informe del 10 de marzo de 2005, CODHES señala que el bajo cubrimiento de las medidas adoptadas por el gobierno tales como subsidios para vivienda, proyectos de generación de ingresos, capacitación vocacional y titulación de tierras, así como las precarias condiciones de seguridad que han caracterizado los procesos de retorno, *“muestran un incumplimiento en*

relación con la disposición y el establecimiento de condiciones para la subsistencia de los retornantes, y respecto de la observancia de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.”

4.15.9. La Comisión Colombiana de Juristas en su informe expresa que *“la política de retorno del gobierno se ha aplicado en muchas ocasiones en contravía de los principios rectores de los desplazamientos internos y de las órdenes de la Corte Constitucional.”* Señala también que aun cuando el Estado debe evitar situaciones en las cuales la miseria provoque retornos precipitados y sin garantía, y está obligado a proveer una atención integral a las personas desplazadas en su lugar de llegada, *“el gobierno no ha diseñado una política que permita el reasentamiento en otro lugar o la integración en el lugar de recepción en condiciones de dignidad.”*

4.15.10. Las organizaciones de población desplazada, señalan *“la total indiferencia de la Red de Solidaridad frente a la población desplazada que decide retornar. Además es evidente que la política de restablecimiento social y económico por parte del gobierno no existe salvo en documentos pues toda la carga y responsabilidad para alcanzar tal fin la deja en manos de las personas afectadas por el desplazamiento.”*¹⁹ *“Las entidades del Estado han venido presionando a la población desplazada a través del establecimiento de programas que benefician a las familias siempre y cuando realicen retorno. En muchos casos, las valoraciones de las condiciones de retorno no cumplen los requisitos legales. La política de seguridad democrática no es el único elemento que debe considerarse al momento de establecer los programas de retorno. Aun cuando la aplicación de la protección no es suficiente para determinar tal situación, la falta de apoyo y de servicios por parte de las entidades a las familias desplazadas retornadas a sus lugares de origen, o reubicadas constituyen un riesgo de nuevo desplazamiento y una violación flagrante al principio de protección de la condición de desplazamiento forzado.”*²⁰

4.15.11. En su informe de 18 de marzo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR reconoce el esfuerzo del gobierno para llevar a cabo el retorno de más de 70.000 personas y la realización de más de 130 procesos de retorno masivo, y resalta que éste ha actuado con celeridad frente a desplazamientos masivos, ha mejorado la capacidad de respuesta local, la capacidad de planificación, y las relaciones entre la autoridad civil y la militar. Sin embargo señala que el principal objetivo del retorno es alcanzar una solución duradera, por lo que, *“si las condiciones son inestables, el retorno no será una garantía de estabilización para la población, incluso, como se ha presentado en algunos casos, la población que ha retornado a tenido que volver a desplazarse.”* Señala que mientras no se consideren otras alternativas al retorno como parte de esta política, tales como los proceso de integración local, *“la garantía del respeto*

¹⁹ Documento enviado por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre desplazamiento, Enero 14 de 2005.

²⁰ Documento enviado por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño, Marzo 29 de 2005

del principio de voluntariedad queda en entredicho. Para hablar de voluntariedad tiene que existir la posibilidad de escoger entre diferentes alternativas. En términos prácticos, las opciones se reducen a regresar con el apoyo institucional o permanecer en el lugar de llegada con el límite temporal de tres meses de asistencia humanitaria.” Reconoce como un avance significativo, la existencia del Manual de Retornos de la Red de Solidaridad Social, sin embargo señala que tanto una aplicación incompleta del mismo, como la falta de instrumentos de evaluación y seguimiento ha conducido a que en varios de los procesos de retorno realizados hasta ahora, se haya puesto en riesgo la vida de la población desplazada y se hayan generado nuevos desplazamientos. Indica como una de las principales debilidades del sistema actual, la valoración del principio de seguridad, en el cual sólo se examina la existencia actual de enfrentamientos, sin tener en cuenta criterios tales como los intereses económicos lícitos e ilícitos de los grupos armados en la zona, la importancia estratégica de la misma, o sus problemas estructurales, como factores que aumentan los riesgos para la población desplazada. Señala igualmente que *“el indicador de éxito de los procesos tampoco puede ser el bajo número acciones violentas contra la población retornada, porque lo que se está protegiendo es el conjunto de derechos que permiten llevar una vida digna. Son las posibilidades de efectuar labores productivas, la libertad de circulación, el derecho a la educación, etc.”* Para ACNUR la sola presencia de grupos armados en una zona es un factor de riesgo para la población. *“Si bien la causa inmediata del desplazamiento había sido superada – combates, tránsito de combatientes, amenaza directa contra la comunidad –, no sucedió lo mismo con los problemas estructurales de la zona, los intereses económicos lícitos o ilícitos, entre otros.”* Señala ACNUR que debido a que en los procesos de retorno realizados hasta el momento, el gobierno ha promovido esta estrategia dentro de los 30 días siguientes al desplazamiento, tal hecho desconoce el principio de precaución, pues en un lapso de tiempo tan corto es muy difícil garantizar condiciones de seguridad adecuadas para la población desplazada. Esta preocupación se ha concretado en los procesos de retorno de Morales (Bolívar), San Francisco (Antioquia), Tambo (Cauca), Micoahumado, municipio de Morales(Bolívar), Tame, Caimanero, Corazón de Jesús y Piedra Candela (Arauca), Betoyes y Bojayá (Chocó), y Santa Teresa, del Municipio del Líbano (Tolima), en donde han ocurrido de asesinatos de líderes, la así como masacres, se han detectado campos minados, o la ocurrencia de nuevos desplazamientos. Señala que la presencia permanente de la fuerza pública en las zonas de retorno si bien puede significar un equilibrio temporal de fuerzas, no es una condición duradera para garantizar los derechos de la población desplazada. Dado que hasta ahora, el acompañamiento estatal a la población retornada es en promedio de 3 meses, la falta de instrumentos de seguimiento y evaluación de los procesos impide que el Estado adopte medidas de protección adecuadas y con vocación de permanencia.

4.15.12. De lo anterior se concluye: (i) que lo reportado refleja esfuerzos importantes de la Red de Solidaridad Social para orientar los procesos de retorno a través del Manual de procedimientos; (ii) que la ausencia de

indicadores, impide evaluar y hacer seguimiento de la efectividad de las medidas adoptadas; (iii) que los problemas detectados en los distintos ejercicios de retorno, muestran falencias de coordinación, implementación y diseño para asegurar el retorno de la población desplazada en condiciones de seguridad y dignidad; (iv) que la falta de mecanismos de evaluación previa y posterior de las condiciones de seguridad y de atención integral de la población desplazada en las zonas de retorno, han llevado a procesos de retorno en condiciones de riesgo para la población desplazada.

4.15.13. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social y al Ministro de Defensa Nacional que en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, implemente y apliquen prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias señaladas en el párrafo 4.15.12. de este Anexo, de tal forma que en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, el retorno y el restablecimiento se puedan efectuar en condiciones compatibles con el pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno adoptados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que desarrollan derechos constitucionales.

4.15.14. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social y el Ministro de Defensa Nacional deberán adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los procesos de retorno y restablecimiento, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos y la realización de dichos procedimientos con pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para los procesos de retorno y restablecimiento, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y sea posible identificar y hacer seguimiento al tratamiento diferenciado que debe darse a la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento,
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema que participan en los procedimientos de retorno y restablecimiento, de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos a la población desplazada y se asegure que dichos procedimientos se realicen con pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso en la garantía de efectividad de los derechos de la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento o en el respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.
- Diseñar e implementar instrumentos que permitan la adopción de correctivos oportunos frente a avances, estancamientos, rezagos o retrocesos en la garantía de efectividad de los derechos de la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento o en el respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en relación con los procesos de retorno y restablecimiento.
- Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en relación con los procesos de retorno y restablecimiento, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el apartado 18.35 del presente auto, así como en el seguimiento y evaluación de los programas de atención a la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- Sobre el avance de este proceso, el Ministro de Defensa Nacional y el Director de la Red de Solidaridad Social deberán enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

5.1. En relación con la orden de *“prevenir a todas las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes, que en lo sucesivo se abstengan de incorporar la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera*

de los beneficios definidos en la ley. Tales servidores públicos deberán atender oportuna y eficazmente las peticiones, en los términos de la orden décima de esta sentencia”, la Red de Solidaridad Social no presentó un informe consolidado con las acciones realizadas ni los resultados alcanzados en la materia.

5.2. Por lo anterior, no existe una evaluación sobre el cumplimiento de esta orden por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR.

5.3. Por lo tanto, la Sala Tercera de Revisión ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de un mes presente un informe sobre las acciones y medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento de esta orden. Igualmente, en el plazo de tres meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, deberá desarrollar correctivos para garantizar que ninguna de las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, ya sea del nivel nacional o del ámbito territorial, haya incorporado la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley, de tal manera que en el plazo de seis meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, tales falencias hayan sido superadas.

5.4. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social en el plazo de tres meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, deberá desarrollar las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto y mediano plazo para asegurar que todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, hayan adoptado medidas para evitar que se exija a la población desplazada la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley;
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para asegurar que todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, hayan adoptado medidas para evitar que se exija a la población desplazada la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente que todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, hayan adoptado medidas para evitar que se exija a la población desplazada la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley.

- _ Diseñar e implementar instrumentos que permitan adoptar correctivos oportunos cuando se detecte que cualquiera de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, estén exigiendo a la población desplazada la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley;
- _ Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada;
- _ Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos y las responsabilidades institucionales frente a cada uno de los componentes de atención a la población desplazada.
- _ Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos que se requieran para evitar que cualquiera de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, exija la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley;
- _ Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social, deberá enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

6.1. Con el fin de acreditar el cumplimiento de la orden de *“instruir a las personas encargadas de atender a los desplazados, para que les informen de manera inmediata, clara y precisa la carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno señalada en el apartado 10.1.4. de esta sentencia y establezca mecanismos para verificar que ello realmente suceda,”* la Red de Solidaridad Social incluyó en su informe del 9 de agosto de 2004 la divulgación de la Carta de Derechos de la población desplazada a través de la impresión de 200.000 volantes, y a través de su página Web, sin embargo no existe un informe de seguimiento sobre los resultados alcanzados ni el impacto logrado, ni una estrategia de difusión.

6.2. De conformidad con la información remitida por la Red de Solidaridad Social y los reportes enviados por quienes participaron en el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, se concluye que la difusión de la Carta de Derechos es un instrumento útil, pero insuficiente para proteger a la población desplazada, dado que la Carta no recoge el contenido de los mínimos de protección ni su significado como tampoco las rutas para el acceso a las diferentes políticas y programas estatales.

6.3. Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, amplíe la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*, de tal forma que aun los que no saben leer puedan conocer dicha carta de derechos, a fin de garantizar el cumplimiento del ordinal noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

6.4. Para ello deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*, de tal forma que la población desplazada tenga información clara sobre el alcance de sus derechos.
- Adoptar e implementar indicadores de resultado para la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos de ese proceso.
- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del proceso de difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.
- Diseñar e implementar instrumentos para adoptar correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en la difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.
- Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en relación con la falta de difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.

- _ Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de la estrategia de difusión de la *carta de derechos básicos de los desplazados*.
- _ Sobre el avance de este proceso, el Director de la Red de Solidaridad Social, deberá enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.