

LOS CAMINANTES INVISIBLES

La experiencia de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.
Herramientas para el diseño, la implementación y el seguimiento de
políticas públicas con enfoque de goce efectivo de derechos.



NRC

CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS

LOS CAMINANTES INVISIBLES

**La experiencia de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.
Herramientas para el diseño, la implementación y el seguimiento de
políticas públicas con enfoque de goce efectivo de derechos.**

**Clara Elena Reales y Juan Torres Mantilla (Eds.)
Consejo Noruego para los Refugiados
2010**

LOS CAMINANTES INVISIBLES

La experiencia de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.
Herramientas para el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas
públicas con enfoque de goce efectivo de derechos.

Consejo Noruego para Refugiados
NRC Colombia.

ISBN: 978-958-99320-0-1

Bogotá D.C., Colombia
Enero de 2010

<http://nrc.org.co>

<http://nrc.no>

Producción Editorial: Clara Elena Reales / Juan Torres Mantilla

Ilustraciones: Fernando Cendales

Impresión: Ingeniería Gráfica S.A.

Revisión Editorial: Clara Elena Reales

La Coordinación estuvo a cargo de María Angélica Alvarado Arenas, Gerente del Programa Incidencia y Política Pública, Consejo Noruego para Refugiados - Colombia.

Colaboración y revisión de impresión David García Oficial de Comunicación del Consejo Noruego para Refugiados - Colombia

Este libro fue posible gracias al apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega (MFA).

El texto de este documento es responsabilidad de NRC y no necesariamente reflejan las opiniones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

TABLA CONTENIDO

Presentación	9
Preambulo	11
Introduccion	15

Capítulo I

» Respuesta constitucional a la procesión de caminantes invisibles	21
Sentencia T-025	22

Capítulo II

» Autos generales relacionados con los criterios de superación del estado de cosas inconstitucional	65
AUTO 176 DE 2005 "Ordenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada"	66
AUTO 177 DE 2005 "Con el fin fortalecer la coordinación con las entidades territoriales"	74
AUTO 178 DE 2005 "Con el fin de verificar si se han cumplido las órdenes impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno"	86
AUTO 218 DE 2006 "Con el propósito de constatar si se ha demostrado que las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005 han sido cumplidas".	104
AUTO 008 DE 2009 "Con el fin de constatar la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004"	124

Capítulo III

» Indicadores de goce efectivo de derechos	163
AUTO 233 DE 2007 "Sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada"	164
AUTO 116 DE 2008 "Propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007"	198

Capítulo IV

» Coordinación con las entidades territoriales	261
AUTO 052 DE 2008 "Obtener información sobre la política de atención a la población desplazada en las principales entidades territoriales (expulsoras y receptoras) y fortalecer los esfuerzos de coordinación con las autoridades nacionales"	262
AUTO 007 DE 2009 "Con el propósito de fortalecer los instrumentos de coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales.	266

Capítulo V

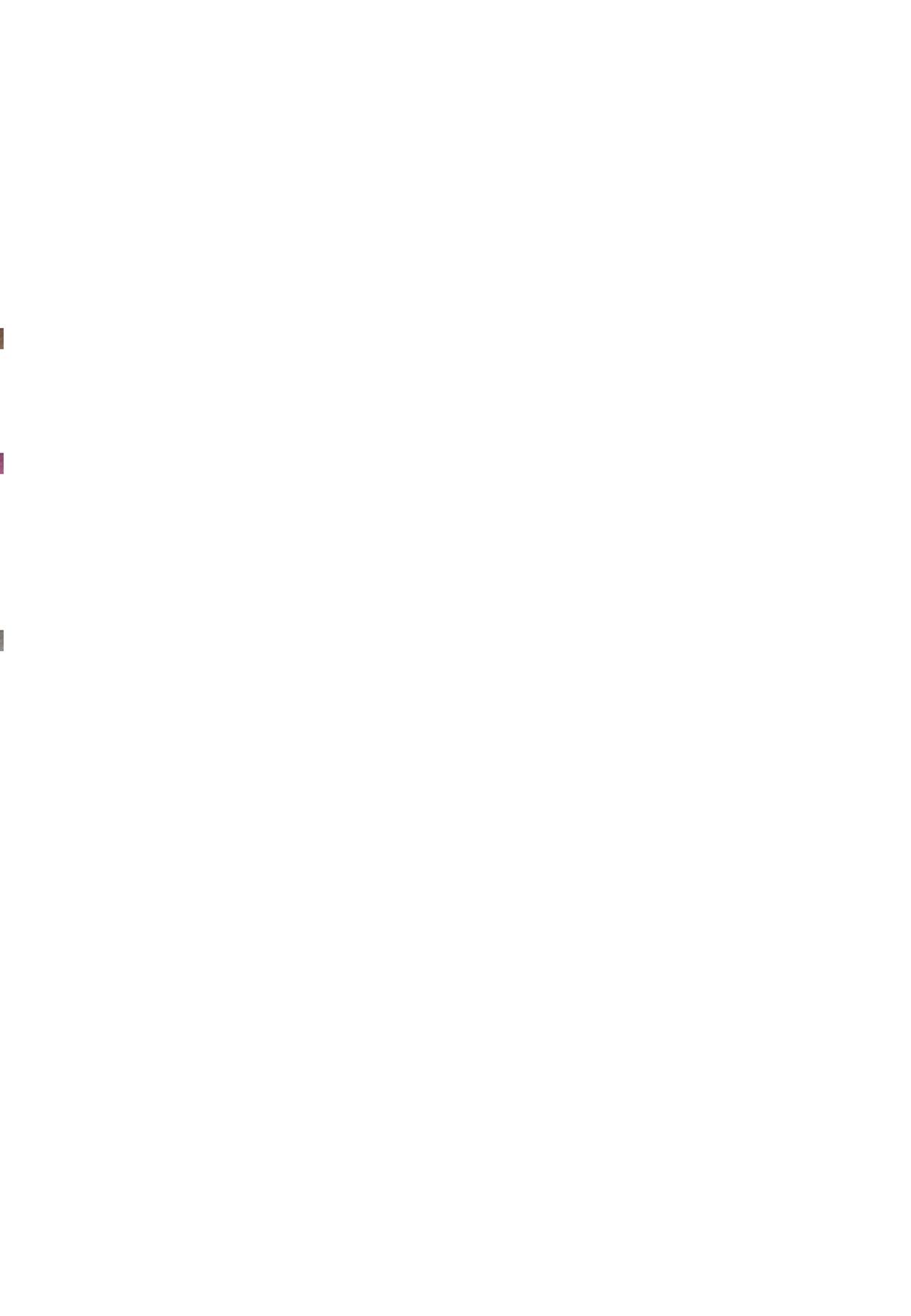
» Sistemas de información y habeas data	275
AUTO 011 DE 2009 “Las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada”.	276

Capítulo VI

» Autos para proteger la vida y la seguridad personal de la población desplazada	287
AUTO 200 DE 2007 “medidas cautelares para la protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo”.	288
AUTO 009 DE 2009 “proteger los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo”.	340

Capítulo VII

» Autos con enfoque diferencial	349
Género	350
AUTO 092 DE 2008 “Con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado”.	350
AUTO 237 DE 2008 “Con el objeto de ejercer el control constitucional del cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 del 14 de abril de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado”.	410
Niños, Niñas y Adolescentes	426
AUTO 251 DE 2008 “Con el objeto de proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes afectados por el desplazamiento forzado”.	426
Indígenas	488
AUTO 004 DE 2009 “Con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado”.	488
Afrocolombianos	506
AUTO 005 DE 2009 “Con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las comunidades afro colombianas afectadas por el desplazamiento forzado interno”.	506
Personas con discapacidad	534
AUTO 006 DE 2009 “Con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las personas con discapacidad afectadas por el desplazamiento forzado interno”.	534



Consejo Noruego para Refugiados

El Consejo Noruego para refugiados es una organización humanitaria internacional e independiente, especializada en brindar asistencia a personas que han tenido que abandonar sus hogares o lugares de origen por causas de la guerra y los conflictos armados, sin importar la raza, la religión, la nacionalidad o convicciones políticas.

El Consejo Noruego para Refugiados en su compromiso con la promoción y protección de los derechos de los desplazados en Colombia, reconoce y apoya el papel que la Corte Constitucional ha desempeñado durante todos estos años en beneficio de ésta población.

Como parte del reconocimiento a tan admirable labor, el Consejo Noruego para Refugiados ha querido apoyar la difusión de gran parte del material que la Corte Constitucional ha expedido a partir de la promulgación de la Sentencia T-025 de 2004, con el propósito que llegue, de manera compilada y con un lenguaje mas sencillo, a los responsables del diseño, formulación, implementación y seguimiento de la política pública de atención a la población desplazada a nivel nacional y local y a todas aquellas personas interesadas en aproximarse a lo que debe ser una política pública con perspectiva de goce efectivo de derecho.

Desde nuestro rol de Organización No Gubernamental Internacional humanitaria, reiteramos una vez más nuestro firme compromiso con toda acción orientada a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Atle Solberg
Director de País - Consejo Noruego para Refugiados

PREÁMBULO

La Corte Constitucional y la política pública de atención a la población víctima del desplazamiento forzado interno

A finales del año 2003, un número inusual de tutelas presentadas por miles de personas víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, ubicadas en distintas partes del país y con problemáticas similares, enfrentaron a la Corte Constitucional al reto de establecer un mecanismo de protección efectiva de los derechos de esa población y a la necesidad de intervenir en áreas normalmente ajenas para un juez constitucional, con el fin de lograr que la política pública, prediseñada, en ejecución y con múltiples fallas, fuera corregida para que no se perpetuaran las violaciones de los derechos de la población desplazada.

La crisis humanitaria y la falta de una respuesta adecuada por parte de las autoridades nacionales y territoriales, hicieron necesario una intervención de gran impacto por parte de la Corte Constitucional, que no podía dejar de lado las políticas públicas diseñadas por el Ejecutivo y el Legislativo, con el fin de proteger los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado interno en Colombia. Esta intervención judicial se resumió en la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional y en que la Corte decidió mantener su competencia hasta que dicho estado fuera superado y los derechos de los desplazados fueran protegidos.

La sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento al cumplimiento de dicha sentencia, plantean varias cuestiones novedosas en punto a la relación entre protección de derechos constitucionales y políticas públicas.

Para algunos, el ámbito legítimo de actuación del poder judicial no comprende la política pública. Ante la existencia de una política pública, el juez debe detenerse. En su sentir, los jueces no deben distorsionar las políticas públicas al proteger un derecho ni generar gasto público alterando las prioridades fijadas por las autoridades competentes.

Este debate ha sido permanente en relación con los fallos de la Corte Constitucional con implicaciones económicas, en especial los que protegen derechos sociales. El debate ha partido, sin embargo, de supuestos endebles. Además, la T-025 ha significado un avance en dicho debate que no ha sido valorado en su completa dimensión y trascendencia.

En primer lugar, el debate clásico parte de tres supuestos que no son ciertos en Colombia y que son los que han justificado este activismo por parte de la Corte Constitucional. El primer supuesto equivocado es que las políticas públicas en Colombia han sido muy bien concebidas, diseñadas e implementadas. Esto solo es cierto en muy contadas excepciones. No fue ese el caso de las políticas frente al desplazamiento forzado en Colombia. La segunda premisa que no se cumple es que las políticas públicas son objeto de una amplia y transparente deliberación democrática. Esto tampoco es cierto en Colombia. Componentes importantes de las políticas públicas en Colombia son el resultado de decisiones adoptadas unilateralmente por las autoridades administrativas, sin la debida participación de los interesados, en especial de sujetos especialmente vulnerables o marginados que no tienen acceso a los centros decisorios. El tercer supuesto incumplido señala que las decisiones de los jueces de tutela, que fueron instituidos para proteger derechos fundamentales, no pueden tener implicaciones económicas, como si tal característica fuera exclusiva de la protección de derechos económicos, sociales y culturales. Todos los derechos,

cualquiera que sea la clasificación que se emplee, tienen un contenido prestacional que siempre tendrá implicaciones presupuestales. Esto es evidente en el caso de los desplazados. Por ejemplo, la libertad de residencia y de movimiento, dos derechos de primera generación, sólo pueden ser efectivamente garantizados si el Estado realiza gasto público con el fin de superar las condiciones que generan desplazamiento o confinamiento y para crear las condiciones que permitan el retorno o la reubicación.

Pero el punto crucial que se pierde de vista, es que el juez constitucional no juzga la política pública, sino que protege los derechos que dicha la política pública ha debido garantizar. Por eso, se olvida la otra cara de la moneda: los resultados de las políticas públicas. ¿Cómo puede un juez constitucional admitir que sigan las vulneraciones de los derechos constitucionales con el argumento de que el ámbito de su competencia termina si existe una política pública sobre la materia? El deber esencial del juez constitucional es la defensa de los derechos. Las políticas públicas en el ámbito de los derechos constitucionales deben estar racionalmente dirigidas a proteger tales derechos. En esa perspectiva, hay un amplio espacio para la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público hacia un objetivo imperativo común: asegurar el goce efectivo de los derechos constitucionales por parte de todos los habitantes del territorial nacional. Esto se puede lograr respetando las competencias de cada rama y órgano del Estado. En la T-025 y los autos de seguimiento se adoptó esta perspectiva.

Así, por ejemplo, en la sentencia T-025 de 2004, la Corte no rediseñó la política estatal para la atención de la población desplazada, sino que le indicó al Ejecutivo los aspectos que debían ser ajustados por él, conforme a las exigencias constitucionales, de tal forma que la política fuera racional y estuviera realmente orientada a la protección de los derechos de la población desplazada. La Corte dejó en libertad al Ejecutivo para que dentro de la órbita de sus competencias, determinara los medios y mecanismos para corregir las falencias señaladas por la Corte e implementara las acciones pertinentes. Posteriormente, al avanzar el proceso de evaluación y seguimiento de las acciones gubernamentales, la Corte resaltó aquellos problemas más graves y los rezagos más significativos que a pesar de los avances, requerían ajustes o acciones específicas por parte del Ejecutivo, como lo hizo en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 de 2006, y 008 de 2009. Algo similar sucedió con la adopción de los indicadores de goce efectivo de derechos, mediante los Autos 233 de 2007 y 116 de 2008, con el fortalecimiento de la coordinación entre la nación y las entidades territoriales a través de los Autos 052 de 2008 y 007 de 2009 con la protección del derecho al hábeas data de la población desplazada en el Auto 011 de 2009, con la adopción de medidas para garantizar el derecho a la vida de líderes de la población desplazada en los Autos 200 de 2008 y 009 de 2009, y con la identificación del impacto diferenciado y agravado que tiene el desplazamiento forzado para las mujeres, los niños, las personas con discapacidad o para las comunidades indígenas y afrocolombianas, en los Autos 092, 237 y 251 de 2008 y 004, 005 y 006 de 2009. Estos han sido los instrumentos de protección constitucional de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado incluidos en el presente libro.

La intervención de la Corte, la participación activa la Comisión de Seguimiento, de los órganos de control, de organismos internacionales para examinar las distintas falencias y proponer alternativas de solución y del gobierno han facilitado la incorporación de elementos constitucionales y de derechos humanos en la política pública de atención a la población desplazada, de tal manera que se garantice el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce constitucional de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

A las objeciones sobre la intervención judicial para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, se suman otras que señalan las dificultades que enfrenta un juez constitucional al examinar una política pública diseñada para la protección de los derechos de personas que enfrentan una crisis humanitaria como la del desplazamiento: **1)** El desconocimiento del juez constitucional, desde el punto de vista técnico, de lo que significa diseñar e implementar una política pública en términos de tiempos de ejecución de los componentes y de los recursos que deben emplearse; **2)** la ejecución de las órdenes dictadas por el juez constitucional tienen generalmente una multiplicidad de receptores que con frecuencia no trabajan de manera articulada y que tienen en el cumplimiento de sus agendas, prioridades que chocan con las órdenes del juez; y **3)** la intervención del juez constitucional para hacer seguimiento a una política pública no puede perpetuarse en el tiempo porque debilita la autonomía de las autoridades encargadas de la ejecución de dicha política y desfigura el rol fundamental del juez constitucional. Estas preguntas han estado presentes en el proceso de seguimiento a la respuesta estatal frente al estado de cosas inconstitucional declarado en materia de desplazamiento forzado interno.

¿Se puede marginar el juez constitucional de la protección de los derechos de millones de colombianos, simplemente porque las políticas públicas son temas más propios del Ejecutivo y del Legislativo? ¿Hasta dónde debe intervenir el juez constitucional en materia de políticas públicas? ¿Cuánto tiempo debe durar esa intervención? ¿Con qué herramientas cuenta el juez constitucional para hacer una intervención adecuada a la protección de los derechos de la población desplazada? La respuesta a estos cuestionamientos ha sido un reto permanente para la intervención de la Corte Constitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004 y han nutrido tanto la sentencia como cada uno de los autos de seguimiento que ha dictado esa Corporación a lo largo de más de cinco años.

El presente libro recoge la respuesta constitucional a esas preguntas, plasmada en cada uno de los autos de seguimiento dictados por la Corte en más de cinco años de intervención en la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia. Aun cuando hubiera sido también posible compilar todos los autos en un solo libro, la extensión de varios de esos instrumentos, el lenguaje técnico y la estructura misma de las providencias jurídicas, le hubieran restado utilidad a un documento con tales características. El presente libro responde a la necesidad de avanzar en el proceso de pedagogía constitucional de esa respuesta institucional, pero en un lenguaje más sencillo que en todo caso respeta el carácter técnico de los instrumentos desarrollados por la Corte y su contenido esencial.

Si bien es ante todo un libro especializado, el lenguaje en que han sido “traducidos” la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento facilita la comprensión de este proceso de superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional y al mismo tiempo puede proporcionar elementos de juicio y herramientas para el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas públicas con enfoque de goce efectivo de derechos en otras áreas.

En esta importante labor de difusión de los mecanismos de protección constitucional dictados por la Corte Constitucional a lo largo de los últimos 5 años, el apoyo y la cooperación del Consejo Noruego para los Refugiados en Colombia ha sido invaluable. Y ese apoyo de nuevo se refleja en este libro que facilitará la labor de funcionarios responsables del diseño e implementación de la política pública de atención integral a la población desplazada, y de quienes apoyan a las víctimas de este flagelo en el conocimiento de sus derechos y en la comprensión de los instrumentos jurídicos con que cuentan para hacerlos efectivos.

Manuel José Cepeda Espinosa
Ex Presidente de la Corte Constitucional

LOS CAMINANTES INVISIBLES

La sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento y la intervención de la Corte Constitucional frente a la crisis humanitaria del desplazamiento forzado interno en Colombia

Hace muchos años, en un país de cuyo nombre sí quiero acordarme, en un país en donde quiero que resurja la memoria, conocí una palabra que en su momento me pareció asombrosamente hermosa y profundamente inútil. Algunos amigos jugábamos “diccionario”, ese entretenido póker con palabras que se basa en buscar las más enrevesadas y curiosas voces del castellano para luego proponerlas ante el grupo y que cada uno de los jugadores arriesgue una posible definición. Lo que se busca en ese reto no es saber la mayor cantidad de palabras, ni poner en evidencia nuestra erudición. El objetivo es convencer, hacer creer a los demás que nuestra afiebrada y fantásica definición es la que corresponde al diccionario de la real academia española. Aquella tarde, alguien propuso la palabra estantigua y al leer las definiciones propuestas, la que más me pareció descabellada y graciosa terminó por ser la correcta, es decir, la del diccionario. Quedé estupefacta. ¿En serio el castellano se había preocupado por darle un nombre preciso y poético al desfile o procesión de fantasmas? Una estantigua es un desfile o procesión de fantasmas... recuerdo que sonreí. ¿Y si los que caminan por las calles nocturnas son sólo dos fantasmas ya no se llamará estantigua? ¿Cuántos fantasmas se necesitarán para que sea considerada una procesión y no un grupo amigable de errabundos fantasmas? Hoy en día escribo estas páginas con tristeza y asombro y descubro con amarga ironía que esa palabra, que me pareció en el pasado hermosamente inútil, es la perfecta definición de esa larguísima hilera de hombres, niños, mujeres, ancianos y niñas de diversas razas y regiones que deambula con los rostros fatigados y las manos vacías por todas las calles de las ciudades y por los campos donde zumban las balas y explotan las minas.

El país, está asistiendo a una dolorosa y vergonzosa estantigua, donde los fantasmas son de carne y hueso, donde los espantos son reales y espantan. Donde, aunque deseen algunos tratarlos como invisibles o negar o minimizar su tragedia (que es la nuestra), el número de fantasmas ya no deja duda de que se trata de una procesión, de un peregrinaje que ya agrupa varios millones de personas que sufren un exilio cruel e injusto. Todo esto sucede dentro de las fronteras de un país que dice ser su patria pero que se comporta en ocasiones como verdugo implacable de unos rostros que ve como extranjeros. Este libro trata de su invisibilidad dolorosa y busca eliminarla. Busca advertirnos a todos que si millones de ciudadanos de nuestro país, si millones y millones de nuestros hermanos viven una pesadilla, es nuestro deber despertar y actuar. Inmediata y eficazmente. Creativa y pacientemente. Si no actuamos ya, si persistimos en negar lo que sufre ante nuestros ojos, la pesadilla será compartida por todos. No se puede buscar la paz en medio de la angustia de quienes nos rodean. No se puede defender la democracia mientras nuestras actuaciones tienen tintes de fascismo. No se puede pretender la defensa de los derechos humanos y de los valores espirituales mientras que no tenemos palabras para explicarles a nuestros hijos por qué tantas y tantas personas sufren y mueren y se denigran y se prostituyen al lado de nuestra pasividad.

El lector desprevenido, luego de sopesar los dos primeros párrafos de esta presentación podría pensar que lo que sigue a continuación es una novela colombiana sobre alguna de las decenas de tragedias e historias de valor que hacen parte de nuestra identidad. Sin embargo, si ojea el contenido y descubre la compilación de autos dictados por la Corte Constitucional quedará

confundido con el carácter técnico de estos textos. ¿Dónde están esos fantasmas? ¿De qué dolores me hablan estos textos áridos? ¿Qué tragedia pueden esconder la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento? ¿Cuál es la esperanza que puede surgir de estos instrumentos de intervención judicial?

El presente libro recoge la respuesta constitucional a esa procesión de caminantes invisibles que deben ser protegidos y cuyos derechos deben ser restablecidos. La respuesta judicial a los millones de colombianos que sufren la tragedia del desplazamiento forzado interno. Si bien es un libro eminentemente técnico, pensado principalmente en quienes tienen la responsabilidad de atender a esta población, a los líderes y organizaciones que buscan la efectividad de sus derechos, también es un libro organizado para explicarle a cada una de esas víctimas del desplazamiento forzado cómo recuperar su dignidad como seres humanos y cómo superar esa tragedia que ha marcado definitivamente sus vidas.

La Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento han marcado un hito en la aproximación judicial al problema y en la aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público a favor de la población desplazada, que ha demostrado ser respetuosa de los roles y funciones que incumben a cada rama del poder. Durante más de cinco años, la Corte Constitucional ha intervenido para orientar las acciones y los esfuerzos gubernamentales hacia el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado. Y aunque para economistas, abogados, y políticos, los jueces constitucionales no deben intervenir en la ejecución y seguimiento de las políticas públicas, la crisis humanitaria que enfrentan millones de colombianos, hizo necesaria una intervención profunda y un proceso de seguimiento permanente de la Corte Constitucional para garantizar los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

Durante más de cinco años el reto de la Corte Constitucional ha sido mantener una posición centrada en su rol como juez de tutela y mantener su competencia hasta tanto se restablezca el goce efectivo de los derechos amparados, sin que ello implique una intromisión innecesaria o excesiva en el diseño e implementación de la política pública a favor de la población desplazada.

El mantenimiento de este equilibrio le ha permitido a la Corte Constitucional hacer seguimiento a la implementación de sus órdenes, realizar los ajustes que sean necesarios para asegurar el cumplimiento de esas órdenes y señalar aquellas áreas que continúan amenazando o vulnerando los derechos de la población desplazada. No obstante, el mantenimiento de este equilibrio es desafiado permanentemente por distintas tensiones cuya solución ha tenido impacto en el diseño mismo de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento.

Una primera tensión surge cuando el juez constitucional incide en la ordenación de las prioridades estatales a fin de garantizar los derechos de una población altamente vulnerable. La declaratoria del estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-025 de 2004 dio al tema del desplazamiento forzado una preeminencia mayor a la asignada inicialmente por el Ejecutivo, en un momento en que muchos de los instrumentos de política tendían a invisibilizar las necesidades de esta población, asimilándolas a las de la población vulnerable y era común desconocer las dimensiones reales y la gravedad del problema. Esta modificación en el orden de prioridades se dio gracias al reconocimiento judicial de la gravedad de esta crisis humanitaria y a la aceptación gubernamental y social de tal reconocimiento, lo que a su turno permitió señalar la urgencia de la adopción de correctivos para impedir la continua y reiterada violación de múltiples derechos constitucionales que afectaba a la población desplazada por la violencia.

Una segunda tensión surge cuando la decisión del juez constitucional tiene impacto en la definición de algunos elementos de la política pública. La sentencia T-025 de 2004 introdujo criterios tradicionalmente ajenos para quienes diseñan y ejecutan una política pública, tales como el goce efectivo de derechos, el enfoque diferencial o los principios internacionales sobre desplazamiento forzado interno para determinar los niveles mínimos de atención y protección que serían aceptables

desde el punto de vista constitucional, o al definir el contenido de los distintos componentes de la política. La solución de esta tensión ha tenido impacto no sólo en el señalamiento de las falencias más protuberantes de la política que requerían atención inmediata, tal como se hizo en la sentencia T-025 de 2004, sino también en el diseño y adopción de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado interno y en la definición de mínimos de racionalidad para los programas específicos diseñados para responder a la problemática particular que viven las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los afrocolombianos y los indígenas víctimas de desplazamiento forzado interno.

Una tercera tensión surge cuando la decisión del juez constitucional impulsa el proceso de corrección y ajuste de una política pública predefinida, plasmada en un instrumento jurídico, con un presupuesto asignado y con entidades y funcionarios responsables de su ejecución. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional recogió las observaciones de expertos, entidades gubernamentales y organizaciones de derechos humanos sobre las principales debilidades y obstáculos en la atención de las necesidades de la población desplazada, destacó las carencias más importantes tanto en diseño como en implementación de esta política pública, e identificó sus defectos más protuberantes. Algunas de esas falencias han sido corregidas por el Ejecutivo, otras aún persisten. Las órdenes impartidas inicialmente, su ajuste a través de los autos de seguimiento y la adopción de mecanismos como las audiencias y sesiones técnicas convocadas por la Corte están permanentemente impulsando ese proceso de ajuste.

Una cuarta tensión surge cuando la Corte Constitucional actuando como juez de tutela en sede de revisión, reconoce su propio rol constitucional en la protección de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado interno y las limitaciones de los instrumentos a su alcance, así como el riesgo de interferir excesivamente en el ámbito propio del diseñador y ejecutor de la política pública. Todas las órdenes dictadas hasta el momento reflejan esa tensión, en la medida en que no expresan de manera tajante el contenido de la política que debe ejecutar el gobierno, ni los instrumentos a través de los cuales debe ser ejecutada, pero sí fija parámetros constitucionales mínimos que deben ser tenidos en cuenta por el Ejecutivo al decidir discrecionalmente la orientación y alcance de la política de atención a la población desplazada.

Una quinta tensión se presenta cuando el juez constitucional que debe adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos ciudadanos frente a acciones y omisiones de la Administración o de los particulares, acepta que la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 requiere de un tiempo razonable para que los correctivos que se adopten en beneficio de toda la población desplazada tengan como resultado la garantía del goce efectivo de sus derechos. Este reconocimiento no conlleva una autorización para que se postergue indefinidamente la adopción de tales correctivos, ni desconoce las necesidades de atención inmediata que demandaban millones de desplazados, pero sí exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales.

Y, finalmente, una sexta tensión se presenta cuando el juez constitucional debe definir las órdenes a ser adoptadas por las distintas autoridades para lograr la protección efectiva de los derechos de la población desplazada, de tal manera que resulten adecuadas para corregir la situación de violación sistemática y reiterada de múltiples derechos, y que a la vez sean razonables y posibles de cumplir, a fin de evitar que la protección de los derechos se vuelva meramente simbólica e inocua.

Como resultado de estas tensiones, la Corte Constitucional ha dictado más de 100 autos de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. Este volumen de pronunciamientos por sí solo ya dificulta la posibilidad de que los responsables de la atención a la población desplazada conozcan la totalidad de las orientaciones y herramientas que les ha dado ese Alto Tribunal para asegurar que la política pública esté efectivamente orientada a la superación del estado de cosas inconstitucional y a la protección de los derechos de la población desplazada.

A esta dificultad se suman otras dos: la complejidad del lenguaje empleado en cada pronunciamiento judicial y la extensión de varios de los autos de seguimiento dictados. Estas tres circunstancias hacen más compleja la labor de pedagogía que adelantan distintas organizaciones y, por supuesto, dificulta el conocimiento de sus derechos a la población desplazada y la posibilidad de continuar empleando el derecho como instrumento para alcanzar el goce efectivo de sus derechos.

Estas tres dificultades fueron la inspiración para esta compilación y para la “traducción” de la sentencia T-025 de 2004 y de algunos de los autos de seguimiento más relevantes a un lenguaje más sencillo. Dada la cantidad de pronunciamientos judiciales en la materia, y teniendo en cuenta que este libro debe contribuir a la construcción y ejecución de políticas públicas con enfoque de goce efectivo de derechos, para este libro se escogieron los autos de seguimiento más relevantes. En esta labor de edición, simplificación y traducción me acompañó Juan Torres Mantilla, filósofo y literato, quien aceptó el reto de simplificar el lenguaje jurídico en que estaban escritos los distintos autos de seguimiento, a un castellano más fluido y fácil de comprender.

Esta labor conjunta implicó la modificación de la estructura de algunos de los autos, la supresión de varios párrafos que reiteraban los fundamentos jurídicos que justificaban la intervención de la Corte y que orientarían las acciones del Ejecutivo y la inclusión de algunas explicaciones a términos técnicos y de títulos para facilitar la lectura de estos instrumentos de intervención judicial. Por lo tanto, los documentos compilados en el presente libro, si bien conservan en líneas generales la filosofía y orientación de los autos originales, no son los documentos oficiales. En esa medida no deben ser citados como fuente jurídica de las decisiones que se adopten.

Esta compilación tampoco puede ser vista como un simple manual apto para orientar al más neófito de los lectores. A pesar de la simplificación, esta compilación todavía conserva algún nivel de complejidad técnica y requerirá en muchos casos una explicación experta de su contenido y sentido. En todo caso, sí es un instrumento útil para los miles de funcionarios, líderes y voluntarios encargados de la atención a la población desplazada, o de la divulgación y pedagogía de los derechos que han sido protegidos por la Corte Constitucional a lo largo de este proceso de seguimiento. Y seguramente será un documento esencial que facilite el desarrollo de manuales de capacitación sencillos que puedan ser comprendidos sin esfuerzo por los millones de víctimas del desplazamiento forzado, independientemente de su edad, género, origen étnico, habilidades y capacidades físicas e intelectuales.

Este libro ha sido organizado en tres grandes secciones. Una primera pensada en las órdenes generales impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional, que recoge la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176,177 y 178 de 2005, 218 de 2006 y 008 de 2009. Una segunda sección que contiene algunos de los autos dictados para atender problemas puntuales: la construcción de indicadores de resultado para medir el avance en materia de goce efectivo de derechos (Autos 233 de 2007 y 116 de 2008), la coordinación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales (Autos 052 de 2007 y 007 de 2009), el sistema de registro y el derecho al hábeas data (Auto 011 de 2009), y la protección del derecho a la vida (Autos 200 de 2007 y 009 de 2009). Y finalmente, una tercera sección con los autos dictados para asegurar el enfoque diferencial y para proteger los derechos de las mujeres (Autos 092 y 237 de 2008), de los niños, niñas y adolescentes (Auto 251 de 2008), de los indígenas (Auto 004 de 2009), de los afrocolombianos (Auto 005 de 2009) y de las personas con discapacidad (Auto 006 de 2009) afectados por el desplazamiento forzado.

Este proyecto recibió además el apoyo decidido del Consejo Noruego para los Refugiados, organismo comprometido con la pedagogía de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, como instrumentos para la defensa y protección de los derechos humanos. A través de sus oficiales, en particular de María Angélica Alvarado, el Consejo Noruego creyó en la utilidad de este libro y decidió darle el apoyo económico requerido para que esta primera edición fuera una realidad. Gracias a esa perspectiva promovida por el Consejo Noruego, este libro podrá ser empleado por cientos de funcionarios y líderes de la población desplazada para comprender qué

significa una política pública orientada al goce efectivo de los derechos, pero sobre todo para que la labor de pedagogía de los derechos de los desplazados sea una tarea cada vez más fácil y fructífera.

Espero que esta edición se convierta en un libro de bolsillo que pueda ser llevado a cualquier lugar de Colombia y consultado por todos los que intervienen en el proceso de atención y protección de la población desplazada, de tal manera que todos podamos contribuir a la superación de esta crisis humanitaria y a detener esta procesión de fantasmas, de caminantes invisibles.

Clara Elena Reales
Magistrada Auxiliar Corte Constitucional





CAPITULO I.

RESPUESTA CONSTITUCIONAL A LA PROCESIÓN DE CAMINANTES INVISIBLES

SENTENCIA T-025 DE 2004

*Bogotá, Enero 22 de 2004
Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda*

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Bajo el expediente T-653010, fueron acumulados (hasta el 10 de noviembre de 2003) otros 108 expedientes, correspondientes a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares (algunos de ellos indígenas), todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo y compuestos principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores.

Los accionantes se encuentran ubicados actualmente en las principales ciudades del país y en los municipios que las circundan. Salvo algunas excepciones, los tutelantes se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada. Se trata de personas víctimas de desplazamiento forzado, por hechos ocurridos en promedio hace más de un año y medio, la mayoría de los cuales recibieron algún tipo de ayuda humanitaria de emergencia durante los tres meses siguientes a su desplazamiento, pero ésta no llegó a todos y casi nunca fue oportuna y completa.

Los demandantes interpusieron acción de tutela contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Protección Social), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, así como contra varias administraciones municipales y departamentales, por considerar que dichas autoridades no estaban cumpliendo con su misión de protección a la población desplazada y por la falta de respuesta efectiva a sus solicitudes en materia de vivienda y acceso a proyectos productivos, atención de salud, educación y ayuda humanitaria.

A las distintas solicitudes presentadas ante las entidades encargadas de atender a la población desplazada, los demandantes han recibido alguna de las siguientes respuestas como excusa para no conceder el beneficio al que aspiraban:

1. Que la entidad ante quien se hace la solicitud, **no es la competente** para conceder la ayuda solicitada, pues sólo está a cargo de la coordinación;
2. Que no existe suficiente **disponibilidad presupuestal** para atender la solicitud;
3. Que la ayuda humanitaria de emergencia **sólo se otorga por tres meses**, y en casos excepcionales puede prorrogarse hasta por otros 3 meses más, pero más allá de ese plazo perentorio, es imposible prolongar la ayuda, independientemente de la situación fáctica en que se encuentre el desplazado;
4. Que no se le puede dar la ayuda solicitada **porque no se encuentra inscrito** en el Registro Único de Población Desplazada;
5. Que la entidad encargada de atender su solicitud se encuentra **en liquidación**;

6. Que existe un **error en la solicitud** o ausencia de postulación del peticionario para acceder al auxilio de vivienda;
7. Que el programa de auxilios para vivienda se encuentra **suspendido** por falta de disponibilidad presupuestal;
8. Que las peticiones serán respondidas en **estricto orden de presentación** y siempre que haya disponibilidad presupuestal;
9. Que la política de auxilios para vivienda fue **modificada por el gobierno nacional** y transformada en una política de créditos para vivienda de interés social, y debe presentar una nueva solicitud ante las entidades encargadas de otorgar los créditos;
10. Que la **única** forma de acceder a la ayuda para restablecimiento económico es **presentar un proyecto productivo**, a pesar de que **la ley prevé otras formas de restablecimiento**.

Por lo anterior, los accionantes interponen acción de tutela con alguna o varias de las siguientes pretensiones:

1. Que sus peticiones sean resueltas **de fondo y en un tiempo claro y determinado**;
2. Que se **materialicen** las ayudas para estabilización económica, vivienda, reubicación, proyectos productivos, acceso a educación para los hijos;
3. Que las **tierras** en posesión o propiedad que fueron abandonadas por los desplazados **sean protegidas**;
4. Que **reciban** o continúen recibiendo la **ayuda humanitaria de emergencia**;
5. Que sean **reconocidos como desplazados** y se les otorguen los beneficios que surgen de esa condición;
6. Que se adopte un **programa de seguridad alimentaria**;
7. Que se suministren los **medicamentos recetados**;
8. Que aunque una de las personas inscritas bajo un núcleo familiar se desvincule, voluntariamente del mismo, se le permita continuar recibiendo la ayuda humanitaria como un **nuevo núcleo familiar**;
9. Que se hagan las **apropiaciones necesarias** para solucionar la situación de la población desplazada y se hagan **efectivos los programas** para la población desplazada;
10. Que el ministerio de hacienda **desembolse los dineros necesarios** para adelantar los programas de vivienda y proyectos productivos;
11. Que se le permita **recibir capacitación** para desarrollar proyectos productivos;
12. Que se advierta al representante legal de la red de solidaridad que **cuando omita cumplir con sus responsabilidades** para con los desplazados **incurre en causal de mala conducta**;
13. Que se **conforme el comité municipal** para la atención integral del desplazado.
14. Que se **restablezca la prestación del servicio de salud** que es negado a partir de la Circular 00042 de 2002, en la cual se condicionó la prestación de dicha ayuda a que se trate de problemas inherentes al desplazamiento;

15. Que las entidades territoriales, dentro de su disponibilidad presupuestal, **contribuyan a los planes de provisión de vivienda para la población desplazada**

Las decisiones que se revisan

Los jueces de instancia denegaron la mayoría de las tutelas presentadas por los actores por alguna de las siguientes razones:

1. Falta de legitimación para interponer la acción de tutela.
2. Por razones de improcedencia.
3. Fallas en la carga probatoria cumplida por el demandante. (Suele suceder cuando se desconoce el principio de buena fe)
4. Ausencia de vulneración de los derechos.
5. Por la supuesta existencia de temeridad. (Instaurar una misma tutela dos veces)
6. Por razón de las limitaciones de lo que se puede ordenar mediante la tutela frente a los desplazados. (Muchas de estas peticiones no pueden ser ordenadas, por los jueces, al ejecutivo, por ejemplo: aumentar el presupuesto o diseñar una política específica de asistencia)

Algunos de los jueces de instancia concedieron la tutela para la protección de los derechos de la población desplazada, entre otras razones, por considerar que en un Estado Social de Derecho es necesario que se llegue a una solución definitiva del problema del desplazamiento y porque el comportamiento omisivo, asumido por la Red de Solidaridad y de otras entidades responsables de la atención de la población desplazada, deja al descubierto la vulneración de las garantías constitucionales de las cuales son titulares los peticionarios.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Problemas jurídicos a resolver y resumen del argumento y de la decisión

Teniendo en cuenta las pretensiones de los distintos actores en el presente proceso relacionadas con la obtención efectiva de la ayuda prevista para la población desplazada y las razones por las cuales no la han recibido, la Sala considera que el caso bajo revisión plantea varios problemas jurídicos constitucionales complejos relacionados con el contenido, alcance y limitaciones de la política estatal de atención de la población desplazada debido, entre otras cosas a:

- La grave situación de vulnerabilidad que aqueja a la población desplazada.
- Los problemas que enfrentan los desplazados a raíz de la forma como están siendo atendidas sus solicitudes por las entidades demandadas.
- El tiempo excesivamente prolongado que ha transcurrido sin que hayan obtenido las ayudas previstas.
- El altísimo volumen de tutelas que presentan los desplazados para obtener la ayuda efectiva a que tienen derecho y al hecho de que varias entidades hayan convertido la presentación de la acción de tutela como parte del procedimiento ordinario para obtener la ayuda solicitada.

- La situación que se pretende resolver, mediante la presente tutela, afecta a toda la población desplazada, cualquiera que sea el sitio en el cual se encuentre actualmente, e independientemente de que haya acudido o no a la acción de tutela para obtener la protección efectiva de sus derechos.
- A que la mayor parte de los problemas planteados se ha presentado de manera reiterada desde que se estableció la política para la atención de la población desplazada.
- A que algunos de los problemas planteados por los desplazados deben ser examinados por primera vez por la Corte.

En consecuencia, los **problemas jurídicos** que debe resolver la Corte son los siguientes:

- ¿Procede la acción de tutela para examinar las acciones y omisiones de las autoridades públicas respecto de la atención integral a la población desplazada para determinar si los problemas en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de la respectiva política estatal redundan de manera constitucionalmente relevante en la violación de sus derechos constitucionales fundamentales?
- ¿Se vulnera el derecho de los desplazados al mínimo vital y a recibir pronta respuesta a sus peticiones - en particular respecto a la ayuda humanitaria, al restablecimiento económico, a la reubicación, a la vivienda, a la atención integral de salud y a la educación - cuando dicho acceso está supeditado por las propias autoridades a la existencia de recursos que no han sido apropiados por el Estado; al rediseño del instrumento que determina la forma, alcance y procedimiento para la obtención de la ayuda; a que se defina qué entidad asumirá el suministro de la ayuda, dado que quien lo hacía se encuentra en proceso de liquidación?
- ¿Se vulneran los derechos de petición, al trabajo, al mínimo vital, a la vivienda digna, a la atención en salud, al acceso a la educación de los actores en el presente proceso, cuando las entidades encargadas de otorgar las ayudas previstas en la ley para su atención, omiten dar respuesta de fondo, concreta y precisa sobre la ayuda solicitada; o se niegan a otorgar la ayuda solicitada **(a)** por la falta de apropiación de recursos suficientes para atender las solicitudes; **(b)** por falta de cumplimiento de requisitos legales para acceder a dicha ayuda; **(c)** por existir un lista de solicitudes que deben ser atendidas previamente; **(d)** por falta de competencia de la entidad ante la cual se presenta la solicitud; **(e)** por cambio de los requisitos y condiciones definidos por el legislador para acceder a la ayuda solicitada y **(f)** porque la entidad ante la cual se presenta la solicitud se encuentra actualmente en liquidación?
- Además, dado que varias de las tutelas, acumuladas en el presente proceso, fueron interpuestas por asociaciones de desplazados, la Sala debe resolver previamente lo siguiente: ¿están legitimadas las asociaciones de desplazados para interponer acciones de tutela a favor de sus asociados, aun cuando éstos no les hayan otorgado un poder específico, y quien los representa no tenga la calidad de apoderado judicial?
- También es necesario examinar la supuesta existencia de temeridad en la presentación de algunas de las acciones de tutela acumuladas en este proceso, en dos circunstancias: cuando la tutela presentada individualmente ya había sido presentada por una asociación de desplazados, por los mismos hechos y contra las mismas entidades; y cuando la tutela fue presentada por alguno de los miembros de un núcleo familiar que se separa del mismo para conformar uno nuevo y solicita, mediante tutela, el acceso a alguna de las ayudas a que tienen derecho los desplazados, a pesar de que el núcleo familiar con el cual se había registrado originalmente, ya había obtenido una ayuda similar.

2. Resumen del argumento y de la decisión

La Sala Tercera de Revisión, al resolver sobre las presentes acciones de tutela, concluye que por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se les han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos. Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional a la hora de implementarla. Tal situación constituye un *estado de cosas inconstitucional* que será declarado formalmente en esta sentencia.

A pesar de que en el año 2003 el número de nuevos desplazados disminuyó y que con respecto a la población desplazada las autoridades han identificado la urgencia de atender adecuadamente su situación, han diseñado una política para su protección y han desarrollado múltiples instrumentos para su ejecución, las acciones que efectivamente llevan a cabo las autoridades para garantizar los derechos de la población desplazada y los recursos efectivamente destinados a satisfacer estos derechos, no resultan acordes con los mandatos de la Ley 387 de 1997, ni con los decretos que el propio Ejecutivo ha dictado sobre la materia, ni con las previsiones que el CONPES había efectuado al estimar los recursos necesarios para atender tales derechos.

En efecto, si bien el gasto social y de atención a la población marginada es considerado como gasto prioritario y existe una política estatal de atención a la población desplazada, articulada en una ley de la República, así como un marco reglamentario detallado, y una cuantificación del esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir los mandatos constitucionales y legales, las autoridades encargadas de garantizar la suficiencia de estos recursos han omitido, de manera reiterada, adoptar los correctivos necesarios para asegurar que el nivel de protección definido por el Legislador y desarrollado por el Ejecutivo, sea efectivamente alcanzado.

Tal vulneración no es imputable a una sola entidad, sino que todas las autoridades nacionales y territoriales con responsabilidades diversas en la atención de la población desplazada, por acción u omisión, han permitido que continúe y, en algunos casos, se agrave la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados.

La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el ejercicio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado. Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos.

El mínimo de protección que debe ser oportuna y eficazmente garantizado implica que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas y comprende la satisfacción por parte del Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación, hasta los quince años, para el caso de los niños y jóvenes en situación de desplazamiento.

En relación con el restablecimiento socioeconómico de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a lograr una autonomía económica más allá de la simple subsistencia y en niveles de dignidad humana, para él y sus familiares desplazados dependientes.

Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos que permitan una autonomía económica.

3. La legitimación de las asociaciones de desplazados para la interposición de acciones de tutela para la protección de los derechos de sus asociados

Aun cuando normalmente la posibilidad de agenciar oficiosamente los derechos de terceros, que no están en condiciones de promover su propia defensa, se ha aplicado a situaciones en las que la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados es un menor de edad, un enfermo grave, un indigente, o una persona con incapacidad física o mental, que no puede ejercer su propia defensa, nada impide que tal posibilidad se aplique a otros casos.

Dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución –tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad -, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa para estas personas.

Es por ello que las asociaciones de desplazados, que se han conformado con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, pueden actuar como agentes oficiosos de los desplazados. No obstante, a fin de evitar que por esta vía se desnaturalice la acción de tutela, se promuevan demandas de tutela colectivas sin el consentimiento de sus miembros, o se emplee esta figura para desconocer las normas sobre temeridad, tal posibilidad debe ser ejercida bajo condiciones que, a la vez que garanticen el acceso a la justicia a la población desplazada, impidan posibles abusos. Por ende, tales organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de

tutela a favor de sus miembros bajo las siguientes condiciones: **1)** que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; **2)** que se individualice, mediante una lista o un escrito, los nombres de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y **3)** que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre. En esa medida si se percatan de la amenaza o violación de derechos fundamentales de una persona, pueden interponer la acción en nombre de sus asociados.

Por lo tanto, no podían los jueces de instancia declarar improcedente la acción de tutela presentada por estas asociaciones en nombre de los desplazados, amparándose en una interpretación excesivamente formal que no se compadece del carácter informal de la acción de tutela y de la situación de desamparo en que se encuentran miles de colombianos, sin examinar, en cada caso concreto, el cumplimiento de estos tres requisitos.

4. La supuesta existencia de temeridad

De conformidad con lo que establecen los artículos 2, 4 -inciso 2-, 83 y 95 –numerales 1 y 7 de la Constitución Política, el ejercicio de todo derecho y la utilización de los procedimientos constitucionales y legales previstos para su efectividad exige de sus titulares una lealtad mínima hacia el orden jurídico y el cumplimiento de deberes y cargas correlativos.

En desarrollo de estos preceptos, el artículo 38 del Decreto - ley 2591 de 1991 al regular la figura de la temeridad, señala perentoriamente que *“cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”*.

Lo que se pretende, entonces, es evitar el uso abusivo de la acción de tutela, pues su ejercicio irracional conlleva la obtención de múltiples pronunciamientos en relación con unos mismos hechos y frente a un mismo caso, generando un perjuicio para toda la sociedad, que ve disminuida la capacidad de trabajo de la administración de justicia en relación con los requerimientos de quienes les asiste también el derecho de ejercer la acción.

Un actor o su representante legal incurre en conducta temeraria cuando se presentan las siguientes circunstancias:

- Que se presenten varias acciones de tutela por los mismos hechos y para solicitar la protección del mismo derecho; en oportunidades diferentes, ya sea ante distintos jueces o ante el mismo juez.
- Que las tutelas sean presentadas por la misma persona o por su representante.
- Que la presentación reiterada de la acción de tutela se haga sin un motivo razonable, expresamente mencionado para justificar la nueva acción.

Así, la Corte ha sancionado la actuación temeraria cuando la presentación de más de un amparo constitucional por los mismos hechos y con igual pretensión envuelve una actuación “tortícera”; denote el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, deje al descubierto un abuso deliberado del derecho de acción o asalte la buena fe de los administradores de justicia.

No obstante lo anterior, también ha señalado la jurisprudencia que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas, de suerte que resulta imperativo

demostrar que se incurrió, real y efectivamente en una conducta proscrita por el ordenamiento, porque la reiteración de solicitudes de amparo no tiene justificación.

En los procesos de tutela bajo estudio, dos circunstancias particulares han llevado a los jueces de instancia a examinar la existencia de actuaciones temerarias por parte de los tutelantes o de sus representantes. En primer lugar, frente a la interposición de acciones de tutela individuales, luego de que la acción de tutela presentada por una asociación de desplazados fue negada. En segundo lugar, la acción de tutela interpuesta por miembros de un núcleo familiar de desplazados, que se separa de éste para solicitar alguna de las ayudas que recibe la población desplazada, a pesar de que la ayuda ya había sido otorgada al núcleo familiar originario.

En todo caso, las circunstancias mencionadas, no necesariamente implican una actuación temeraria. Ante la ausencia de elementos que indiquen la mala fe de los actores, debe el juez de tutela examinar de manera cuidadosa las circunstancias del caso y antes de declarar la existencia de temeridad, **(a)** debe escuchar al actor o actora sobre las razones de interposición de la segunda tutela, y **(b)** indagar sobre su situación y la de su núcleo familiar, tal como lo señaló esta Corte en la sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis, para determinar la existencia de temeridad.

5. La jurisprudencia constitucional relacionada con la vulneración de los derechos de la población desplazada. Ordenes dictadas para proteger sus derechos constitucionales y persistencia de los patrones de desconocimiento de tales derechos

Por la magnitud del problema y por el número de personas que han acudido a la acción de tutela para reclamar la protección del Estado frente a su situación, es indispensable que la Corte se detenga a estudiar en detalle cuáles son los derechos fundamentales de los que son titulares las personas en situación de desplazamiento, así como el ámbito de las obligaciones de las autoridades a este respecto.

Desde 1997, cuando la Corte abordó por primera vez la gravísima situación de los desplazados en Colombia, la Corte ha proferido 17 fallos para proteger alguno o varios de los siguientes derechos: en 3 ocasiones para proteger a la población desplazada contra actos de discriminación; en 5 eventos para proteger la vida e integridad personal; en 6 ocasiones para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud; en 5 casos para proteger el derecho al mínimo vital garantizando el acceso a los programas de restablecimiento económico; en 2 eventos para proteger el derecho a la vivienda; en un caso para proteger la libertad de locomoción; en 9 ocasiones para garantizar el acceso al derecho a la educación; en 3 casos para proteger los derechos de los niños; en 2 casos para proteger el derecho a escoger su lugar de domicilio; en 2 oportunidades para proteger el derecho al libre desarrollo de la personalidad; en 3 ocasiones para proteger el derecho al trabajo; en 3 eventos para garantizar el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia; en 3 casos para proteger el derecho de petición relacionado con la solicitud de acceso a alguno de los programas de atención a la población desplazada; y en 7 ocasiones para evitar que la exigencia del registro como desplazado impidiera el acceso a los programas de ayuda.

5.1 La gravedad del fenómeno del desplazamiento interno con respecto a los derechos constitucionales que resultan vulnerados y la frecuencia con que se presenta tal vulneración.

El problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, afecta a grandes masas poblacionales. La situación es tan preocupante, que en distintas oportunidades la Corte Constitucional la ha calificado como

(a) “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”; (b) “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”; y, más recientemente, (c) un “estado de cosas inconstitucional” que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos.”

También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad- que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional” para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades.

Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes:

- El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada y los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia. Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado que contribuyen a la interpretación de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son los Principios 1, 8, 10 y 13, que se refieren, entre otras cosas, a la protección contra el genocidio, las ejecuciones sumarias y prácticas contrarias al derecho internacional humanitario que pongan en riesgo la vida de la población desplazada.
- Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”. La interpretación de estos derechos deberá hacerse de conformidad con lo que establecen los Principios 2, 4 y 9 sobre protección especial a ciertos grupos de desplazados.
- El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo. Los Principios 5, 6, 7, 14 y 15 contribuyen a la interpretación de este derecho, principalmente a la determinación de prácticas prohibidas por el derecho internacional que impliquen una coacción al desplazamiento de las personas, o su confinamiento en lugares de los cuales no puedan salir libremente.
- Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos” y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento. En la interpretación de estos derechos en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios 1 y 8.

- Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados. El alcance mínimo de estos derechos ha sido interpretado de conformidad con los Principios 3, 18, 19, y 23 a 27, que se refieren a condiciones para garantizar un nivel de vida digno, y el acceso a la educación, la salud, el trabajo, entre otros derechos.
- En no pocos casos, el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar y a la protección integral de la familia. Los Principios 16 y 17 están dirigidos, entre otras cosas, a precisar el alcance del derecho a la reunificación familiar.
- El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida, no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes. Los Principios 1, 2 y 19 precisan el alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno.
- El derecho a la integridad personal, que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento. A este derecho se refieren los Principios rectores 5, 6 y 11.
- El derecho a la seguridad personal, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, personales, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados. Para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios 8, 10, 12, 13 y 15.
- La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, puesto que la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia. Los principios 1, 2, 6, 7 y 14 resultan relevantes para la interpretación del alcance de estos derechos en relación con la población desplazada.
- El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, a abandonar sus actividades habituales. Para la interpretación de estos derechos resultan relevantes los principios 1, 2, 3, 18, 21, 24 y 25, que establecen criterios para garantizar medios para la obtención de un nivel de vida adecuado y la protección de sus propiedades o posesiones.
- El derecho a una alimentación mínima, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. Para la interpretación del alcance de este derecho son pertinentes los Principios 1, 2, 3, 18 y 24 a 27, relativos al nivel de vida adecuado que se debe garantizar a la población desplazada y a la asistencia humanitaria.

- El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados a interrumpir su proceso de formación. En relación con este derecho, resultan relevantes los Principios 13 y 23.
- El derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, en caso de que puedan conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.
- El derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil. Para la interpretación de este derecho son pertinentes los Principios 6, 7, 11, 13 y 21 que prohíben el desconocimiento de las normas de derecho internacional humanitario que protegen a los no combatientes.
- El derecho a la personalidad jurídica, puesto que por el hecho del desplazamiento y la pérdida de los documentos de identidad, se dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias. El alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno se encuentra expresamente consagrado en el Principio rector 20.
- El derecho a la igualdad, dado que a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación en no pocas oportunidades. El hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta. Lo anterior no excluye, como se ha visto, la adopción de medidas de acción afirmativa a favor de quienes se encuentren en condiciones de desplazamiento, lo cual de hecho es una de las principales obligaciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional en cabeza del Estado. Los alcances de este derecho han sido definidos por los Principios 1a 4, 6, 9 y 22, que prohíben la discriminación a la población desplazada, recomiendan la adopción de medidas afirmativas a favor de grupos especiales dentro de la población desplazada y resaltan la importancia de que a los desplazados se les garantice un trato igualitario.

En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: *“el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos”*.

Además de encontrar soporte en el artículo 13 de la Carta, el deber estatal que se señala encuentra su fundamento último, según la jurisprudencia constitucional, en la incapacidad del Estado para

cumplir con su deber básico de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad personal de los asociados.

5.2 Las órdenes dictadas para la protección de los derechos de la población desplazada

La Corte se ha pronunciado en 17 ocasiones sobre los derechos de la población desplazada. Las sentencias han estado dirigidas principalmente a:

- Corregir actuaciones negligentes o discriminatorias y omisiones de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada.
- Señalar las responsabilidades institucionales en la atención de la población desplazada.
- Precisar los derechos constitucionales de la población desplazada.
- Fijar criterios para la interpretación de las normas que regulan la ayuda para esta población, de tal manera que se garanticen efectivamente sus derechos.
- Rechazar el retardo injustificado o la omisión de las autoridades para atender a quienes se ven afectados por el desplazamiento forzado.
- Urgir el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención de este fenómeno; precisar los elementos que determinan la condición de desplazado.
- Señalar los obstáculos que impiden una atención adecuada de la población desplazada y que favorecen o agravan la vulneración de sus derechos.
- Indicar falencias u omisiones en las políticas y programas diseñados para atender a la población desplazada.
- Otorgar una protección efectiva a la población desplazada, en particular cuando se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución como son los niños, las mujeres cabezas de familia, las personas de la tercera edad y las minorías étnicas.

6. Identificación de las acciones u omisiones estatales que configuran una violación de los derechos constitucionales de los desplazados

Las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido a la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos.

Ahora bien, la grave situación de la población desplazada no es causada por el Estado, sino por el conflicto interno, y en particular, por las acciones de los grupos armados irregulares. Sin embargo, en virtud del artículo 2º de la Carta, el Estado tiene el deber de proteger a la población afectada por este fenómeno, y de esta manera, está obligado a adoptar una respuesta efectiva a dicha situación.

Por lo tanto, la Corte al analizar las políticas públicas de atención a la población desplazada, determinará si el Estado, a través de acciones u omisiones en el diseño, la implementación, el seguimiento o la evaluación de éstas, ha contribuido, inconstitucionalmente, al desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento. La Sala se fundamentará en varios de los documentos de análisis y evaluación de la política de atención

a la población desplazada y de sus distintos programas, aportados a este proceso por entidades gubernamentales, organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales, y las respuestas al cuestionario formulado por la Sala Tercera de Revisión, que aparecen resumidas en el anexo 2.

Dada la extensión de esos documentos y su referencia a aspectos no relacionados directamente con la presunta vulneración de los derechos de la población desplazada que dieron lugar a la presente tutela, la Sala tomará en consideración sólo algunos de los reparos efectuados, basados en las principales observaciones, sin pretender hacer una revisión exhaustiva.

Ante todo, la Sala aprecia que en los últimos años algunas entidades estatales, dentro de las que se encuentra la Red de Solidaridad Social, han realizado esfuerzos considerables para mitigar los problemas de la población desplazada y han obtenido avances importantes. Como se observará posteriormente en este documento, entre los años 1998 y 2003 el número de personas desplazadas a quienes se proporcionó atención humanitaria de emergencia o se prestó algún tipo de ayuda tendiente a su restablecimiento socioeconómico aumentó considerablemente. Igualmente durante el año 2003 se observó una disminución del número de nuevos desplazados en el país. La Sala no profundizará en los elementos a partir de los cuales se han obtenido estos resultados positivos. En el anexo 5 de esta sentencia la Corte analiza de manera más detallada la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento y las diferentes observaciones formuladas por las entidades y organizaciones, respecto de las políticas públicas de atención a la población desplazada.

6.1 La respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado.

La Corte constata que la política pública sobre desplazamiento forzado existe. Una multiplicidad de leyes, decretos, documentos CONPES; resoluciones, circulares acuerdos y directivas presidenciales plasman una respuesta institucional encaminada a enfrentar la problemática de la población desplazada y regulan de manera concreta, tanto la atención a la población desplazada en sus diferentes componentes, como la actuación exigida a los distintos organismos y servidores públicos.

En cuanto a la definición del problema, varios documentos estatales contienen una descripción genérica de éste. El Documento CONPES 2804 de 1995 realizó una descripción general de las consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Así mismo, el Documento CONPES 3057 de 1999 definió, también de manera general, la magnitud y las características del desplazamiento forzado. Adicionalmente, tanto la Ley 387 de 1997 como el Decreto 2569 de 2000 definen la condición de desplazado, y establecen el sistema único de registro.

En cuanto a las finalidades de las políticas, la Ley 387 de 1997 y el Decreto 173 de 1998 señalan los objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Por su parte, tanto la Ley 387 de 1997, como el Decreto 2569 de 2000 indican los fines básicos buscados en cada uno de los componentes de la atención.

Las normas también definen los medios para lograr los fines planteados y señalan, al menos de manera general, los organismos responsables de su cumplimiento y los requisitos, procedimientos y condiciones para la prestación de dichos servicios.

Por último, en referencia a las personas o los organismos particulares o internacionales con cuya participación debe ser diseñada e implementada la política de atención a la población desplazada, las normas relevantes establecen lo siguiente:

- El diseño y la ejecución de las políticas deben ser realizados contando con la participación de las comunidades desplazadas.
- Las entidades estatales pueden concluir convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG).
- Las normas establecen que el Estado podrá solicitar ayuda a los organismos internacionales.
- Las directivas presidenciales estipulan que el Estado deberá buscar un mayor compromiso de la sociedad civil.

6.2 Los resultados de la política pública de atención a la población desplazada.

A pesar de que la política pública de atención a la población desplazada, ha sido desarrollada normativamente desde el año 1997, según los informes aportados a este proceso, sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de estas personas.

De acuerdo a la Unidad Técnica Conjunta, los avances en la formulación de las políticas no se han traducido en la generación de resultados concretos. Por ejemplo, si se toman en cuenta las metas establecidas en el Documento CONPES 3057 y en el “Plan Estratégico”, es posible concluir que *“no se lograron los resultados esperados”*.

De otra parte, existe un alto grado de insatisfacción con los resultados de las políticas. Los documentos analizados por la Corte son prueba de un amplio y generalizado descontento de los organismos, tanto públicos como privados, que evalúan la respuesta institucional. Lo mismo puede decirse de las comunidades desplazadas, lo cual se hace evidente con la interposición de un número bastante elevado de acciones de tutela, a través de las cuales dichas personas intentan acceder a la oferta institucional, la cual es inalcanzable por medio de los programas estatales ordinarios.

6.3 Los problemas más protuberantes de la política de atención a la población desplazada.

Esta Sala encuentra que la atención a las víctimas del desplazamiento enfrenta dos problemas principales:

- La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política pública de atención a la población desplazada.
- La asignación insuficiente de recursos.

6.3.1. Los problemas de la capacidad institucional para proteger a la población desplazada.

La Corte constata que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existen problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada. Dichos problemas han sido señalados por entidades gubernamentales y particulares desde los inicios de la política pública, sin que hayan tenido solución, a pesar de algunos avances importantes.

En cuanto al **diseño** y el **desarrollo reglamentario** de la política, se evidencian los siguientes problemas.

- No existe un plan de acción actualizado acerca del funcionamiento del SNAIPD, que permita una mirada integral de la política pública de atención a la población desplazada.
- No se han fijado metas específicas o indicadores que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido. No existen prioridades e indicadores claros.
- La asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades es difusa. Esto se evidencia en que:
 - a. Aunque a las entidades que componen el SNAIPD y las entidades territoriales se les designan funciones de acuerdo a sus competencias, la normatividad no es precisa acerca de qué debe cumplir cada una de ellas y en muchas ocasiones, las responsabilidades se encuentran duplicadas
 - b. **La Red de Solidaridad**, que se supone tiene funciones de coordinación, **no tiene** instrumentos **adecuados** para ejercer una coordinación de manera efectiva respecto de las demás entidades integrantes del SNAIPD. Estas carencias obstaculizan la coordinación de acciones entre las diferentes entidades, impiden el seguimiento adecuado de la gestión, dificultan la priorización de las necesidades más urgentes de la población desplazada y estimulan la ausencia de acción de las entidades integrantes del SNAIPD y de los entes territoriales.
- Se ha registrado la ausencia o grave insuficiencia de algunos elementos de la política considerados fundamentales por los que aportaron informes a este proceso. En este sentido:
 - a. No se establecen plazos para el cumplimiento de los objetivos propuestos
 - b. No se señala el nivel necesario de apropiaciones para el cumplimiento de los fines propuestos
 - c. No se planea y diseña, en cantidad y calidad, el equipo humano necesario para la implementación de las políticas
 - d. Tampoco se disponen los recursos administrativos idóneos para la ejecución de las políticas.
- Varias de las políticas de atención a la población desplazada no han contado con un desarrollo suficiente. En particular, esto sucede en los siguientes aspectos, según los informes presentados:
 - a. No ha sido regulada la participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas. No se han diseñado mecanismos eficientes dirigidos a la intervención real de la población desplazada.
 - b. La población desplazada no cuenta con información oportuna y completa acerca de sus derechos, la oferta institucional, los procedimientos y requisitos para acceder a ella, y las instituciones responsables de su prestación.
 - c. Existe un manejo desagregado y desordenado de la consecución y manejo de los recursos provenientes de la comunidad internacional.
 - d. Tampoco se observa un desarrollo integral y concreto de las políticas encaminadas a que la sociedad civil no desplazada adquiera conciencia de la magnitud del

fenómeno, y a que el sector empresarial se involucre en programas dirigidos a su solución.

- e. No ha habido un desarrollo integral de programas o proyectos encaminados a la preparación de funcionarios. Sobre todo a nivel territorial, los funcionarios públicos no se encuentran adecuadamente informados acerca de sus funciones y responsabilidades, de las características del fenómeno del desplazamiento, ni de los requerimientos de la población desplazada. Tampoco son entrenados para tratar con personas en condición de desplazamiento.
 - f. No han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos. No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos.
- El diseño de la atención humanitaria de emergencia, que hace énfasis en el factor temporal, resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada. El límite temporal de tres meses no responde a la realidad de la continuación de la vulneración de sus derechos, de tal forma que la prolongación en el tiempo de dicha prestación no depende de las condiciones objetivas de la necesidad de la población, sino del simple paso del tiempo.
 - No es clara la adjudicación de funciones con los proyectos productivos urbanos, pues el IFI está en proceso de fusión. Lo mismo ocurre con los programas de adjudicación de tierras, pues el INCORA se encuentra en liquidación. La evidencia apunta a que en el momento presente no existen entidades que incluyan dentro de sus funciones los componentes relacionados con la adjudicación de tierras y los proyectos productivos a nivel urbano.

En cuanto a la implementación de la política de atención a la población desplazada, las organizaciones que enviaron documentación en el presente proceso señalan, de manera consistente, que la política pública de atención a la población desplazada continúa centrada en la formulación y que existe una brecha excesivamente amplia entre la expedición de normas y la redacción de documentos, por un lado, y los resultados prácticos, por el otro. Los problemas de la implementación pueden ser agrupados de acuerdo a los siguientes criterios:

1. En cuanto al grado de la implementación de las políticas de atención a la población desplazada se observa una insuficiencia de acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones. Varias de las entidades que componen el SNAIPD, no han creado programas especiales para la población desplazada, a pesar de que estos fueron definidos como necesarios. Por su parte, algunas de las entidades territoriales, se abstienen de asignar los recursos financieros o humanos necesarios para cumplir con sus obligaciones y no han conformado los comités territoriales. Lo anterior se evidencia en casi todos los siguientes componentes de la atención:
 - a. Los mecanismos de prevención, el sistema de Alertas Tempranas y el Decreto 2007 en relación con la congelación de los procesos de enajenación de predios rurales en áreas de riesgo de desplazamiento, no se han aplicado de manera integral y no han logrado prevenir el fenómeno.

- b. Los sistemas de información no incluyen la totalidad de ayudas recibidas por la población registrada, ni los bienes inmuebles abandonados en razón al desplazamiento.
 - c. La atención humanitaria de emergencia se presta en forma lenta y en niveles de cobertura muy bajos.
 - d. En cuanto a la educación de la población escolar desplazada, a la escasez de cupos en algunos lugares se suma la falta de programas que faciliten apoyo en cuanto a libros, materiales y elementos mínimos exigidos por los distintos planteles. Lo anterior estimula la deserción escolar.
 - e. Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda llegan a un número mínimo de desplazados. En los pocos casos en los cuales se otorgan facilidades de crédito, las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y acompañamiento necesarios.
 - f. En cuanto al componente de retorno, no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma. Tampoco se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas.
2. En cuanto a la adecuación y efectiva conducencia de los distintos componentes de la política, la Sala observa que, en ciertos casos, los medios utilizados para alcanzar los fines de las políticas no son idóneos según los informes presentados:
- a. En la estabilización socioeconómica de los desplazados, los requisitos y las condiciones para acceder a capital no son consistentes con la realidad económica de las personas en condición de desplazamiento. Por ejemplo, para acceder a algunos de los programas ofrecidos, la población desplazada debía **probar** ser propietaria de vivienda o tierra en la cual desarrollaría el proyecto. De la misma manera, los criterios técnicos de evaluación de los proyectos productivos presentados como candidatos para ser financiados no se ajustan a las condiciones y habilidades de los desplazados. Adicionalmente, el establecimiento de montos máximos para la financiación de alternativas productivas excluye la posibilidad de tener en cuenta las particularidades sociodemográficas y económicas de cada proyecto.
 - b. En materia de atención en salud, el trámite para que las personas desplazadas accedan al servicio, por un lado, y para que las entidades prestadoras del servicio puedan cobrar por éstos al FOSYGA, por el otro, han obstruido el acceso de la población desplazada a la salud.
 - c. Los requisitos y condiciones para acceder a los créditos de vivienda no se ajustan a las carencias económicas de los hogares desplazados. La exigencia de tiempos de ahorro, referencias personales y comerciales, así como otros requisitos son, en muchos casos, **imposibles** de cumplir para la población desplazada. Tales exigencias resultan discriminatorias y constituyen barreras de entrada para el acceso a este tipo de ayudas.

ha tornado extremadamente difícil que la población desplazada acceda a programas de generación de ingresos.

En cuanto al seguimiento y la evaluación de la política, se observa lo siguiente:

- Con relación a los Sistemas de Información:
 - a. Subsiste el problema del subregistro, en particular cuando se trata de desplazamientos menores, o individuales, en los que no se acude a la Red para solicitar su inscripción. Esta debilidad impide dimensionar el esfuerzo futuro que será necesario para diseñar las políticas de retorno y devolución de propiedades o reparación de perjuicios causados a la población desplazada; obstaculiza el control sobre las ayudas entregadas por otras agencias y dificulta la evaluación del impacto de la ayuda entregada.
 - b. El Sistema Único de Registro no incluye la ayuda que no es entregada por la Red de Solidaridad Social, lo cual excluye del registro el seguimiento de la prestación de los servicios de educación, salud y de vivienda.
 - c. Los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos.
 - d. Los sistemas de registro no incluyen información acerca de las tierras abandonadas por los desplazados.
 - e. La información sobre cada desplazado disponible no está encaminada a identificar sus posibilidades de generación autónoma de ingresos en la zona de recepción, lo cual dificulta la implementación de las políticas de estabilización socioeconómica.
- No existen sistemas de evaluación de la política. La política no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación y mucho menos que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas. Ni en el ámbito nacional, ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados.

La Corte estima que la respuesta del Estado sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada. No puede el juez de tutela solucionar cada uno de estos problemas, lo cual corresponde tanto al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. No obstante, lo anterior no impide que al constatar la situación de vulneración de los derechos fundamentales en casos concretos, la Corte adopte correctivos encaminados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados, como lo hará en esta sentencia, e identifique remedios para superar estas falencias estructurales que comprometen diversas entidades y órganos del Estado.

6.3.2. Insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada.

La escasez de recursos ha sido señalada consistentemente por los documentos aportados al proceso, publicados en distintos momentos y elaborados por entidades tanto de carácter público como particular, como la causa central de las fallas en la implementación de las políticas de atención a la población desplazada. El gobierno central ha destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas, a pesar de que los Documentos CONPES determinaron un volumen de recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento. La insuficiencia de recursos ha afectado la mayoría de los componentes de la política y ha llevado a que las entidades que integran el SNAIPD no puedan adelantar acciones concretas adecuadas para cumplir los objetivos trazados en la política. Es por ello que el nivel de ejecución de las políticas es insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y que los índices de cobertura de sus distintos componentes son tan bajos.

Sin embargo, la Ley 387 de 1997 prevé en varias disposiciones que la política de atención a la población desplazada no sólo es prioritaria sino que no condiciona el cumplimiento de las prestaciones en ella previstas para proteger los derechos de la población desplazada a la disponibilidad de los recursos. Así, el artículo 3° de la Ley establece, sin condiciones, la responsabilidad del Estado colombiano de “formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.”

Esta Sala constata que para el año 2003 la asignación de recursos expresa y específicamente orientada a la ejecución de dichas políticas se redujo. Por ejemplo, en el año 2002 fueron asignados en el Presupuesto General de la Nación \$103.491 millones de pesos a la “población desplazada”, mientras que para el año 2003 dicho monto fue de \$70.783 millones, produciéndose una disminución del 32 % de los dineros asignados.

Sobre dicho principio, también ha dicho la jurisprudencia que, “opera en dos momentos distintos del proceso presupuestal: uno primero, al elaborarse la ley anual, cuando sólo deben incorporarse en el proyecto respectivo aquellas erogaciones previamente decretadas por la ley (CP art. 346). Posteriormente, en la etapa de ejecución del presupuesto, el principio de legalidad indica además que para que los gastos puedan ser efectivamente realizados, las correspondientes partidas deben haber sido aprobadas por el Congreso al expedir la ley anual de presupuesto (C.P art. 345). Finalmente, para verificar el principio de legalidad del gasto en esta fase de ejecución, la ley exige la constancia de disponibilidad presupuestal previa a la realización del mismo, la cual acredita no solamente la existencia de la partida correspondiente en la ley anual de presupuesto, sino la suficiencia de la misma al momento de hacer la erogación, es decir, que no se encuentre agotada.”

En el Presupuesto General de la Nación, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, han asignado para la atención de la población desplazada un nivel de recursos que, a pesar de haber aumentado hasta el año 2002, es bastante inferior al necesario, según los documentos CONPES mencionados, para cumplir los mandatos de la Ley 387 de 1997.

Desde el punto de vista constitucional, es imperioso destinar el presupuesto necesario para que los derechos fundamentales de los desplazados tengan plena realización. La obligación constitucional del Estado de garantizar una protección adecuada a quienes por razón del desplazamiento forzado interno se encuentran en condiciones indignas de vida no puede ser

aplazada indefinidamente. Tal como lo dispone el artículo 350 de la Carta, el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. La Ley 387 de 1997 reconoció que la atención de la población desplazada es urgente y prioritaria. La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado la prelación que tiene la asignación de recursos para atender a esta población y solucionar así la crisis social y humanitaria que representa este fenómeno.

Con el fin de corregir esta situación, es necesario que las distintas entidades nacionales y territoriales encargadas de la atención de la población desplazada, cumplan a cabalidad con sus deberes constitucionales y legales y adopten, en un plazo razonable, y dentro de las órbitas de sus competencias, los correctivos que aseguren una suficiente apropiación presupuestal. Al ordenar este tipo de medidas, no está desconociendo la Corte la separación de poderes que establece nuestra Constitución, ni desplazando a las demás autoridades en el cumplimiento de sus deberes.

No se trata, en este caso, de que a través de la acción de tutela se esté ordenando un gasto no presupuestado o que se esté modificando la programación presupuestal definida por el Legislador. Tampoco está definiendo nuevas prioridades, ni modificando la política diseñada por el Legislador y desarrollada por el Ejecutivo. Por el contrario, la Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, así como el diseño de la política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, para asegurar el cumplimiento de los deberes de protección efectiva de los derechos de todos los residentes en el territorio nacional. Esa es la competencia del juez constitucional en un Estado Social de Derecho respecto de derechos que tienen una clara dimensión prestacional.

7. La constatación de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada

Ante la magnitud del problema del desplazamiento y su grave incidencia en la protección de los derechos de los desplazados, incluidos los accionantes en el presente proceso, la Corte se pregunta si procede declarar un estado de cosas inconstitucional.

Cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, esta Corporación ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ha ordenado remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también otras personas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela.

En las sentencias más recientes sobre este fenómeno, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando:

- Se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales.
- La causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.

Evolución jurisprudencial del concepto de estado de cosas inconstitucional

Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes:

- La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
- La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
- Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

Se observa que frente a violaciones masivas de derechos constitucionales, una vez constatado el estado de cosas inconstitucional, la Corte ha extendido los efectos de la tutela para ordenar remedios que tengan un alcance material y temporal acorde con la magnitud de la violación y con el fin de proteger, en aras del principio de igualdad, los derechos de quienes se encuentran en una situación similar a la demandada, pero no acudieron a la acción de tutela.

En el caso bajo estudio, si bien la Corte ha resaltado la gravedad de la crisis humanitaria que representa el desplazamiento forzado desde 1997, cuando emitió su primera sentencia sobre el tema, y ha mencionado en algunas de sus providencias que este fenómeno podría constituir un estado de cosas inconstitucional, hasta ahora, tal estado no ha sido formalmente declarado. En consecuencia, no se han dado órdenes dirigidas a superarlo. Desde la expedición misma de la Ley 387 de 1997, y de su desarrollo normativo, así como desde que la Corte se pronunciara por primera vez sobre la problemática del desplazamiento forzado interno en las sentencias T-227 de 1997 y SU-1150 de 2000, tanto el Legislador y el Ejecutivo como la Corte Constitucional han señalado la gravedad de esa situación y la urgencia de adoptar medidas que aseguren una atención adecuada a la población desplazada y la efectividad de sus derechos. No obstante la complejidad de las acciones que se precisan para rectificar tal situación y la urgencia de tales medidas, ya han transcurrido varios años sin que se hayan adoptado los correctivos necesarios para garantizar el goce efectivo de sus derechos a la población desplazada, a pesar de las múltiples sentencias de esta Corte donde se ha encontrado una violación de los derechos fundamentales de los desplazados.

Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada:

En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado y resaltar la violación masiva de múltiples derechos.

En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas

por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas, así como la constatación que se hace en algunos de los documentos de análisis de la política, de haber incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo como paso previo para la obtención de las ayudas.

En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirman ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos.

En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En efecto, como se advirtió anteriormente varios órganos del Estado, por acción u omisión, han permitido que continúe la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, especialmente las entidades nacionales y locales encargadas de asegurar la disponibilidad de recursos para asegurar que los distintos componentes de la política beneficien en igualdad de condiciones a la población desplazada.

En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él.

En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el expertise de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.

8. El Estado Social de Derecho y los deberes constitucionales de las autoridades frente a la dimensión prestacional de los derechos. La exigencia constitucional de concordancia entre los objetivos de la política de atención a la población desplazada y los medios económicos y administrativos destinados a su logro efectivo y oportuno.

Después de constatar la existencia de un estado de cosas inconstitucional y de adoptar la decisión de declararlo formalmente, debe la Sala determinar cuál es el remedio judicial adecuado, habida cuenta de la magnitud de la afectación de los derechos, del número de personas que no pueden gozar de ellos y de lo que razonablemente ha de lograr el Estado para cumplir sus deberes de protección.

Tal como lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, el hecho de que Colombia sea un Estado Social de Derecho le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta –en consecuencia– vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo.

Lo anterior implica que las autoridades están obligadas –por los medios que estimen conducentes – a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores

débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad.

De lo anterior se derivan dos clases de deberes para el Estado. Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”- y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos.

En un Estado Social de Derecho los deberes de las autoridades anteriormente mencionados no se circunscriben a los derechos llamados de segunda generación.

En este sentido, también ha resaltado esta Corporación que la adopción de medidas en favor de los grupos marginados, no constituye una competencia meramente facultativa del legislador sino que es un mandato de acción, es decir que busca unos resultados inmediatos y efectivos, no teóricos o a largo plazo, y está encaminado a transformar las condiciones que engendran o perpetúan la exclusión y la injusticia social.

Si bien varios de los componentes de dicha política tienen una marcada dimensión programática y corresponden a la faceta prestacional de los derechos fundamentales vulnerados en el caso de la población desplazada, y su realización depende de la disponibilidad de recursos, ello no significa que el Estado pueda sin limitación alguna adoptar medidas que en la práctica implican un retroceso en algunos aspectos de la política diseñada y legalmente instrumentalizada, a pesar de que ésta continúe en el papel siendo la misma.

Tal como lo subrayó la Corte en la sentencia T-595 de 2002, el que un derecho tenga una marcada dimensión programática no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse.

Cuando el Estado omite sin justificación constitucionalmente aceptable tomar medidas frente a la marginación que sufren algunos miembros de la sociedad, y se verifica que la inhibición viola un derecho constitucional fundamental, la función del juez será no la de remplazar a los órganos del poder público incursos en la abstención, sino la de ordenar el cumplimiento de los deberes del Estado.

En el caso de la población desplazada para asegurar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, la respuesta del Estado ha de comprender acciones positivas lo cual pone de relieve la faceta prestacional que, unida a su dimensión de defensa contra la arbitrariedad, tienen todos los derechos cuya vulneración llevó a la Corte a declarar el estado de cosas inconstitucional.

En el presente caso, por la vía de la insuficiente apropiación presupuestal y de la omisión en la corrección de las principales falencias de la capacidad institucional, el avance progresivo en la satisfacción de los derechos de la población desplazada no sólo se ha retrasado, sino que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo en algunos aspectos ya mencionados a pesar de los logros en la reducción del ritmo de crecimiento del fenómeno.

Dicho retroceso es, *prima facie*, contrario al mandato constitucional de garantizar el goce efectivo de los derechos de todos los desplazados y de todos los ciudadanos en general. Por eso, el primer deber de las autoridades competentes es evitar dicho retroceso práctico en los aspectos del nivel de protección de los derechos de todos los desplazados donde este se ha presentado, así dicho retroceso sea resultado de la evolución del problema y de factores que escaparon a la voluntad de los funcionarios responsables. La gravedad, magnitud y complejidad general de un problema, por sí solas, no justifican que el grado de protección de los derechos no corresponda a los mandatos constitucionales, máxime si éstos han sido desarrollados por una ley del Congreso de la República y reglamentados por el propio Ejecutivo. Tampoco es constitucionalmente admisible que el alcance de dicha protección disminuya en la práctica, sin que se ponga de presente dicha disminución y se adopten los correctivos de manera oportuna y adecuada. De otro lado, el juez constitucional no puede desconocer las características del contexto real dentro del cual se ha constatado la afectación de los derechos fundamentales, para evitar que las órdenes que imparta para protegerlos sean inocuas o inviables. Sin embargo, el juez constitucional debe asegurarse de que se alcance el máximo de protección definida por las normas vigentes y exigir que se remedie el abismo entre lo jurídicamente debido y lo realmente satisfecho, con miras a lograr que todos los afectados, en este caso la población desplazada, puedan disfrutar realmente de sus derechos constitucionales.

De lo anterior se deduce que el carácter progresivo de ciertos derechos y la dimensión prestacional de un derecho exigen de las autoridades racionalidad en el diseño y articulación de las políticas públicas relativas a tales derechos, de tal manera que estas sean transparentes, serias y coherentes, como expresión de los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta. La transparencia exige que se hagan públicas las prestaciones que serán garantizadas así como los responsables de cumplir lo jurídicamente establecido. La seriedad demanda que cuando una política sea articulada en un instrumento jurídico, como una ley o un decreto, se respete la fuerza normativa, no política ni retórica, de dicho instrumento y por lo tanto se definan los alcances de los derechos reconocidos y se precise el contenido de las correspondientes obligaciones estatales. La coherencia apunta a que exista concordancia entre, lo que “promete” el Estado y los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico.

Ahora bien, cuando las autoridades competentes que conocen las características de un problema social, adoptan instrumentos jurídicos o promueven su expedición por el Congreso de la República, y tales instrumentos jurídicos no articulan una política pública cualquiera, sino que propenden por el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, el juez de tutela puede ordenar que se respeten los criterios de racionalidad mínima anteriormente señalados. Ello puede implicar que se asegure la coherencia entre lo jurídicamente ordenado por normas adoptadas por los órganos competentes y los recursos necesarios para cumplir lo ordenado.

En algunas circunstancias puede ser imposible lograr, aún en el mediano plazo, esa coherencia. De constatarse que ello es así, es necesario ajustar lo prometido a lo realizable, lo cual podría representar la adopción de una medida que reduzca el alcance de la protección previamente establecida. Sin embargo, dicha medida debe cumplir estrictos requisitos, en especial asegurar los mínimos de satisfacción del derecho limitado y no desconocer las áreas prioritarias que tienen mayor impacto sobre la población.

Advierte la Sala que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al

menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional.

El criterio sobre el control más estricto de toda aquella medida que constituya un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado en materia de derechos sociales ha sido también ampliamente aceptado por el derecho internacional.

El goce efectivo de los derechos de fuerte contenido prestacional - como los derechos sociales- depende de que el Estado cree y mantenga las condiciones para dicho goce y adopte políticas encaminadas a su progresiva realización. Un Estado dispone de un margen amplio de decisión al respecto. Sin embargo, de las obligaciones adquiridas por la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se derivan unos requisitos mínimos plasmados en la Observación General 1 adoptada por el Comité que interpreta dicho Pacto Internacional. Estos son:

- La elaboración y actualización periódica de un diagnóstico de la situación en que son ejercidos y disfrutados tales derechos por la población.
- El diseño de políticas públicas encaminadas a lograr progresivamente la realización plena de tales derechos las cuales han de incluir metas específicas para medir los avances en los plazos fijados.
- La divulgación periódica de los resultados alcanzados y de las medidas correctivas o complementarias con el fin de que los interesados y los actores sociales –incluidas las organizaciones no gubernamentales- participen en la evolución de las políticas públicas pertinentes y se identifiquen las fallas, dificultades o circunstancias que inhiben la plena realización de los derechos con miras a su revisión o a la elaboración de nuevas políticas públicas más apropiadas.

El segundo requisito mínimo - diseño e implementación de políticas públicas conducentes a la progresiva realización de tales derechos- comprende varios elementos que cabe resaltar, siguiendo la Observación General N° 3 adoptada por el Comité del PIDESC:

- Primero, el Estado debe “adoptar medidas”, y, por lo tanto, no es admisible la ausencia de respuesta estatal ante la no realización de los derechos.
- Segundo, tales medidas han de comprender “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”, sin que los medios se puedan agotar en la expedición de normas. El Estado tiene la responsabilidad de identificar cuáles son los medios administrativos, financieros, educacionales, sociales etc. apropiados en cada caso y de justificar que estos son en realidad los apropiados en vista de las circunstancias.
- Tercero, “en lo que respecta a sistemas políticos y económicos el Pacto es neutral”.
- Cuarto, el objetivo de tales medidas es “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos”, lo cual implica que hay flexibilidad ante las limitaciones del mundo real pero también que las medidas deben estar encaminadas a avanzar, no a retroceder, empleando “hasta el máximo los recursos de que disponga”.
- Quinto, “las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos nacionales e internacionales de que se disponga” y protegiendo “a los miembros vulnerables de la sociedad”.

- Sexto, el margen de flexibilidad reconocido al Estado no lo exime de “asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”, niveles que han de tener “carácter prioritario” y comprometen “todo esfuerzo para utilizar los recursos que están a su disposición”.

9. Los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento.

Dadas las magnitudes actuales del problema de desplazamiento en Colombia, así como el carácter limitado de los recursos con los que cuenta el Estado para satisfacer este cometido, es forzoso aceptar que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas. Por lo tanto, no siempre se podrá satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada, dadas las restricciones materiales y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, resalta la Corte que existen ciertos *derechos mínimos* de la población desplazada que deben ser satisfechos en *cualquier circunstancia* por las autoridades, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación.

Para definir el nivel mínimo de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas desplazadas, debe hacerse una distinción entre el respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de los desplazados, y la satisfacción, por parte de las autoridades, de ciertos deberes prestacionales derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional en cabeza de los desplazados.

En cuanto a lo primero, es claro que las autoridades *en ningún caso* pueden obrar de forma tal que terminen por desconocer, lesionar o amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas –en la misma medida en que no pueden actuar de manera tal que afecten el núcleo esencial de los derechos de ninguna persona que se encuentre en el territorio colombiano-. En esa medida, no pueden los desplazados ser objeto de acciones por parte de las autoridades que atenten, por ejemplo, contra su integridad personal o contra su libertad de expresión.

En cuanto a lo segundo, observa la Sala que la mayor parte de los derechos reconocidos por la normatividad internacional y la Carta Política a las personas desplazadas imponen a las autoridades, por las circunstancias mismas en que se encuentran los desplazados, claras obligaciones de carácter prestacional, que necesariamente implicarán un gasto público –lo cual no obsta para clasificar algunos de tales derechos como fundamentales, puesto que según lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, tanto los derechos fundamentales como los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión prestacional a cargo del Estado como ya se anotó-. Es allí, en la preservación de las condiciones más básicas que permiten sobrevivir con dignidad, donde se debe trazar un límite claro entre las obligaciones estatales de imperativo y urgente cumplimiento frente a la población desplazada, y aquellas que, si bien tienen que ser satisfechas, no tiene la misma prioridad, lo cual no significa que el Estado no deba agotar, al máximo posible, su capacidad institucional en asegurar el goce pleno de todos los derechos de los desplazados, como ya se dijo.

A partir de ese criterio, y con base en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como en la compilación de criterios para la interpretación y aplicación de medidas para atender a la población desplazada contenida en los Principios Rectores, la Sala considera que los siguientes derechos mínimos encuadran bajo esta definición y, por ende, integran el mínimo prestacional que **siempre** debe ser satisfecho por el Estado:

- El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.
- Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.
- El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia -, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.
- El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestidos apropiados, y servicios médicos y sanitarios esenciales. También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.

En este sentido, y en cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, debe precisar la Corte que la *duración* de la obligación estatal mínima de proveer ayuda humanitaria de emergencia es, en principio, la que señala la ley: tres meses, prorrogables hasta por otros tres meses para ciertos sujetos. Considera la Sala que este plazo fijado por el legislador no es manifiestamente irrazonable, si se tiene en cuenta que fija una regla clara con base en la cual la persona desplazada puede planificar a corto plazo y tomar decisiones autónomas de auto - organización que le permitan acceder a posibilidades razonables de subsistencia autónoma sin estar apremiada por las necesidades inmediatas de subsistencia; y otorga al Estado un plazo igualmente razonable para que diseñe los programas específicos que sean del caso para satisfacer sus obligaciones en materia de ayuda para la estabilización socioeconómica de los desplazados –es decir, le otorga al Estado un término justo para programar una respuesta razonable en materia de ayuda para la autosubsistencia del desplazado y su familia -.

Ahora bien, dado que el plazo señalado en la ley obedece principalmente a las dos razones indicadas, debe la Corte precisar que existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de:

- a. Quienes estén en situación de urgencia extraordinaria.

- b. Quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad.

En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado –es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello–. Ello deberá evaluarse, necesariamente, en cada caso individual. Advierte la Corte que así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda.

El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.

- El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.
- Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.). Precisa la Sala que, si bien el Principio 23 establece como deber del Estado proveer la educación básica *primaria* a la población desplazada, el alcance de la obligación internacional que allí se enuncia resulta ampliado por virtud del artículo 67 Superior, en virtud del cual la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. También en virtud de lo dispuesto por la Carta Política, no es el Estado el único obligado a garantizar la provisión del servicio educativo en los niveles y a los grupos de edad referidos; también esta obligación cobija a los padres de familia o acudientes –quienes no pueden impedir el acceso de sus hijos a la educación en su lugar de desplazamiento- y a los menores –que están obligados a asistir a los planteles educativos correspondientes -. Por su parte, el Estado está obligado, *como mínimo*, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su *acceso* a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona.
- En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento –obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18, considera la Corte que el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable

de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.

Vale la pena precisar que este derecho mínimo de los desplazados no obliga a las autoridades a proveer inmediatamente el soporte material necesario para la iniciación del proyecto productivo que se formule o para garantizar su acceso al mercado laboral con base en la evaluación individual a la que haya lugar; si bien tal apoyo se debe necesariamente materializar a través de los programas y proyectos que las autoridades diseñen e implementen para tal fin, el deber **mínimo** y de **inmediato cumplimiento** que este derecho impone al Estado es el de acopiar la información que le permita prestar la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o familia de desplazados, identificando con la mayor precisión y diligencia posible sus capacidades personales, para extraer de tal evaluación unas conclusiones sólidas que faciliten la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada desplazado, y que puedan a su turno, ser incorporadas en los planes de desarrollo nacional o territorial.

■ Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a:

- a. No aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio.
- b. No impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar.
- c. Proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas.
- d. Abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.

10. Las órdenes

Esta Corporación ha emitido dos tipos de órdenes, dependiendo de la magnitud del problema que genera la vulneración de los derechos objeto de tutela. Ha proferido órdenes de ejecución simple, generalmente referidas a órdenes de abstención o de acción que pueden ser efectuadas por una autoridad sin el concurso de otras. También ha dictado órdenes complejas, que exigen procesos de ejecución compleja, involucran a varias autoridades y requieren acciones coordinadas.

En el caso presente, la Sala Tercera de Revisión dará dos tipos de órdenes:

- Órdenes de ejecución compleja, relacionadas con el estado de cosas inconstitucional y dirigidas a garantizar los derechos de toda la población desplazada, independientemente de que hayan o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos. Tales órdenes tienen como finalidad que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada.
- Órdenes de carácter simple, que están dirigidas a responder las peticiones concretas de los actores en la presente acción de tutela, y resultan compatibles con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

10.1 Órdenes para la superación del estado de cosas inconstitucional.

En cuanto a las órdenes necesarias para superar la vulneración masiva y continua de los derechos de la población desplazada originada en factores estructurales, la Corte declarará la existencia de un estado de cosas inconstitucional y lo comunicará a las autoridades con responsabilidades en el tema, para que adopten, dentro de la órbita de sus competencias y en un tiempo razonable, los correctivos que sean necesarios.

Estas órdenes buscan que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional. Ello no implica que por vía de tutela, el juez esté ordenando un gasto no presupuestado o esté modificando la programación presupuestal definida por el Legislador. Tampoco está delineando una política, definiendo nuevas prioridades, o modificando la política diseñada por el Legislador y desarrollada por el Ejecutivo. La Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, el diseño de esa política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder para asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia.

Por ello, en primer lugar y dado que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada es el órgano encargado de formular la política y de garantizar la asignación presupuestal para los programas de atención a la población desplazada, y que en dicho órgano participan las principales autoridades nacionales con responsabilidades en la materia, la Sala le comunicará del estado de cosas inconstitucional para que sea esta instancia la que determine la forma como pueda superarse la insuficiencia de recursos y las falencias en la capacidad institucional.

En consecuencia, ordenará que a más tardar el 31 de marzo de 2004 ese órgano defina la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para atender los compromisos definidos en la política y establezca la forma como contribuirán, a dicho esfuerzo, la Nación, las entidades territoriales y la cooperación internacional.

Es fundamental que para el logro de este objetivo concurren el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de Planeación Nacional para que contribuyan a que las metas presupuestales que requiere la política de atención a la población desplazada se alcancen. Por

ello, se comunicará especialmente esta sentencia a tales altos funcionarios mencionados para que dentro de la órbita de sus competencias adopten decisiones conducentes a la superación del estado de cosas inconstitucional. La obtención de tales recursos deberá realizarse dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia y, de no ser posible, se aplicará lo dispuesto en esta sentencia.

Las autoridades territoriales convocarán los Comités de Atención a la Población Desplazada. Dicha convocatoria es obligatoria en los municipios en donde se presenten situaciones de desplazamiento forzado. El gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, debe promover su creación. Las autoridades territoriales competentes determinarán el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada y definirán los programas y componentes prioritarios de atención que asumirán. Es necesario que tales sean adoptadas en un plazo breve y que se informe al Consejo Nacional al respecto, a más tardar el 31 de marzo de 2004, a fin de que tales compromisos puedan ser tenidos en cuenta por ese órgano.

La Ministra de Relaciones Exteriores, dentro de la órbita de sus competencias, definirá la estrategia de promoción de esta política para que ésta reciba atención prioritaria de la comunidad internacional.

Se ordenará al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte 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.

El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, deberá concluir las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos.

Cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a:

1. Incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios,
2. Informarle al desplazado, dentro del término de 15 días, el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud;
3. Informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda;
4. Si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá;
5. Si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para que lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados.

Otra de las quejas frecuentes contra la política de atención a los desplazados y es un hecho detectado por la Sala al examinar los expedientes objeto de revisión, consiste en que con frecuencia las autoridades encargadas de atenderlos no se aseguran de que estas personas reciban un trato digno y respetuoso de sus derechos, lo cual resulta contrario al deber de protección constitucional de los derechos previsto en el artículo 2 de la Carta y a los principios que orientan la política de atención a la población desplazados plasmados en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997. En efecto, de los expedientes se deduce que algunos funcionarios administrativos los someten a un eterno peregrinaje institucional y a trámites innecesarios, no les dan información oportuna y completa acerca de sus derechos o simplemente ignoran sus solicitudes. A este problema contribuye el hecho que quien adquiere la condición de desplazado en razón de la violencia no conoce sus derechos derivados de dicha condición. Por lo tanto se ordenará a la Red de Solidaridad Social que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados para que les informen de manera inmediata, clara y precisa cuáles son los derechos orientados a garantizarles un tratamiento digno por parte de las autoridades y verifique que ello realmente suceda. Estos derechos han sido desarrollados por la ley y conforman una **carta de derechos básicos** de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno. Así, a cada desplazado se le informará que:

1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar.
2. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado;
3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende, como mínimo, *a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.*
4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud;
5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional;
6. Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente.
7. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.
8. Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que estas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo;
9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

Si bien esta carta de derechos del desplazado no implica que sus demás derechos puedan ser desconocidos, ni que el desplazado obtenga, por conocer dicha carta, una protección automática

de sus derechos básicos, sí garantiza, por lo menos, que se le provea información oportuna y completa sobre los deberes de las autoridades y respecto de la especial protección que ha de recibir por el hecho del desplazamiento.

10.2 Las órdenes necesarias para responder a las solicitudes de los accionantes en el presente proceso.

Tal como se recogió en los antecedentes de esta sentencia, las acciones de tutela se interpusieron ante la falta de respuesta de las instituciones a las solicitudes para el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio-económico, así como para el acceso a los servicios de salud, educación o para la prestación de ayuda humanitaria de emergencia, o para que se les inscribiera como desplazado en el Sistema Único de Registro. A través de la acción de tutela los actores esperan una respuesta de fondo y oportuna a sus solicitudes que se traduzca en la materialización de dichas ayudas.

Sin embargo, como también se desprende de los expedientes objeto de revisión, en muchos de los casos, los actores no cumplieron con el procedimiento definido para la obtención de la ayuda solicitada, ya sea porque no se postularon para el auxilio de vivienda, no presentaron un proyecto productivo, o no adelantaron los trámites mínimos para la solicitud de la ayuda. En otros casos, los peticionarios cumplieron con todos los requisitos, recibieron una respuesta afirmativa de la entidad, pero están esperando que la ayuda solicitada sea efectivamente entregada. Por lo anterior, dado que incluso entre peticionarios que interpusieron la acción de tutela de manera conjunta existe una situación distinta, no es posible ordenar de manera general que se entreguen las ayudas solicitadas, sino que es necesario que se examine cada caso separadamente para determinar si ha habido una violación de sus derechos.

En todo caso reitera la Sala que la acción de tutela no puede ser empleada para alterar el orden en que serán entregadas las ayudas solicitadas ni para desconocer los derechos de otros desplazados que no acudieron a la acción de tutela y que se encuentran, en igualdad de condiciones, a la espera de una respuesta de la entidad.

En consecuencia, la Sala ordenará a las autoridades responsables de dar respuesta a las solicitudes de ayuda relativas al acceso a alguno de los programas de estabilización económica –trabajos temporales, proyectos productivos, capacitación, seguridad alimentaria, etc.- y de vivienda, que dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, si no lo han hecho todavía, den respuesta de fondo a las solicitudes de los peticionarios, siguiendo los lineamientos descritos anteriormente. Esta orden sigue la línea jurisprudencial fijada por la Corte en la materia, en casos similares a los que originaron la presente tutela, en especial las sentencias T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis y T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería, sobre derecho a la vivienda; T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, sobre protección de los derechos de petición y trabajo y acceso a las diferentes alternativas de consolidación económica; T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, sobre vivienda y estabilización económica.

Acogiendo una orden similar a la dada por la Corte en la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño en cuanto a la forma como deben ser resueltas las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, en la presente sentencia se ordenará a la Red de Solidaridad, que a través de las distintas seccionales de las zonas donde se encuentran los actores, adelante la evaluación de la situación de los peticionarios en un plazo no mayor a 8 días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, para determinar si cumplen las condiciones objetivas del desplazamiento y, en caso afirmativo, darles acceso inmediato a las ayudas previstas para su protección.

Igualmente, en relación con las solicitudes de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, la Red de Solidaridad Social, deberá adelantar las gestiones necesarias para que en un plazo no mayor de 8 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, se conceda efectivamente, si aún no lo ha hecho, la ayuda humanitaria solicitada a los peticionarios. En lo que tiene que ver con las solicitudes de prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la Red de Solidaridad Social deberá iniciar dentro de los 8 días siguientes a la notificación de este fallo, la evaluación, caso por caso, de la situación de los peticionarios para determinar si existen las condiciones objetivas de urgencia extraordinaria, que indican que tales personas no están en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o de restablecimiento socioeconómico, y se justifica la continuación de la ayuda humanitaria, independientemente de que el plazo de 3 meses y su prórroga hasta por otros 3 meses más haya sido superado. En el evento en el que las condiciones de urgencia extraordinaria o incapacidad para acceder a los programas de estabilización económica se presenten, la Red de Solidaridad Social deberá aplicar de manera preferente la Constitución, y continuar prestando dicha ayuda mientras tales condiciones subsistan.

En el caso de las solicitudes de acceso efectivo al sistema de seguridad social en salud y la entrega de medicamentos, teniendo en cuenta lo ordenado por esta Corte en su jurisprudencia, en particular en las sentencias T-419 y T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, y T-790 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, se ordenará a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Salud de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, adelanten de manera coordinada, si aún no lo han hecho, todas las acciones necesarias para garantizar el acceso efectivo de los accionantes al sistema de salud, y se les garantice el suministro de los medicamentos que requieran para su tratamiento.

En el caso de las solicitudes de acceso efectivo al sistema educativo de los menores de edad hasta los 15 años, teniendo en cuenta lo ordenado por esta Corporación en su jurisprudencia, en particular en las sentencias T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, se ordenará a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de un mes, contados a partir de la notificación de la presente tutela, adelanten todas las acciones necesarias para garantizar el acceso efectivo de los accionantes al sistema de educativo.

En cuanto a la solicitud de protección de las tierras, propiedades y posesiones dejadas abandonadas por los desplazados, la Corte ordenará a la Red de Solidaridad Social, como coordinador de la política de atención a la población desplazada y administrador del Sistema Único de Registro de la Población Desplazada, que incluya como parte de la información solicitada al desplazado, la relativa a predios rurales que posea o de los que sea propietario, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble, a fin de que tomando como referencia dicha información se proceda a dar aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección de tales bienes previstos en el Decreto 2007 de 2001.

En relación con las solicitudes de conformación de comités territoriales para la creación de programas especiales de estabilización económica, vivienda o seguridad alimentaria, la Corte no dará una orden específica en este sentido, no sólo porque no existe un derecho constitucional fundamental a que se conforme un órgano como ese con dicho propósito. No obstante, las órdenes generales dirigidas a superar el estado de cosas constitucional comprenden dicha solicitud puesto que cada entidad territorial, dentro de lo dispuesto por las normas vigentes, habrá de determinar la forma como cumplirán con el deber de protección a la población desplazada, lo cual podrá incluir la conformación de tales comités.

En cuanto a la solicitud de declarar que las omisiones del Director de la Red de Solidaridad Social constituyen causal de mala conducta, la Corte también se abstendrá de dictar una orden en este sentido, pues no existe un derecho genérico a que se sancione por las acciones u omisiones de otros funcionarios a quien la Ley 387 de 1997 asignó una responsabilidad principal de coordinación de la respuesta institucional a un problema de la magnitud y complejidad del desplazamiento forzado. La determinación de la existencia de una falta disciplinaria corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual analiza en cada caso concreto si se ha incurrido o no en una causal de mala conducta previamente definida por el legislador.

En cuanto a la solicitud para que una de las personas inscritas bajo un núcleo familiar sea desvinculada de él y se le permita continuar recibiendo la ayuda humanitaria como un núcleo familiar nuevo, la Sala, teniendo en cuenta la especial protección de la mujer cabeza de familia según lo indicado en el apartado 3 de esta sentencia, concederá la tutela.

Aun cuando, de conformidad con lo que establece el Decreto 2591 de 1991 los términos para el cumplimiento de las órdenes se cuentan a partir de la notificación del fallo, nada impide que el Director de la Red de Solidaridad y los demás funcionarios responsables de la política de atención a la población desplazada a quienes se les comunique el presente fallo, agilicen el cumplimiento de las órdenes, a fin de garantizar en el menor tiempo posible los derechos a la población desplazada.

Para asegurar el cumplimiento de estas órdenes por parte de las distintas autoridades, se comunicará la presente sentencia al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la Nación para que, dentro de la órbita de sus competencias, efectúen un seguimiento del cumplimiento del presente fallo y vigilen la actuación de las autoridades.

III. DECISIÓN

En mérito de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia 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.- COMUNICAR, por medio de la Secretaría General, dicho estado de cosas inconstitucional al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria dentro de los plazos que a continuación se indican:

- a. A más tardar el 31 de marzo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de:

1. 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.
 2. Fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados.
 3. Definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional.
 4. Indicar el mecanismo de consecución de tales recursos.
 5. Prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados a partir de otros medios de financiación.
- b. Dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia, el Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos establecido, deberán redefinir las prioridades de esa política y diseñar las modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada. En todo caso, para la adopción de estas decisiones, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad.
- c. 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.

TERCERO.- COMUNICAR, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a los que se refiere el artículo 7º de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31 de marzo de 2004.

CUARTO.- ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional.

QUINTO.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos.

SEXTO.- COMUNICAR, por Secretaría General, la presente sentencia al Ministro de Hacienda y Crédito Público, y al Director del Departamento Nacional de Planeación, para lo de su competencia.

SEPTIMO.- COMUNICAR, por Secretaría General, la presente sentencia a la Ministra de Relaciones Exteriores, para lo de su competencia.

OCTAVO.- 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.

NOVENO.- Comunicar la presente sentencia al Director de la Red de Solidaridad Social para lo de su competencia y **ORDENARLE** que instruya 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 y establezca mecanismos para verificar que ello realmente suceda.

DÉCIMO.- En relación con las órdenes puntuales para el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socioeconómico, la Red de Solidaridad Social, el INURBE o quien haga sus veces, FIDUIFI o quien haga sus veces, INCORA o quien haga sus veces, así como las entidades encargadas de estos programas a nivel departamental y municipal, deberán contestar de fondo, de manera clara y precisa las peticiones presentadas por los actores en el presente proceso, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

4. Incorporar la solicitud en la lista de desplazados peticionarios;
5. Informar al peticionario dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud;
6. Informar al peticionario dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda;
7. Si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá;
8. Si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, le informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para que lo reciba efectivamente.
9. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y deberá respetar los derechos fundamentales de los desplazados.

DÉCIMO PRIMERO.- ORDENAR a la Red de Solidaridad, que a través de las distintas seccionales de las zonas donde se encuentran los actores, adelante la evaluación de la situación de los peticionarios en un plazo no mayor a 8 días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, para determinar si cumplen las condiciones objetivas del desplazamiento y, en caso afirmativo, darles acceso inmediato a las ayudas previstas para su protección, en los procesos acumulados en la presente sentencia.

DÉCIMO SEGUNDO.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que respecto de quienes se encuentran inscritos en el Sistema Único de Registro de Desplazados, realice todas las gestiones necesarias para que en un plazo no mayor de 8 días, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, se entregue efectivamente, la ayuda humanitaria solicitada, los oriente adecuadamente

sobre el acceso a los demás programas de atención para población desplazada y, en caso de que hayan presentado alguna otra solicitud para recibir acceso a los servicios de salud, medicamentos, educación para sus hijos menores, acceso a los programas de estabilización económica o vivienda les responda de conformidad con la ordenado en esta sentencia en relación con cada uno de los procesos acumulados en esta sentencia.

DÉCIMO TERCERO.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Salud de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente tutela, adelanten de manera coordinada, todas las acciones necesarias para garantizar el acceso efectivo de los accionantes al sistema de salud, y se les garantice el suministro de los medicamentos que requieran para su tratamiento.

DÉCIMO CUARTO.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la presente tutela, adelanten de manera coordinada todas las acciones necesarias para garantizar a los accionantes que así lo hayan solicitado, el acceso efectivo al sistema de educativo.

DÉCIMO QUINTO.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social en relación con el accionante en proceso T-703130, quien se encuentra inscrito como desplazado que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la presente sentencia, examine si de conformidad con lo señalado en esta sentencia, el accionante se encuentra en las condiciones de extrema urgencia o de incapacidad para asumir su autosostenimiento, las cuales justifican la aplicación preferente de la Constitución para la protección de sus derechos y, continuar prestando dicha ayuda mientras tales condiciones subsistan.

DÉCIMO SEXTO.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social en relación con el accionante en el proceso T- 680670, quien se encuentra inscrito como desplazado que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la presente sentencia, examine si de conformidad con lo señalado en esta sentencia, el accionante se encuentra en las condiciones de extrema urgencia o de incapacidad para asumir su autosostenimiento, las cuales justifican la aplicación preferente de la Constitución para la protección de sus derechos y, continuar prestando dicha ayuda mientras tales condiciones subsistan.

DÉCIMO SÉPTIMO.- ORDENAR a la Red de Solidaridad que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a separar a la accionante en el proceso T-686751, del núcleo familiar bajo el cual quedó registrada, y a inscribirla bajo un nuevo núcleo con ella como madre cabeza de familia, y dentro de los 8 días siguientes le entregue la ayuda humanitaria de emergencia a que tiene derecho y la oriente adecuadamente sobre el acceso a los demás programas de atención para la población desplazada.

DÉCIMO OCTAVO.- COMUNICAR la presente decisión al señor Defensor del Pueblo para que directamente o a través de su delegado, efectúe un seguimiento de la manera como se dé cumplimiento a las órdenes contenidas en los numerales anteriores y si lo considera del caso, informe a la opinión sobre los avances y las dificultades encontradas.

DÉCIMO NOVENO.- En relación con cada uno de los expedientes acumulados al presente proceso se revocarán o confirmarán los fallos de instancia de acuerdo con lo anteriormente enunciado en esta sentencia.

VIGÉSIMO.- COMUNICAR la presente decisión al Defensor del Pueblo para que dentro de la órbita de sus competencias, haga un seguimiento del cumplimiento del presente fallo.

VIGÉSIMO PRIMERO.- COMUNICAR la presente decisión al Procurador General de la Nación, para que, dentro de la órbita de sus competencias, haga un seguimiento del cumplimiento del presente fallo y vigile la actuación de las autoridades.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- INFORMAR al Director de la Red de Solidaridad Social que a pesar de que los términos para dar cumplimiento a las órdenes relativas al expediente T-653010 y sus acumulados se cuenten a partir de la notificación de la sentencia, podrá adelantar todas las acciones que considere necesarias para agilizar el cumplimiento del presente fallo.

VIGÉSIMO TERCERO.- Levantar los términos suspendidos mediante auto de 11 de abril de 2003.





CAPITULO II.

AUTOS GENERALES RELACIONADOS CON LOS CRITERIOS DE SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

AUTO 176 DE 2005

Bogotá, Agosto 29 de 2005

Ordenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo a la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión.

CONSIDERANDO

I. CONCLUSIONES GENERALES

La Corte constata que el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Nacional de Planeación, así como también los miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada han avanzado en el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004. Sin embargo, aún no se han reestablecido los derechos de los desplazados ni eliminado las causas del estado de cosas inconstitucional.

En este auto la Sala evaluará el grado de cumplimiento de las órdenes correspondientes dictadas en la sentencia T-025 de 2004, y las medidas que permitan avanzar de manera específica, sostenida y eficiente en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en dicha sentencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL GRADO DE CUMPLIMIENTO

- En cuanto a la orden de **“fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados”** dirigida al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se constata que el Departamento Nacional de Planeación calculó, tanto de manera inicial (\$1,4 billones de pesos), como en un informe definitivo (\$4.8 billones) y en un ajuste del mismo (\$4.5 billones), el esfuerzo presupuestal necesario.

Sin embargo, se observa que los estimativos realizados se fundamentan en la población registrada hasta el momento (octubre de 2004 y mayo de 2005). Esto, a pesar de que la sentencia no se limita a ordenar el cálculo del esfuerzo presupuestal para la atención de la población ya registrada. No obstante, esa era la información disponible a la fecha para efectuar el estimativo presupuestal.

Ahora bien, la Corte entiende que el ejercicio realizado por el Departamento Nacional de Planeación requiere de ajustes permanentes, que incluyan, entre otros, las personas atendidas, los nuevos registrados, y eventuales cambios en los costos de la prestación de servicios y en las obligaciones legales y constitucionales para con los desplazados.

Por lo tanto, se concluye que **la orden mencionada se cumplió en un nivel medio**, pero que el Departamento Nacional de Planeación habrá de **actualizar periódicamente** el estimativo, comunicando oportunamente los nuevos resultados al Consejo Nacional y al Ministro de Hacienda y Crédito Público. A su vez, los nuevos cálculos **habrán de ser comunicados a la ciudadanía**.

- En relación con la orden de **“definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional”** dirigida al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se observa que en la Audiencia de Información realizada el día

29 de junio de 2005 el Departamento Nacional de Planeación mostró una desagregación del estimativo total de \$4.5 billones, indicando, en términos generales, las fuentes de las cuales se planea que provengan los recursos calculados (70% de la Nación, y 15% de entidades territoriales y 15% de la comunidad internacional). Llama la atención de la Sala que esta desagregación haya sido presentada únicamente hasta la fecha de la audiencia de información, sin que se observe **una justificación de la demora** en su realización ni se haya presentado a la Corte una **solicitud de aplazamiento** al respecto. Además, **no se ha indicado cómo** se obtendrán efectivamente los recursos correspondientes a las tierras provenientes de la extinción de dominio

Por las razones anteriores, la Corte considera que **la orden ha sido cumplida, en un nivel bajo.**

- Respecto de la orden de **“prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen a la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación”** dirigido al Consejo Nacional, la Corte observa que, a pesar de que no se haya elaborado dicho plan de manera explícita, el Gobierno en varias intervenciones ha manifestado la existencia de la previsión mencionada. No obstante, para asegurar el progreso sostenido en dicha dirección, es necesario que se **individualicen los responsables de la consecución y la ejecución de los recursos, y que sus nombres sean remitidos a la Corte, especificando las metas y las fechas que se deben cumplir.**

Por lo tanto, la Corte considera que **la mencionada orden se cumplió en un nivel bajo.**

- En relación con la orden de realizar **“todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre”** dirigido al “Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, la Sala procede a hacer varias consideraciones:

En primer lugar, es posible identificar tres posiciones coincidentes en todas las intervenciones en este proceso, relativas al cumplimiento de las órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario:

1. Desde el año 2004, se observa un esfuerzo presupuestal importante. Los recursos han aumentado a niveles que no tienen precedentes.
2. El monto de los recursos asignados sigue siendo claramente insuficiente para superar el estado de cosas inconstitucional, para proteger de manera efectiva los derechos de la población desplazada y para cumplir con el estimativo final realizado por el Departamento Nacional de Planeación.
3. En vista de lo anterior, es necesario continuar avanzando en los esfuerzos para conseguir la asignación de un nivel de recursos que se considere aceptable.

Ahora bien, esta Sala considera que la orden de realizar **“todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre”** es una obligación de medio, de acuerdo a la cual el Gobierno tiene la carga de finalizar los esfuerzos tendientes a cumplir con el estimativo efectuado.

A partir de la exposición del Director (e) Departamento Nacional de Planeación en la Audiencia de información realizada el 29 de junio de 2005, se concluye que la voluntad del gobierno es la de cumplir con el esfuerzo presupuestal calculado como necesario, pero de una manera gradual.

La Sala encuentra que avanzar gradualmente resulta razonable debido, primero, a que el resultado del cálculo efectuado por el Departamento Nacional de Planeación arroja una cifra que por su envergadura (alrededor del 5% del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005) no es posible desembolsar en una sola vigencia fiscal. Segundo, el bajo compromiso presupuestal, tanto de la Nación como de las entidades territoriales con anterioridad del año 2004, lleva a que exista una brecha que, si bien es imposible de cerrar de un momento a otro, puede ser disminuida gradualmente, hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios. Tercero, la administración no tiene la infraestructura para ejecutar de manera inmediata todo el monto estimado por el DNP, lo cual puede llevar a un desperdicio y desaprovechamiento de los recursos.

No obstante, es necesario asegurar que el esfuerzo gradual en efecto se haga, no se postergue por vía de liquidaciones inferiores a lo presupuestado para cada vigencia fiscal, no se diluya en las partidas o programas generales para la población vulnerable y sea sostenido para alcanzar la meta fijada.

De otra parte, es necesario contar con información adicional sobre el esfuerzo presupuestal efectivamente realizado por la Nación.:

Primero, en la Ley 917 de 2004 (que adicionó recursos para la atención de la población desplazada, entre otros), en la Ley 921 de 2004 (Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2005), en el proyecto de presupuesto para el año 2006, y en sus respectivos decretos de liquidación de gastos, no se establecen explícitamente los recursos asignados a cada entidad del nivel nacional para implementar la política de atención a las personas desplazadas. Esto, con excepción del decreto de liquidación para el presupuesto de la vigencia de 2005, en el que se establece un rubro de \$198 mil millones de pesos para prevención y atención del desplazamiento forzado en la sección de la Red de Solidaridad Social.

Segundo, la Corte no tiene información acerca del monto de los recursos que cada entidad u organismo destina a la atención de la población desplazada y si se están realizando las acciones necesarias para cumplir con el estimativo calculado por el Departamento Nacional de Planeación.

Tercero, por lo anterior, la Corte no cuenta con elementos de juicio acerca de la manera como las entidades u organismos responsables de la atención de la población desplazada han dado prioridad a la ejecución de los programas de ayuda de estas personas.

Por lo anterior, no es posible establecer si la Nación, o específicamente las entidades del orden nacional están asignando y ejecutando los recursos necesarios para el cumplimiento de la sentencia, si éstos guardan coherencia con los montos que el Gobierno afirma estar asignando, y si corresponden al estimativo de recursos necesarios realizado por el DNP.

En consecuencia, se impartirán órdenes para que exista claridad acerca de los recursos asignados por cada entidad a la atención de la población desplazada y de la prioridad que se asigne a este rubro.

La Corte estima necesario precisar las obligaciones de las entidades miembros del Consejo Nacional de la siguiente forma:

- El Consejo Nacional habrá de diseñar un cronograma mediante el cual estimará a qué ritmo y mediante qué mecanismos cumplirá con destinar de manera efectiva los recursos estimados por el DNP. Este cronograma incluirá, como mínimo:

El monto total de dineros que serán asignados para implementar la política de atención a la población desplazada, desagregado de la siguiente manera: (a) por vigencias fiscales,

(b) de acuerdo a la fuente de dichos recursos, estableciendo cuántos de éstos provienen de la comunidad internacional, de las entidades territoriales, de la Nación, u otras fuentes, e individualizando las personas u organismos responsables de su consecución y posterior ejecución, (c) de acuerdo al componente de la política de atención a la población desplazada al cual serán destinados los dineros, haciendo explícitas las entidades responsables de su ejecución, (d) diferenciando los recursos destinados, de una parte, a los programas generales para la población vulnerable, y, de otra, a la población desplazada.

- El estimativo calculado por el Departamento Nacional de Planeación, deberá ser ajustado y actualizado, de forma tal que se incluyan periódicamente las personas desplazadas registradas para cada vigencia.
- De otra parte, con el fin de garantizar que el cronograma presentado sea cumplido, se ordenará al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, que indiquen para cada vigencia fiscal:
 1. Las secciones y cuentas del Presupuesto General de la Nación correspondiente que incluyan recursos asignados a la atención de la población desplazada, así como también el concepto que describa estas partidas,
 2. El monto que cada entidad u organismo del nivel nacional planea destinar y ejecutar para la atención de la población desplazada,
 3. Si en efecto la entidad u organismo correspondiente ha dado prioridad a la atención de la población desplazada,
 4. La manera precisa como los recursos apropiados para cada sección del Presupuesto General de la Nación cumplen con el cronograma mencionado.

La Corte constata que las entidades territoriales no han demostrado dentro de sus ámbitos un compromiso con la política de atención a la población desplazada acorde a sus obligaciones constitucionales y legales.

Adicionalmente, la Corte considera necesario que el Contralor General de la República haga seguimiento del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en el presente auto, relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada encaminada a superar el estado de cosas inconstitucional. Así se solicitará en la parte resolutive de este auto.

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.

RESUELVE

PRIMERO.- ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, que a más tardar el día 1° de diciembre de 2005, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, y el Director del Departamento Nacional de Planeación, remitan a esta Corporación así como al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, un cronograma mediante el cual señalen a qué ritmo y mediante qué mecanismos se destinarán los recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación como necesarios para la implementación de la política pública de atención a la población desplazada encaminada a superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Este cronograma incluirá, como mínimo:

1. El monto total de dineros que serán asignados con el fin de ejecutar la política de atención a la población desplazada, desagregado:
 - a. Por vigencias fiscales:
 - b. Estableciendo la proporción de éstos que provienen de la comunidad internacional, de las entidades territoriales, de la Nación, u otras fuentes;
 - c. Individualizando las personas u organismos responsables de la consecución de los recursos y de su ejecución
 - d. Señalando los recursos que provendrán del presupuesto de cada entidad del nivel nacional responsable de la ejecución de la política de atención a la población desplazada.
 - e. De acuerdo al componente de la política de atención a la población desplazada al cual serán destinados los dineros, haciendo explícitas las entidades responsables de su ejecución.
 - f. Diferenciando entre los recursos destinados a los programas generales para la población vulnerable y los dirigidos a la población desplazada.

2. El momento, así como también el ritmo mediante el cual se avanzará hasta cumplir con los objetivos fijados en el estimativo del Departamento Nacional de Planeación, habrá de ser razonable, pero sostenido y progresivo, en los términos del presente auto.

SEGUNDO.- ADVERTIR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Director del Departamento Nacional de Planeación, que el estimativo calculado por dicha entidad, **habrá de ser actualizado**, de forma tal que se incluyan periódicamente las personas desplazadas registradas para cada vigencia. Los nuevos cálculos serán comunicados oportunamente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director de la Agencia residencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. También serán comunicados a la población desplazada y al público en general mediante los mecanismos que el Departamento Nacional estime adecuados. También lo serán a esta Corte y al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República.

TERCERO.- ADVERTIR a las entidades u organismos públicos responsables de la política de atención a la población desplazada que habrán de facilitar de manera oportuna toda la información solicitada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional – Acción Social, o el Director del Departamento Nacional de Planeación, para efectos del cumplimiento de la orden primera de este auto.

CUARTO.- ORDENAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que en la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, hasta el momento en el cual se cumpla con el nivel de recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación para la implementación de la política de atención a la población desplazada, el Ministro de Hacienda y Crédito Público envíe a esta Corporación un informe en el cual señale el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos. Se indicará cómo dichas apropiaciones son consistentes con el cronograma descrito en la orden primera de este auto. Copia del mismo también será enviada a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República.

QUINTO.- ORDENAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que a más tardar un mes después de finalizada cada vigencia fiscal (incluida la vigencia fiscal de 2005), hasta el momento en el cual se cumpla con el nivel de recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación para la implementación de la política de atención a la población desplazada, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social (o quien haga sus veces), envíen a esta Corporación un informe en el que se indique, para la correspondiente vigencia:

1. El monto de recursos que cada entidad u organismo del nivel nacional ha ejecutado para la atención de la población desplazada;
2. Si en efecto la entidad u organismo correspondiente ha dado una prioridad a la ejecución de los recursos relativos a la atención de la población desplazada;
3. La manera precisa como los recursos apropiados para cada sección del Presupuesto General de la Nación cumplen con el cronograma descrito en el apartado 5.4.4.1 de este auto.

Copia de este informe también será enviada a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República.

SEXTO.- SOLICITAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, que el señor Contralor General de la República, dentro de la órbita de sus funciones, haga seguimiento del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T- 025 de 2004 y en el presente auto, relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada para superar el estado de cosas inconstitucional.

SÉPTIMO.- PREVENIR, a las entidades territoriales para que tengan en consideración la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada dentro del gasto público social y el artículo 58 de la Ley 921 de 2004, al momento de responder los requerimientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación o la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social para el efecto de cumplir la sentencia T-025 de 2004 y el presente auto.

AUTO 177 DE 2005

Bogotá, Agosto 29 de 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, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y con el fin fortalecer la coordinación con las entidades territoriales

CONSIDERANDO:

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte impartió la siguiente orden: “**TERCERO – COMUNICAR**, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales.”

En la parte motiva de la sentencia T-025 de 2004 se explicó, como fundamento de la orden impartida en el numeral tercero recién citado, lo siguiente: “uno de los factores que ha generado la insuficiencia de recursos es el **bajo compromiso de las entidades territoriales** en la destinación de recursos apropiados para atender a la población desplazada, ya sea porque carecen de recursos suficientes o porque no han colocado como tema prioritario de la agenda política la atención de la población desplazada. El gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, debe promover su creación. Las autoridades territoriales competentes determinarán el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada y definirán los programas y componentes prioritarios de atención que asumirán.”

Hasta el 29 de junio del año en curso, la información que se había suministrado a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta orden era en términos generales incompleta, dispersa y fragmentada.

Esta situación, así como la importancia que tiene el cumplimiento de la orden impartida en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en el país, ya había sido puesta de presente por la Sala Tercera de Revisión de la Corte, mediante auto del 27 de abril de 2004. En la parte resolutive del referido auto del 27 de abril de 2004 se dispuso: “Sexto.- INSTAR al Ministerio del Interior y de Justicia el envío de los informes a los que hace referencia el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada pueda tenerlos en cuenta en la definición del esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir con los compromisos de atención definidos por la Ley 387 de 1997.”

En comunicación recibida en la Corte Constitucional el 19 de noviembre de 2004, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social remitió los siguientes documentos, relacionados con el cumplimiento de la orden tercera de la sentencia T-025 de 2004:

1. La Circular No. 004 del 14 de Septiembre de 2004 del Ministerio del Interior y de Justicia, dirigida a los Gobernadores y al Alcalde de Bogotá,
2. Copia de la respuesta dada por la Gobernación de Antioquia a la Circular No. 004, y
3. Un documento titulado: “Matriz de seguimiento – promoción de la adopción de medidas necesarias a fin de garantizar la política y los recursos para la atención a la población desplazada – Ministerio del Interior y de Justicia”

Sin perjuicio de la remisión de estos documentos, han sido las entidades a las que la Corte les ha solicitado informes externos de cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 las que han suministrado información sobre las acciones realizadas a nivel de las entidades territoriales para satisfacer los derechos fundamentales de la población desplazada. Así, por ejemplo, en el informe presentado por ACNUR el 18 de marzo de 2005 indica lo siguiente:

- “La Sentencia ha generado un mayor compromiso presupuestal por parte del gobierno central y ha propiciado avances iniciales en relación con autoridades locales, por lo menos en materia normativa, al establecerse en el artículo 58 de la Ley 921 de 2004 que ‘las entidades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional en desarrollo de la sentencia T-025 proferida por la Honorable Corte Constitucional’.
- “Hay grandes esfuerzos por parte de algunas instituciones del Estado. No obstante, el esfuerzo no es el mismo en todas las que tienen asignadas competencias en la respuesta frente al desplazamiento forzado. Esto significa, en términos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, una distorsión que va a continuar concentrando el mayor peso de la respuesta en el nivel nacional y, en particular, en la RSS.

Es evidente la heterogeneidad de las respuestas y la presentación de acciones que siguen sin alcanzar la coherencia necesaria para poder hablar de una efectiva política integral. La heterogeneidad en los niveles de compromiso también se refleja en la forma y la intensidad como las autoridades locales asumen la respuesta frente al tema del desplazamiento. En este aspecto, la incidencia del Consejo Nacional y mejor, la relación entre el ámbito local y el nacional es disímil; en ocasiones no se logra percibir claramente su incidencia. Lo mismo se puede predicar entre lo departamental y lo municipal. Dado que el Estado colombiano le ha apostado a un modelo sistémico en la respuesta y que aplica, de acuerdo con la Ley 387 de 1997, los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia, la falla en alguno de los niveles genera desequilibrios en el sistema que a la postre no facilitan el desarrollo de las acciones que permitirían superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Que a pesar de la utilidad de este tipo de información suministrada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, resalta la Sala que:

- a. Ella no suple el cumplimiento de la obligación que recae directamente sobre el Ministro del Interior y de Justicia en virtud del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025/04,
- b. El cual ha debido presentar un reporte completo, organizado y sistemático tanto de las acciones llevadas a cabo por dicho Ministerio en cumplimiento de la referida orden, como de los resultados efectivos alcanzados, de tal forma que se pueda evaluar el nivel de satisfacción de las obligaciones que le asisten en esta materia.

En desarrollo del auto proferido por la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional el 27 de mayo de 2005, se celebró una Audiencia Pública el día 29 de junio de 2005, con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las ordenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004. En la parte considerativa de dicho auto se tuvo en cuenta, como uno de los motivos para convocar la audiencia, la escasa información que se había aportado a la Corte sobre el cumplimiento de la orden impartida al Ministro del Interior y de Justicia en el numeral tercero de la parte resolutive de la referida sentencia. En efecto, en el auto del 27 de mayo de 2005 se expresó: “Que en relación con el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, hasta el momento sólo han sido remitidas a la Corte fotocopias de los intercambios de cartas con algunos alcaldes y gobernadores,

sin que exista un informe sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento a dicha orden y los resultados alcanzados”.

En el informe presentado el 29 de junio de 2004, en la Audiencia de información, el Ministerio del Interior y de Justicia, reiteró que las acciones de coordinación realizadas por dicho Ministerio habían consistido en promover el desarrollo y la ejecución de políticas públicas locales en materia de población desplazada a través de reuniones realizadas durante el año 2004, así como una exhortación a las autoridades territoriales para que priorizaran el gasto social, y reactivaran los comités territoriales de que trata la Ley 387, hecha por el Ministro del Interior en el mes de mayo de 2005. Igualmente destacó como acción de coordinación el monitoreo de cartas y comunicaciones y la lista de las mismas donde constan las llamadas hechas por ese Ministerio y los oficios enviados a distintas autoridades locales.

En el reporte enviado por el Ministerio del Interior y de Justicia el 1 de julio de 2005 como complemento a la información presentada durante la Audiencia Pública del 29 de junio, se señaló lo siguiente:

En primer lugar, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia informó que, en lo de su competencia, ha desarrollado el “Proyecto de Descentralización de la Ejecución de la Política Pública de Derechos Humanos” el cual busca fortalecer una cultura institucional y participativa garante de los DDHH en la ejecución de las políticas públicas, con el liderazgo de las autoridades regionales y locales y de las organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, la Dirección de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia informó que viene cumpliendo con lo ordenado por la Alta Corporación, en lo que respecta a la orden del artículo tercero de la citada Sentencia así:

1. Se han realizado dos reuniones del Ministro del Interior y de Justicia con los 32 Gobernadores el 25 de febrero de 2004 y el 6 de mayo de 2005, en las que se exhortó al fortalecimiento de la capacidad institucional, la priorización del gasto social y la reactivación de los Comités Territoriales: Ley 387 de 1997.
2. Gestión institucional: la obligación a cargo de este Ministerio de promover la toma de decisiones por parte de los mandatarios territoriales para la efectiva atención de la población desplazada, se divulgó y realizó a través del envío de dos circulares a todos los Gobernadores y Alcaldes y tres oficios exhortatorios de sus obligaciones Constitucionales y legales, llamadas telefónicas a todos los departamentos y municipios.

Como resultado de esta gestión, se obtuvo respuesta de 26 Departamentos. Tal información se consolidó por parte del Ministerio y el Departamento Nacional de Planeación, a través de las matrices de seguimiento.

Frente a este punto, respetuosamente se indica que el Ministerio del Interior y de Justicia no es competente para ‘obligar’ a los mandatarios seccionales y locales, a disponer de su presupuesto una partida o rubro para atender estos asuntos, pues muy a pesar de su innegable perentoriedad e importancia, tanto Gobernadores como Alcaldes, gozan de autonomía administrativa y de gestión y por ende sólo una autoridad jurisdiccional o de control puede conminar y reorientar sus actuaciones, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar por el presunto incumplimiento de los mandatarios.

Se prepara la elaboración de un documento CONPES Social, con el fin de fijar unas directrices de priorización de los recursos del Sistema General de Participaciones, aclarando que los mismos son de origen constitucional y por tanto sólo procede una orientación tendiente a priorizar el gasto social según la exigencia de la Honorable Corte Constitucional.

El señor Procurador General de la Nación, en el escrito titulado “Conclusiones definitivas sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 – Audiencia de Información – 29 de junio de 2005”, afirmó que el Ministerio del Interior y de la Justicia emitió las circulares 003 y 004 de febrero y septiembre de 2004, respectivamente, dirigidas a los entes territoriales, pero sólo reportó haber recibido respuesta clara y completa de 12 departamentos, sobre acciones y presupuesto asignado para la atención del desplazamiento. Por lo tanto, la PGN considera que aún no se ha dado alcance a la promoción señalada por la Corte en la orden tercera de su sentencia.

Por su parte la PGN, a través de las circulares No. 055 de septiembre 3 de 2003 y 0651 de noviembre 5 de 2004, ha hecho requerimientos y seguimiento sistemático a los entes territoriales, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, para verificar el cumplimiento de la obligación de incluir en sus presupuestos las partidas suficientes para la atención a la población desplazada, tal como lo ordena el numeral 4º, artículo 33 del Decreto 2569 de 2000. Así mismo, se les ha reiterado a los alcaldes y gobernadores el deber de impulsar el cumplimiento de las funciones de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada en cada una de sus jurisdicciones.”

El Director del Departamento Nacional de Planeación informó a la Corte, en escrito recibido el 1º de julio como soporte escrito de su intervención en la Audiencia Pública del 29 de junio, que la estimación del compromiso de las entidades territoriales para asignar un presupuesto para la atención de la población desplazada se había calculado con base en el comportamiento histórico de estos aportes, y estableció que dicha participación correspondía al 15% del total de recursos requeridos. Sobre el particular resaltó lo siguiente: En relación con el porcentaje de participación de la apropiación de recursos que corresponde a las entidades territoriales, el DNP, teniendo en cuenta la autonomía de la que gozan las entidades territoriales ha limitado sus propuestas al desarrollo de instituciones jurídicas frente a recursos exógenos de las mismas.

De acuerdo con la estimación de la posible participación de las entidades territoriales en la financiación del gasto con destino a la atención de la población desplazada, les correspondería, en principio, el 15% del total de recursos necesarios para tal fin, esto es, \$675 mil millones de pesos de 2005.

Bajo la premisa de que “las entidades territoriales son autónomas en la distribución y asignación de sus recursos”, el mecanismo de consecución de los mismos se restringe a la destinación de recursos del Sistema General de Participaciones.

En este sentido, el DNP ha propuesto la expedición de un Documento CONPES SOCIAL, en el cual se indiquen criterios para el acceso preferencial de la PD inscrita en el Sistema Único de Registro – SUR, a los planes y programas de inversión social de las entidades territoriales. A la fecha, el mencionado documento CONPES- Social no ha sido adoptado.

De conformidad con los informes de evaluación del cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y de derechos humanos y por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 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, y que uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y de la precariedad de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales.

Si bien de conformidad con el análisis de la situación de la población desplazada realizado en la sentencia T-025 de 2004 no era probable que en un año se pudiera superar dicho estado de cosas

inconstitucional, si era preciso que las entidades nacionales y territoriales responsables de atender a la población desplazada, así como aquellas responsables de promover la acción coordinada de los esfuerzos nacionales y territoriales avanzaran de manera acelerada y sostenida hacia la superación de dicho estado en un plazo razonable y, por lo tanto, que adoptaran medidas efectivamente conducentes para alcanzar dicho fin.

En relación con el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, las acciones realizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia son insuficientes y precarias por tres razones principales:

Porque tales acciones fueron diseñadas a partir de una concepción excesivamente restringida de lo que significa **promover**, que no corresponde a la prioridad que tiene la superación del estado de cosas inconstitucional de la situación en que se encuentra la población desplazada.

Porque para sustentar que no es posible una mayor incidencia del gobierno nacional en las decisiones presupuestales de las entidades territoriales, el Ministerio parte de una concepción de **autonomía territorial** que extiende a temas de interés nacional, criterios aplicables **exclusivamente a lo local** y, además, traslada a los recursos transferidos o exógenos los parámetros aplicables a los recursos endógenos, lo cual no se ajusta a la jurisprudencia constitucional sobre estas materias.

Porque las acciones adelantadas no son en sí mismas efectivamente conducentes. En las comunicaciones enviadas a las entidades territoriales por el Ministerio, éste se limitó a recordar las obligaciones constitucionales y legales de las entidades territoriales, sin establecer un mecanismo específico para fijar objetivos, reportar las acciones realizadas o determinar el avance de la situación, e introducir correctivos cuando los resultados fueran insuficientes.

En relación con el sentido de la obligación de **promover**, el Ministerio del Interior y de Justicia, entendió que para dar cumplimiento a dicha obligación bastaba mencionar el tema en las reuniones ordinarias y generales con los gobernadores, enviar comunicaciones a las distintas entidades territoriales en donde se recordaban las obligaciones que la Constitución y la Ley 387 de 1997 consagran a favor de la población desplazada y hacer un seguimiento de la correspondencia enviada. Promover significa **estimular, impulsar** para alcanzar un fin específico, y para que ello resulte efectivamente conducente se debe contar con instrumentos adecuados que le permitan saber si se está avanzando o no, de acuerdo con el nivel de prioridad y los objetivos trazados. En este sentido, para que las acciones de promoción resultaran efectivamente conducentes, era preciso que el Ministerio conociera, por ejemplo:

- 1.Cuál es la situación de la población desplazada a nivel territorial.
- 2.Cuál es el volumen de recursos locales con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada.
- 3.Cuál es la demanda de atención para la población desplazada a nivel territorial y cuáles son las prioridades de atención en cada entidad.
- 4.Cuál es la oferta de servicios a nivel local.
5. Con qué infraestructura se cuenta a nivel territorial para garantizar adecuadamente los derechos a la población desplazada.
- 6.Cuál es la dimensión del esfuerzo presupuestal territorial efectuado y la brecha de éste frente al requerido.

7. La forma como se complementan los esfuerzos nacionales y los territoriales.
8. Cuáles mecanismos de coordinación tienden a producir los resultados esperados y cuáles no.

Sin esta información básica, no era posible saber si se está contribuyendo a avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional, ni si se requieren mayores esfuerzos en un área específica de atención, ni mucho menos diseñar una estrategia adecuada para promover un mayor compromiso de las entidades territoriales.

En la sentencia C-579 de 2001, la Corte precisó cómo operaba el principio de autonomía territorial frente al de unidad nacional y **estableció que la autonomía territorial podía ser limitada frente a intereses nacionales.**

La declaratoria del estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de la población desplazada, señala que existe un interés nacional en la superación de dicha situación, que permite una mayor incidencia de las entidades nacionales competentes en los niveles territoriales, donde dicho interés nacional esté presente. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte resaltó la multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y las circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, por lo cual señaló que éstos tienen **derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado.**

El envío y seguimiento de correspondencia no es en sí mismo efectivamente conducente para mejorar la coordinación entre los esfuerzos nacionales y los que deben realizar las entidades territoriales. Tal como fueron hechas las comunicaciones por el Ministerio del Interior, éstas sólo permitieron hacer un seguimiento de la correspondencia, pero no de las acciones efectivamente realizadas, ni de la forma como respondieron las entidades territoriales, ni de los resultados alcanzados.

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.

Del análisis anterior al comparar las acciones efectuadas por el **Ministerio del Interior y de Justicia**, con las efectuadas por otras entidades del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada que fueron destinatarios de órdenes específicas en la sentencia T-025 de 2004, se concluye que **el cumplimiento de este Ministro es el más bajo y los resultados alcanzados son los más insuficientes.**

Por lo anterior, es preciso que el Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de la órbita de sus competencias, de acuerdo con el expertise que tiene y a partir de mayor o menor nivel de respuesta a las necesidades de los desplazados actualmente existente en cada entidad, diseñe, implemente y aplique prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos, de tal forma que las acciones territoriales que se adopten complementen los esfuerzos nacionales y permitan avanzar a un ritmo más acelerado y sostenido hacia la superación del estado de cosas inconstitucionales. Para ello, el Ministerio deberá adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- I. Realizar una evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, de tal manera que sea posible conocer respecto de cada una de las entidades territoriales:
 1. La situación actual de la población desplazada ubicada en cada municipio y departamento y los riesgos existentes de incremento del desplazamiento.
 2. La evolución del presupuesto asignado y efectivamente gastado por las distintas entidades territoriales para la atención específica de la población desplazada, no de la población vulnerable en general.
 3. La infraestructura de atención y las instancias de coordinación con que cuenta cada entidad territorial.
 4. Las especificidades de la población desplazada en cada entidad territorial, prestando particular atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombianas.
 5. Las prioridades de atención a nivel territorial que pueden ser diversas en cada entidad.
 6. Los factores que han incidido negativamente en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial, así como de los mecanismos apropiados para introducir correctivos.
 7. La evolución de los resultados alcanzados para que se cierre la brecha entre lo prometido y lo realmente logrado para avanzar en cada entidad territorial en la superación del estado de cosas inconstitucional. Estas evaluaciones han de basarse en indicadores compatibles con los que diseñen las demás entidades a las cuales se les impartieron órdenes en los dos autos proferidos en esta misma fecha. Una segunda evaluación deberá hacerse dentro de seis meses, contados a partir de la comunicación del presente auto; y una tercera evaluación se deberá hacer a los doce meses, contados a partir de la comunicación del presente auto.

- II. Diseñar, implementar y poner en marcha una estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional, que le permita saber:
 1. Cuál es la situación de la población desplazada a nivel territorial.
 2. Cuál es el volumen de recursos locales con que cuenta cada entidad territorial para atender a la población desplazada.
 3. Cuál es la demanda de atención para la población desplazada a nivel territorial y cuáles son las prioridades de atención en cada entidad.
 4. Cuál es la oferta de servicios a nivel local.
 5. Con qué infraestructura se cuenta a nivel territorial para garantizar adecuadamente los derechos a la población desplazada.
 6. Cuál es la dimensión del esfuerzo presupuestal territorial efectuado y la brecha de éste frente al requerido.
 7. La forma como se complementan los esfuerzos nacionales y los territoriales.

8. Cuáles mecanismos de coordinación tienden a producir los resultados esperados y cuáles no.
- III. Diseñar, implementar y poner en marcha una estrategia de promoción de mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional para la atención de la población desplazada, con:
 1. Indicadores de resultado, que permitan determinar si se está avanzando o no en la superación del estado de cosas inconstitucional.
 2. Estímulos positivos y negativos para quienes avancen, se estancuen o retrocedan.
- IV. Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, y establecer un cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.
- V. Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.
- VI. Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción complementaria adecuada y oportuna de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- VII. Hacer una divulgación periódica de información adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada, así como sobre los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a nivel territorial.
- VIII. Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación, así como en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.
- IX. Enviar informes mensuales a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación a la Defensoría del Pueblo, y a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005, sobre el avance de este proceso. 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.

Para cumplir las anteriores acciones es preciso indicar los plazos dentro de los cuales éstas deberán realizarse y que se, puede señalar la necesidad de un plazo distinto en cada caso. Así:

1. Para la entrega de la evaluación inicial de la situación actual a nivel territorial, el Ministerio del Interior y de Justicia tendrá un plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto;
2. Para el diseño de las estrategias de coordinación y promoción y de los indicadores de resultado, el Ministerio del Interior y de Justicia tendrá un plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto.

3. Para la implementación y aplicación pronta de las estrategias diseñadas, el Ministerio del Interior y de Justicia, tendrá un plazo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto.
4. Para entregar el segundo informe de avance de los resultados alcanzados con las estrategias de promoción y coordinación, el Ministerio del Interior tendrá un plazo de seis meses, contados a partir de la comunicación del presente auto.
5. Para entregar el tercer informe de avance de los resultados alcanzados con las estrategias de promoción y coordinación, el Ministerio del Interior tendrá en el plazo máximo de doce meses, contados a partir de la comunicación del presente auto.

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 es necesario avanzar de manera acelerada y sostenida para resolver urgentemente esta gravísima situación.

SEGUNDO.- ORDENAR, que el Ministro del Interior y de Justicia, implemente y aplique prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos, para lo cual deberá realizar las siguientes acciones, dentro de los plazos que se señalan a continuación:

1. Realizar, en el plazo de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto, una evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, de tal manera que sea posible conocer respecto de cada una de las entidades territoriales:
 - a. La situación actual de la población desplazada ubicada en cada municipio y departamento y los riesgos existentes de incremento del desplazamiento.
 - b. La evolución del presupuesto asignado y efectivamente gastado por las distintas entidades territoriales para la atención específica de la población desplazada, no de la población vulnerable en general.
 - c. La infraestructura de atención y las instancias de coordinación con que cuenta cada entidad territorial.
 - d. Las especificidades de la población desplazada en cada entidad territorial, prestando particular atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana y los campesinos que no podrían subsistir.
 - e. Las prioridades de atención a nivel territorial que pueden ser diversas en cada entidad.
 - f. Los factores que han incidido negativamente en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial, así como de los mecanismos apropiados para introducir correctivos.

- g. La evolución de los resultados alcanzados para que se cierre la brecha entre lo prometido y lo realmente logrado para avanzar en cada entidad territorial en la superación del estado de cosas inconstitucional. Estas evaluaciones han de basarse en indicadores compatibles con los que diseñen las demás entidades a las cuales se les impartieron órdenes en los dos autos proferidos en esta misma fecha. Una segunda evaluación deberá hacerse dentro de seis meses, contados a partir de la comunicación del presente auto; y una tercera evaluación se deberá hacer a los doce meses, contados a partir de la comunicación del presente auto.
2. Diseñar, implementar y aplicar prontamente, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, una estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional, que permita tener una noción clara de la situación socioeconómica de la población desplazada y de las dificultades y fallas en la pronta y eficaz ayuda.
 3. Diseñar, implementar y aplicar prontamente, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, una estrategia de promoción de mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional para la atención de la población desplazada.
 4. Definir, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, y establecer un cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.
 5. Diseñar, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.
 6. Diseñar e implementar, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción complementaria adecuada y oportuna de tal forma que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
 7. Hacer una divulgación periódica de información adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada, así como sobre los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a nivel territorial.
 8. Adoptar y aplicar prontamente, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación, así como en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten para dar cumplimiento a lo ordenado la sentencia T-025 de 2004.
 9. Enviar informes mensuales a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación a la Defensoría del Pueblo, y a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005, sobre el avance de este proceso. 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.

AUTO 178 DE 2005

Bogotá, Agosto 29 de 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 y con el fin de **verificar si se han cumplido las órdenes impartidas** en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, **para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno***

CONSIDERANDO:

En 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 respuesta, 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 con respecto a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004.

Con el fin de evaluar la forma como han sido acatadas 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 estos dos órganos de control, dentro de la órbita de sus competencias, analicen cómo se ha avanzado en el cumplimiento de 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.

De conformidad con los resultados del análisis de la información y de las evaluaciones de las acciones adelantadas por las distintas entidades para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional aprecia que éste aún no se ha sido superado y encuentra tres razones que explican este fenómeno:

- Ausencia de criterios de diferenciación entre la población desplazada y la población vulnerable.
- Insuficiencia de los recursos asignados.
- Falta de desarrollo de capacidades administrativas, de coordinación y de seguimiento adecuadas para superar las falencias de atención a la población desplazada.

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.

Por lo tanto, las distintas entidades responsables de programas o componentes de atención a la población desplazada 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:

1. 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.
2. 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 que debe darse a la población desplazada, distinto al resto de la población vulnerable.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.
7. 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.
8. 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.
9. 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.

Para cumplir las anteriores acciones es preciso indicar los plazos dentro de los cuales éstas deberán realizarse, dado que factores tales como el grado de complejidad de la acción, el nivel de avance o rezago de 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, el volumen de población desplazada que debe ser atendido por cada programa específico, la necesidad de trabajar de manera concertada con otras entidades, o 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.

El diseño, la implementación y la aplicación efectiva de algunos de los anteriores mecanismos e instrumentos requiere en algunas entidades de: modificaciones importantes a la metodología empleada hasta el momento por cada institución responsable de la atención a la población desplazada, coordinación con otras entidades, así como acopio de información adicional y 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 este Auto, se concederá un plazo de tres meses, aclarándose lo siguiente en referencia a la complejidad de los diferentes procesos:

- 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, 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.

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 este Auto en relación con la información sobre la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, su número, ubicación, y necesidades, 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.

TERCERO.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres 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 este Auto a fin de que en el plazo máximo de seis 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 este Auto.

CUARTO.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres 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 este Auto, a fin de que en el plazo máximo de máximo de seis 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 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 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, adopten los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas en este Auto, relativas 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 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 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 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen y adopten prontamente los correctivos necesarios a las falencias, señaladas en este Auto, relativas 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 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 este Auto.

SÉPTIMO.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, adopte y aplique prontamente los correctivos necesarios para superar los problemas señalados en este Auto, relativos 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 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 la subsistencia mínima. Para cumplir con lo anterior, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en 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 este Auto, relativos 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 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 este Auto, relativos a la **evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho al alojamiento, y vivienda básicos y los vinculados con 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 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 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 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 este Auto, relativas a la **evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la salud**, 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 salud. Para lograr lo anterior, el Ministro de la Protección Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en este Auto.

UNDÉCIMO.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres 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 este Auto, relativas 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 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 este Auto.

DÉCIMO SEGUNDO.- ORDENAR a la Ministra de Educación Nacional que en un plazo de tres 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 este Auto, relativas a la **evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho a la educación**, 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. Para lograr lo anterior, la Ministra de Educación Nacional deberá adelantar las 9 acciones descritas en 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 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, implemente y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en este Auto, relativos 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 este Auto.

DÉCIMO CUARTO.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo máximo de tres 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 este Auto, relativas 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 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 este Auto.

DÉCIMO QUINTO.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de un 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 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 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 este Auto, relativas a la evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal octavo de la parte resolutoria de la sentencia T-025 de 2004, de tal manera que en el plazo máximo de seis 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 este Auto.

DÉCIMO SEXTO.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres 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 de lo referido en la sentencia T-025 de 2004. Para ello, deberá adelantar las 9 acciones descritas en 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.

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.

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

A partir de los informes de las diferentes entidades y organizaciones, 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 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, 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.

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

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. 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, 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.

Por lo tanto, y de acuerdo con tales recomendaciones, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres 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, a fin de que en el plazo máximo de seis 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.

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

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.

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.

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 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 .

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

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.

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo critican 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.

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 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.”

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; falta mejorar las respuestas inmediatas ante las situaciones de riesgo por parte del CIAT que permita prevenir el desplazamiento forzado y violaciones a los derechos humanos. 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.

A partir de los informes de las diferentes entidades y organizaciones 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.

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 problemas de coordinación interinstitucional y con las entidades territoriales, para garantizar la efectividad del derecho a la vida; a la ausencia de indicadores de resultado, evaluación y seguimiento, a la inexistencia de mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional y entre las entidades nacionales y locales; y a la falta de instrumentos adecuados para corregir los problemas de diseño e implementación.

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 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, adopten los correctivos que sean necesarios para superar las falencias señaladas, a fin de que en el plazo máximo de seis 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.

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

A partir de los informes de las diferentes entidades y organizaciones la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que:

- 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:

1. La falta de diferenciación de la población desplazada dentro del grupo de población vulnerable.
2. La ausencia de indicadores de evaluación y seguimiento.
3. La falta de mecanismos de coordinación interinstitucional y entre las entidades nacionales y locales.
4. La inexistencia de mecanismos y procedimientos para corregir los problemas de diseño e implementación.
5. La insuficiencia de los recursos asignados.

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 meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñen y adopten prontamente los correctivos necesarios para superar las falencias señaladas, de tal manera que en el plazo máximo de seis 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.

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

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”.

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 periodo 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.

En su Cuarto Informe Conjunto, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo 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”.

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.”

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.” “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.”

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 este esfuerzo resulta insuficiente porque la información se desactualiza con el tiempo. 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” ACNUR también 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.

La Sala Tercera de Revisión concluye que: lo reportado corresponde a acciones directamente encaminadas a atender este derecho; 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, a pesar de los avances para corregir retrocesos y deficiencias presupuestales, persisten problemas en la entrega efectiva, completa y oportuna de las ayudas. La falencia de este componente de protección a la población desplazada recaen 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 de coordinación, de falta de indicadores y procedimientos de seguimiento e implementación de la política pública de atención a los desplazados, de demora en la entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada; de inexistencia de medidas de evaluación para poder medir progresos o retrocesos, de recursos insuficientes; de bajo cubrimiento de las acciones adelantadas hasta el momento; de falta de claridad sobre los criterios para otorgar, negar o prorrogar la ayuda, y de entrega efectiva de la asistencia inmediata, de conformidad con lo ordenado por la Ley 387 de 1997.

Por lo anterior ordena al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, adopte y aplique prontamente los correctivos necesarios para superar las falencias señaladas, de tal forma que en el

término máximo de seis 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 la subsistencia mínima.

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

A partir de los informes de las diferentes entidades y organizaciones se concluye que hasta el momento subsisten los obstáculos de fondo y de forma que han impedido el goce efectivo de este derecho: la insuficiencia del presupuesto asignado; la falta de un enfoque diferenciado en programas de vivienda dirigidos en general a población vulnerable; la cobertura limitada de la convocatoria realizada para acceder al subsidio; la falta de medidas correctivas para superar el rezago en la entrega de los subsidios; la existencia de trámites costosos y dispendiosos para acceder al subsidio de vivienda; la exigencia de requisitos para la postulación que desconocen la situación especial de vulnerabilidad de la población desplazada; 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; la falta de claridad sobre los criterios para otorgar, negar o prorrogar la ayuda, y la entrega efectiva de la asistencia inmediata, de conformidad con lo ordenado por la Ley 387 de 1997.

Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordena 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 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, adopten y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados, 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 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.

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

A partir de los informes de las diferentes entidades y organizaciones se concluye lo siguiente: 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. 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, **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.**

Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión ordenará al Ministro de la Protección Social que en un plazo de tres meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto diseñe, implemente y ponga en marcha instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados, 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 salud.

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

En los informes de las diferentes entidades y organizaciones se evidencia: la insuficiencia de las acciones realizadas para garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias; la persistencia de problemas de coordinación; la falta de indicadores para el seguimiento y evaluación del impacto de las acciones realizadas; la falta de un enfoque diferencial que tenga en cuenta grupos étnicos; la falta de capacitación adecuada para corregir prácticas discriminatorias; la falta de difusión amplia y adecuada de la carta de derechos de la población desplazada que le permita conocer sus derechos; y la persistencia de programas y acciones que no tienen en cuenta el enfoque **diferencial** a favor de la población desplazada.

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 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, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a ser protegidos contra prácticas discriminatorias.

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

A partir de los informes de las diferentes entidades y organizaciones, se concluye que: 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; tales esfuerzos se refieren principalmente a una ampliación en los cupos. 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.

Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión ordenará a la Ministra de Educación Nacional que en un plazo de tres 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 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.

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

A partir de los informes de las diferentes entidades y organizaciones se concluye: lo reportado corresponde a acciones directamente encaminadas a atender este derecho; 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; los esfuerzos presupuestales son **claramente insuficientes**; 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; 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, 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; no se cuenta con indicadores para hacer seguimiento, evaluación y ajustes a la política a fin de corregir los rezagos o deficiencias de la oferta; y la falta de compromiso de las entidades territoriales en el diseño, apoyo e implementación de acciones orientadas a garantizar este derecho.

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 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñen, implementen y apliquen prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados, 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.

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

A partir de los informes de las diferentes entidades y organizaciones se concluye: que lo reportado refleja esfuerzos importantes de la Red de Solidaridad Social para orientar los procesos de retorno a través del Manual de procedimientos; que la ausencia de indicadores, impide evaluar y hacer seguimiento de la efectividad de las medidas adoptadas; 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; 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.

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 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, de tal forma que en un plazo máximo de seis 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.

Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal octavo de la parte resolutoria de la sentencia T-025 de 2004, relativa a la prohibición de incluir la acción de tutela como requisito para el acceso a los distintos beneficios

La Red de Solidaridad Social no presentó un informe consolidado con las acciones realizadas ni los resultados alcanzados en la materia. Por lo tanto 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.

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 .

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

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.

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.

Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión ordenará al Director de la Red de Solidaridad Social que en el plazo máximo de tres 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 de lo ordenado, al respecto, en la sentencia T-025 de 2004.

AUTO 218 DE 2006

Bogotá, Agosto 11 de 2006

*La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ha adoptado el presente Auto con el propósito de **constatar si se ha demostrado que las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005 han sido cumplidas**, en forma tal que se haya avanzado de manera acelerada y sostenida en la superación del estado de cosas inconstitucional en relación con el problema del desplazamiento interno.*

I. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA PRESENTE PROVIDENCIA

El día 29 de agosto de 2005, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional profirió los Autos Nos. 176, 177 y 178 de 2005, en los cuales revisó el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T- 025/04.

Dado que han transcurrido varios meses desde la adopción de los referidos Autos 176, 177 y 178, que se han cumplido varios de los términos otorgados por la Corte para el cumplimiento de las órdenes allí impartidas, es necesario que la Sala determine si las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y las demás autoridades destinatarias de las referidas órdenes han demostrado que se está avanzando, o que, por el contrario, se han presentado estancamientos o retrocesos en la adopción de las medidas y acciones necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

El propósito de la presente providencia no es el de evaluar directamente la política pública de atención a la población desplazada -asunto que compete a distintos organismos del poder público de conformidad con la distribución de funciones consagrada en la Constitución Política y la ley-, sino el de valorar los informes de cumplimiento presentados a la Corte Constitucional por los destinatarios de las órdenes impartidas en la sentencia T-025/04 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005, con miras a determinar si tales entidades han demostrado apropiadamente que se ha superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, o que se ha avanzado en forma significativa en la protección de los derechos de la población desplazada, y si se ha suministrado a la Corte información seria, precisa y depurada para establecer el nivel de cumplimiento que han obtenido las órdenes impartidas en las providencias judiciales mencionadas.

II. APRECIACION GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO

A partir de un análisis cuidadoso de los extensos informes de cumplimiento remitidos por las entidades que conforman el SNAIPD, la Corte Constitucional concluye que **hasta la fecha, a pesar de que se ha informado a la Corte sobre ciertos avances importantes en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, ni que se esté avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación.** La falta de información que demuestre la superación de este estado de cosas inconstitucional, a pesar de las órdenes judiciales encaminadas a superarlo, es un indicador de la persistencia de esta grave crisis humanitaria, que contraría numerosos mandatos de la Constitución Política y del derecho internacional, resumidas en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998.

En síntesis, las autoridades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada no han demostrado satisfactoriamente ante la Corte que hayan adoptado las medidas necesarias para resolver el referido estado de cosas inconstitucional, a pesar de que tal y como se

les ordenó en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, tenían la carga de probar el cumplimiento de sus obligaciones en este campo mediante el envío de informes periódicos a la Corte Constitucional.

En efecto, la mayoría de los informes de cumplimiento recibidos por la Corte Constitucional contienen una información excesiva, inconsistente, no pertinente, improcedente y mecánica, llegándose al caso asombroso de repetir mecánicamente párrafos de informes anteriores.

Las anteriores falencias, que no son las únicas detectadas por la Corte sino las más prominentes, comprueban que salvo algunas excepciones –a saber, los informes remitidos por el Ministerio de Agricultura, el ICBF, el SENA y el Ministerio de Educación- los informes de cumplimiento a ella remitidos son inapropiados e inconducentes.

A pesar de la existencia de dichos problemas, la Corte concluye que si bien es cierto que se ha informado sobre avances puntuales en algunas áreas concretas de la política de atención a la población desplazada, **no se ha demostrado** que los derechos constitucionales de la población en estado de desplazamiento forzado hayan dejado de ser desconocidos, de manera sistemática y masiva, ni que las medidas adoptadas por las entidades nacionales y territoriales responsables de atender a la población víctima de desplazamiento forzado hayan sido suficientes o conducentes para superar el estado de cosas inconstitucional, en este campo, o para avanzar sostenida y aceleradamente hacia su superación.

Se pregunta la Corte Constitucional si las entidades públicas competentes han otorgado alguna explicación satisfactoria. La respuesta es **negativa**: los informes de cumplimiento que ha examinado la Corte, lejos de admitir que no se ha podido avanzar adecuadamente y proveer explicaciones sólidas para ello, reportan como resultados de avance lo que son meros propósitos, acciones futuras, o planes y programas sin desarrollo alguno, o constituyen informes de cumplimiento parcial de las obligaciones constitucionales y legales que asisten a las entidades del SNAIPD dentro de sus diversas áreas de competencia.

En la presente providencia no se otorgarán nuevos plazos para el cumplimiento de lo ordenado en las referidas providencias, sino que sin perjuicio de todo lo ordenado en los Autos 176, 177 y 178 de 2005 así como en la sentencia T-025 de 2004- se señalarán las áreas en las cuales los informes de cumplimiento evaluados dejan entrever los mayores rezagos, advirtiendo a las autoridades competentes que, dentro del plazo restante, es su obligación constitucional no sólo adoptar los correctivos a que haya lugar, sino presentar a la Corte el informe correspondiente, según las especificaciones que se indican posteriormente.

III. ÁREAS DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN LAS QUE SE PRESENTAN LOS PROBLEMAS MÁS GRAVES Y LOS REZAGOS MÁS SIGNIFICATIVOS

Los informes de cumplimiento no sólo distan de ser aptos para demostrar la superación del estado de cosas inconstitucional o la adopción de medidas para su resolución, sino que dejan entrever serios atrasos en diez áreas críticas de la política de atención a la población desplazada:

- a. La coordinación general del sistema de atención a la población desplazada.
- b. Las actividades de registro y caracterización de la población desplazada en el país.
- c. El aspecto presupuestal de la política de atención a la población desplazada, tanto en su formulación como en su proceso de ejecución material.

- d. La ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del “goce efectivo de los derechos” de la población desplazada en todos los componentes de la política, a pesar del avance de algunas entidades al respecto.
- e. La falta de especificidad en la política de atención a la población desplazada, en sus diferentes manifestaciones.
- f. La desprotección de los grupos indígenas y afrocolombianos, especialmente afectados por el desplazamiento interno en los últimos meses.
- g. La escasa seguridad brindada por las autoridades en los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras.
- h. La falta de diferenciación entre la atención recibida por los desplazados recientes y aquellos que se vieron forzados a desplazarse antes de la adopción de la sentencia T-025 de 2004 y la promulgación de los Autos 176, 177 y 178 de 2005.
- i. La deficiente coordinación de las labores adelantadas por las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia.
- j. La ausencia de un enfoque de prevención dentro de la política pública de atención a la población desplazada y, en particular, dentro de las operaciones militares y de seguridad adelantadas por el Estado.

1. Falta de coordinación del sistema de atención a la población desplazada y fragmentación de la política de atención

La falta de coordinación propicia, a su vez, la fragmentación de esta política y dificulta su implementación consistente y efectiva, así como la adopción de una perspectiva de conjunto que permita evaluar sus resultados, adoptar los correctivos pertinentes y facilitar su desarrollo gradual, pero acelerado y a largo plazo.

La obligación de coordinar el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada recae directamente sobre Acción Social; sin embargo, no hay en los informes presentados a la Corte por esta entidad indicación alguna sobre el cumplimiento de su rol de coordinación del sistema. Al mismo tiempo, en el Auto 178 de 2005 se impartió una orden clara al CNAIPD, encaminada a superar las falencias en la capacidad institucional del sistema de atención a la población desplazada como un todo.

Para la Corte Constitucional, es notoria la carencia de una instancia central coordinadora que, a través de la adopción e implementación de un programa de acción general para las diferentes entidades que conforman el SNAIPD, que incluya el diseño y aplicación de una serie de indicadores de resultado coherente y efectiva-, asegure el desarrollo y ejecución armónico y coordinado de la política pública referida.

La ausencia de una instancia central tiene como consecuencia directa la fragmentación y falta de armonía de sus diferentes componentes, todo lo cual redundará negativamente sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia. Es imperativo que dentro del tiempo que resta para que se cumpla el término de un año a partir de la comunicación del Auto 178/05, Acción Social adopte los correctivos que le permitan cumplir con sus labores de coordinación del sistema y el CNAIPD dé cumplimiento a lo que le fue ordenado en este ámbito.

2. Problemas en las áreas de registro y caracterización de la población desplazada

El problema del subregistro es una falencia que ya había sido indicada en los anteriores pronunciamientos de esta Corporación. Para la Corte es claro que existe una marcada discrepancia entre las dimensiones reales del fenómeno del desplazamiento interno y las cifras incluidas sobre el mismo en el Registro Único de Población Desplazada, y que no se ha suministrado información adecuada para demostrar que se haya solucionado tal discrepancia. La existencia de sistemas no gubernamentales de registro de la población desplazada, cuyas cifras sobrepasan con mucho a las que se incluyen en el SUR, indica, cuando menos, que el sistema oficial de registro **subdimensiona** significativamente este grave problema nacional.

La Corte entiende que el subregistro obedece, en muchos casos, a la falta de disposición de la población desplazada a registrarse como tal en el sistema oficial de registro, por distintos motivos, incluyendo el temor, la reticencia frente a las autoridades y la ausencia de información sobre la existencia de dicho sistema. Sin embargo, ello no excusa la inacción de la entidad gubernamental encargada de medir esta alarmante realidad nacional en los términos más precisos posibles.

Al contrario, la Corte considera que una de las principales obligaciones de Acción Social en virtud del Decreto 250 de 2005 en relación con el registro de la población desplazada es la de solventar los problemas de discrepancia entre los distintos sistemas, oficiales y no gubernamentales, de medición del desplazamiento, y la falta de registro de la población efectivamente desplazada que presenta el sistema oficial de medición.

Adicionalmente, la Corte advierte que en los últimos seis meses ha habido un mayor número de quejas presentadas tanto informalmente ante esta Corporación como a través de acciones de tutela instauradas en las distintas localidades donde se presenta el fenómeno del desplazamiento, en relación con la existencia de mayores obstáculos y renuencia o negativa de los funcionarios encargados del registro a incluir dentro del sistema a casos recientes de desplazamiento forzado, dejando así **excluidos del sistema de protección a individuos y familias que requieren atención inmediata por sus condiciones de desprotección**. También se ha informado a la Corte sobre reiteradas negativas a registrar segundos desplazamientos, desplazamientos intraveredales e intraurbanos, desplazamientos originados en operaciones de policía o militares en las que no se ha incluido un componente humanitario ni un plan de contingencia humanitario, así como las solicitudes de registro después del primer año de ocurrido el desplazamiento.

En resumen, Acción Social **todavía** no ha cumplido con la carga de **probar** ante la Corte Constitucional que ha adoptado las medidas necesarias para solventar los problemas en el campo del registro de la población desplazada.

En relación con el proceso de caracterización de la población desplazada que se encuentra incluida en el SUR, la Corte observa que los informes de cumplimiento a ella presentados son indicativos de un significativo **atraso en el cumplimiento de las obligaciones de Acción Social en este campo**.

La Sala observa una importante discrepancia entre el contenido del Documento CONPES [3400] y el de los informes de cumplimiento presentados por Acción Social en relación con el tema del registro y caracterización de la población desplazada. Especialmente significativa es la falta de acción en relación con el proceso de cedulación de los ciudadanos desplazados que todavía no tienen un documento de identidad válido y por lo mismo no pueden ingresar al sistema.

La Corte resalta enfáticamente la importancia crítica que tiene el proceso de registro y caracterización de la población desplazada por la violencia, para efectos de formular e implementar una política

pública destinada a garantizar efectivamente los derechos constitucionales de dicho segmento poblacional. Se reitera que el diseño mismo de tal política pública de atención, así como su materialización, seguimiento y evaluación, dependen en su alcance, oportunidad y efectividad, de la calidad y precisión de la información recopilada en las bases de datos oficiales sobre población desplazada.

En ese sentido, **todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, para su debida formulación y ejecución, de un adecuado proceso de registro y caracterización.**

En ese mismo orden de ideas, la Sala enfatiza que los esfuerzos de registro y caracterización de la población desplazada constituyen una pieza clave en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ya que dicho estado de cosas surge de la discrepancia existente entre la magnitud real del problema y la respuesta estatal y social al mismo.

3. Aspecto presupuestal de la política de atención a la población desplazada

Las insuficiencias presupuestales fueron identificadas como una de las principales causas estructurales del estado de cosas inconstitucional en que se encuentra la población desplazada. Desde entonces se ha informado sobre avances significativos en la cuantificación de los recursos necesarios para financiar las políticas en la materia. El último estimativo efectuado por el DNP ha evolucionado de 4.7 a 5.1 billones de pesos para atender a la población desplazada hasta diciembre de 2005. También se han identificado globalmente las fuentes donde se conseguirían los recursos faltantes. Además, se ha aumentado el presupuesto apropiado para cumplir los compromisos derivados de la política sobre desplazamiento interno y derivados de las órdenes impartidas por la Corte. Varias entidades han alcanzado una mejor ejecución de tales recursos. No obstante, la inversión social focalizada en los desplazados y su financiación plena y oportuna, seguía siendo deficiente en Agosto de 2005. Por eso, en el Auto 176 de 2005, la Corte impartió una serie de órdenes específicas en materia presupuestal.

La Corte considera pertinente efectuar, en consonancia con lo indicado por la Procuraduría General de la Nación, las siguientes observaciones:

- La estimación de los costos de implementación de la política de atención a la población desplazada, tal y como consta en los informes remitidos a esta Corporación, es problemática. Dicha estimación, que provee la base para los cálculos que fundamentan el cronograma presupuestal 2005-2010, no se encuentra adecuadamente sustentada, ya que:
 1. No se explica en los informes presentados con posterioridad al Auto 176/05 cómo se llegó a una cifra específica sobre el costo de atención de cada hogar desplazado, es decir, cuáles fueron los factores que se tuvieron en cuenta para efectuar el cálculo. Ante la falta de claridad sobre cuáles fueron los factores en cuestión, es necesario que las autoridades destinatarias de la orden expliquen **si se mantuvieron los mismos supuestos sobre los que se informó con anterioridad** a la adopción del Auto 176/05, o si éstos fueron modificados;
 2. El estimativo no valora las especificidades de la población a atender, por cuanto no tiene en cuenta los resultados obtenidos hasta la fecha en el proceso de caracterización de la población desplazada, cuyos avances, hasta el momento en que se adopta esta providencia, no han sido incorporados dentro de un nuevo cálculo actualizado que responda a dichas especificidades en cada uno de los componentes de atención. En esa medida, la estimación

de costos carece del enfoque diferencial exigido por la Constitución Política; de allí que las autoridades destinatarias de las órdenes impartidas en el Auto 176/05 deban indicar si se han incluido, dentro del estimativo en cuestión, los avances obtenidos hasta la fecha en el proceso de caracterización;

3. No se ha demostrado que el cálculo de costos se haya actualizado de conformidad con la evolución del fenómeno del desplazamiento interno; es más, dicho cálculo se basa en una hipótesis de comportamiento del fenómeno del desplazamiento con **tendencia decreciente**, mientras que las observaciones efectuadas por la Procuraduría y otras entidades indicarían que **dicha tendencia decreciente no se ha verificado para el año 2006**.
- Existen **serias inconsistencias en los informes de cumplimiento** entre (a) la formulación del estimativo de costos de implementación de la política pública y el diseño del cronograma presupuestal 2005-2010 y (b) la formulación de las metas de atención a la población desplazada por cada una de las entidades del SNAIPD.

En otras palabras, no se aprecia en tales informes una armonía elemental entre el monto de recursos que las autoridades presupuestales han considerado necesario para implementar la política pública en referencia, y lo que cada una de las entidades llamadas a ejecutar dicha política pública considera necesario hacer para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en este ámbito. Las discrepancias entre una y otra postura, que en ciertos casos son protuberantes, se pueden apreciar con una simple lectura de las metas fijadas por cada una de las entidades del SNAIPD en sus informes bimensuales a la Corte Constitucional. No se ha proporcionado una explicación clara sobre las razones de esta discrepancia, aunque para esta Corporación resulta evidente que ella se deriva de la descoordinación del Sistema de atención a la población desplazada y de la política pública que a través de él se materializa. Tampoco se ha explicado cómo se habrán de actualizar los cálculos presupuestales y el cronograma de atención a la población desplazada con base en la armonización de esta discrepancia.

- A partir de los informes de cumplimiento remitidos por las entidades del SNAIPD y el informe de ejecución presupuestal de 2005 remitido por el Ministerio de Hacienda, para la Corte es evidente que **el cronograma presupuestal para la vigencia 2005-2010 incluido en el Documento CONPES 3400 ya ha sido incumplido**. En efecto, existen varios casos de sub-ejecución presupuestal –es decir, de ejecución incompleta de los rubros asignados para cada uno de los componentes de atención-, así como algunos ejemplos de sobre-ejecución –como sucedió, por ejemplo, con el componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia por parte de Acción Social, al cual se le terminaron asignando más recursos de los inicialmente previstos- o ejecución a ritmos y montos distintos de los establecidos en el presupuesto –por ejemplo, ejecución acelerada de los rubros previstos para toda una vigencia fiscal dentro de los primeros meses de la misma, como sucedió con el Ministerio de Agricultura.
- No hay claridad en los informes sobre la participación de las entidades territoriales dentro del esquema de financiación de la política de atención a la población desplazada.

Adicionalmente, con base en los diversos informes presentados por el Ministerio del Interior y de Justicia sobre el cumplimiento de su deber de coordinar los esfuerzos territoriales para la atención de los desplazados, concluye la Corte que no se ha demostrado que exista un esquema apropiado para asegurar que los rubros presupuestales correspondientes a las entidades territoriales sean efectuados de la manera y en el monto previstos. En esta medida, los informes presentados parecen indicar que el cumplimiento del cronograma de atención presentado a la Corte Constitucional se ve amenazado por la falta de un esquema para la coordinación de los esfuerzos presupuestales a cargo de las entidades territoriales.

- No se efectuó una individualización concreta de las personas y los organismos responsables de ejecutar los recursos previstos en el cronograma presupuestal y en el presupuesto general de la Nación para las vigencias 2005 y 2006, a pesar de que se impartió un mandato claro en este sentido. Simplemente se señala cuál es la entidad del SNAIPD correspondiente, pero dentro de dichas entidades **no se especifica cuál dependencia o funcionario tendrá la responsabilidad de garantizar que tales recursos se ejecuten de la manera y en los montos previstos**. Esta falta de individualización concreta de responsabilidades afecta directamente la transparencia de la gestión presupuestal en relación con la política de atención al desplazamiento.

Se recuerda que dentro del contexto del estado de cosas inconstitucional generado por la discordancia entre la magnitud del problema de desplazamiento forzado y la respuesta institucional para resolverlo, la Corte identificó una serie de problemas presupuestales en el Auto 176/05, y una serie de necesidades a resolver relacionadas con dicho tema.

- Como consecuencia de las falencias anteriormente señaladas, concluye la Corte que no se ha demostrado que se haya dado una solución a los problemas presupuestales en cuestión, cerca de un año después de que se impartieran las órdenes correspondientes: a) no se ha efectuado una precisión concreta sobre las responsabilidades específicas individuales en cada una de las entidades del SNAIPD, b) no hay en absoluto claridad sobre el rol de las entidades territoriales dentro de la financiación de la política pública de atención al desplazamiento, y c) los niveles de sub-ejecución y sobre-ejecución presupuestal identificados por la Corte inciden directamente sobre la materialización del esfuerzo gradual plasmado en el cronograma presupuestal remitido por el Ministerio de Hacienda, DNP y Acción Social, sin que se haya demostrado que exista una herramienta para la resolución de los desbalances resultantes ni una corrección concordante de los cálculos inicialmente efectuados.

4. Ausencia de indicadores de resultados confiables y significativos.

Cada uno de los informes de cumplimiento remitidos a la Corte individualmente por las entidades del SNAIPD contiene un capítulo sobre indicadores de resultado. Sin embargo, el contenido de tales capítulos **dista de ser apropiado**, por las razones siguientes:

- a. No existe, hasta la fecha, una serie de indicadores que, a partir de las especificidades de cada componente de la política pública, responda a criterios **homogéneos** en su diseño, aplicación y validación. Por el contrario, cada una de las entidades integrantes del SNAIPD ha generado **su propio conjunto de indicadores**, en muchos casos modificándolo a lo largo de los distintos informes bimensuales de cumplimiento. De tal forma, se observa una completa falta de coordinación en el diseño, aplicación y validación de resultado de cumplimiento, que a su vez revela, nuevamente, un serio problema de fragmentación en la política pública de atención a la población desplazada así como de **indefinición de los objetivos** y de las metas a alcanzar, según las prioridades fijadas. La obligación de adoptar indicadores también fue recogida en el Decreto 250 de 2005, expedido el 7 de febrero de 2005; el incumplimiento de esta norma evidencia, con mayor claridad, que aún no se ha cumplido ni con el Plan Nacional adoptado, ni con lo ordenado por la Corte.
- b. Los criterios para medir los resultados, presentados en una lista de indicadores, no han sido aplicados de tal forma que se muestre cómo han evolucionado los resultados de la política pública, y si tales resultados demuestran un cumplimiento de lo ordenado en la sentencia en lo atinente al goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta aplicación debía hacerse, a lo menos, a partir de la sentencia T-025 de 2004 para mostrar si se ha avanzado, o si por el contrario, si hay estancamiento o retroceso en cada componente de la política.

- c. No es claro, en ninguno de los casos, si los indicadores de resultado son aplicables o significativos; de hecho, más allá de presentarse como simples criterios de cumplimiento de las metas fijadas por cada entidad del SNAIPD en los informes remitidos a la Corte, **no parece claro que exista un funcionario o entidad encargado** de darles aplicación, efectuar el seguimiento de la implementación de la política y orientarla de conformidad con sus resultados, introduciendo los correctivos o modificaciones a los que haya lugar.
- d. Habida cuenta de que la carencia de un sistema de indicadores hace imposible evaluar los resultados efectivamente alcanzados y por ende determinar si cada responsable ha avanzado con el ritmo adecuado en el cumplimiento de lo ordenado, la Corte decide que, en caso de que al finalizarse los términos otorgados en el Auto 178/05 no se haya aportado una serie de indicadores que cumpla con estos requisitos mínimos, **la Corte habrá de explorar la posibilidad de adoptar indicadores elaborados por fuentes externas al SNAIPD.**

5. Falta de especificidad en la política de atención en sus diversos componentes

Ante la Corte no se ha demostrado que la política pública de atención al desplazamiento se haya formulado o aplicado con observancia del criterio de especificidad que se deriva del mandato de garantizar los derechos de los sujetos especialmente vulnerables. Por el contrario, hay en los informes remitidos algunos ejemplos de programas o acciones diseñados para la población vulnerable en general, a través de los cuales se continúan canalizando esfuerzos para la atención a la población desplazada, y sin que dichos programas tengan la especificidad requerida respecto de los desplazados; tal es el caso del programa “Familias en Acción” donde se subsume parte de la atención a los desplazados.

Si bien se ha demostrado un avance significativo en el nivel básico de especificidad consistente en diferenciar la atención que se presta a la población desplazada de la atención que se presta al resto de la población vulnerable, el criterio de especificidad está ausente de los informes en tres niveles distintos de igual trascendencia constitucional:

- a. En relación con los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la población desplazada: ancianos, niños, mujeres cabeza de familia.
- b. En relación con las diferencias regionales que presenta el fenómeno del desplazamiento.
- c. En relación con la condición de víctimas del conflicto armado que tienen las personas desplazadas.

Aunque existen excepciones, como es el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, puede afirmarse que en general las entidades que integran el SNAIPD han dejado a un lado la necesidad de diseñar y aplicar sus programas de atención prestando cuidadosa atención a las especificidades de la población que han de atender, en estos tres niveles:

- En primer lugar, es preocupante que en los informes no se muestra que los programas de atención adelantados por las distintas autoridades que conforman el sistema presten especial atención a las necesidades particulares de los ancianos, los niños y las mujeres cabeza de familia que integran la población a atender. En efecto, estos sujetos de especial protección constitucional resultan afectados en forma aguda por la condición de desplazamiento, dada la magnitud de los riesgos a los que están expuestos –por ejemplo, riesgos para su salud y su vida, de caer en redes de tráfico y prostitución, de ser reclutados forzosamente para los grupos armados irregulares, de desnutrición de los niños o, en el caso de las mujeres y niñas, de

sufrir violación de sus derechos sexuales y reproductivos –. Si bien la totalidad de individuos desplazados comparten, en términos generales, la violación de sus derechos constitucionales, estos tres grupos poblacionales se diferencian del resto en cuanto a la especificidad de sus vulnerabilidades, sus necesidades de protección y de atención, y las posibilidades que tienen de reconstruir sus proyectos de vida digna. De ahí se deriva la necesidad de adoptar un enfoque diferencial, específico, **que reconozca que el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de la edad y del género.**

- En segundo lugar, como consecuencia de la falta de coordinación de los esfuerzos territoriales en la atención al desplazamiento forzado, se observa en los informes de cumplimiento que la política de atención a la población desplazada desconoce las variaciones y especificidades regionales del desplazamiento interno, derivadas de las distintas dinámicas territoriales del conflicto armado. Aunque el desplazamiento es una crisis humanitaria que afecta a todo el país, tiene características regionales e incluso locales que se relacionan directamente con los actores que los generan, sus modalidades de ocurrencia, las poblaciones afectadas y las causas que lo nutren. También cabe diferenciar la situación de los municipios expulsadores de población y la de los municipios receptores de población desplazada, entre los cuales algunos tienen un porcentaje muy elevado de desplazados respecto del total de su población. De allí la importancia de los Planes Integrales Únicos - PIU, respecto de los cuales los informes no muestran que hayan sido adoptados e implementados con la efectividad y organización inicialmente anunciadas.
- Finalmente, no observa la Corte que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere **derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.** Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, **en particular de sus tierras** – componente de protección que no ha sido resaltado con suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD.

6. Desplazamiento de grupos indígenas y afrocolombianos

La falta de protección a las minorías étnicas, forzosamente desplazadas, es una de las áreas en las que se ha detectado **uno de los vacíos más preocupantes** en la política de atención que se evalúa. Tanto por las comunicaciones e informes que se han hecho llegar a la Corte Constitucional, como por hechos públicos y notorios de conocimiento general, es claro que los grupos indígenas y afrocolombianos del país han sufrido un impacto proporcionalmente mayor dentro del total de víctimas del desplazamiento forzado durante el transcurso del último año, y no se ha probado que exista dentro de la política de atención un elemento específico orientado a prevenir la ocurrencia de desplazamientos de estos grupos y atender de manera inmediata y efectiva las necesidades específicas de los que ya han sido desplazados.

El desplazamiento forzado es particularmente gravoso para las minorías étnicas, que en términos proporcionales son las que sufren un mayor nivel de desplazamiento en el país. El impacto del conflicto como tal se manifiesta en hostigamientos, asesinatos, reclutamiento forzado, combates en sus territorios, desaparición de líderes y autoridades tradicionales, bloqueos, órdenes de desalojo, fumigaciones, etc., todo lo cual constituye un complejo marco causal para el desplazamiento. El desplazamiento de los grupos indígenas y afrocolombianos conlleva una violación grave de los derechos constitucionales específicos de los que son titulares, incluyendo sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio. Más aún, la relación de los grupos indígenas y afrocolombianos con su territorio y los recursos presentes en él transforma el desplazamiento forzado en una amenaza directa para la supervivencia de sus culturas.

7. Falta de seguridad en los procesos de retorno

Los procesos de retorno de la población desplazada se han adelantado sin que se preste especial atención a sus condiciones de seguridad, tanto durante la movilización física de la población como durante su permanencia en los sitios de retorno. Este vacío es particularmente grave si se tiene en cuenta que incide directamente sobre el ejercicio de los derechos a la vida, la integridad personal y la seguridad de la población en estado de desplazamiento.

En este sentido son particularmente alarmantes las falencias en los informes presentados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y del Ministerio de Defensa Nacional. La primera, por cuanto las actuaciones sobre las que informa en este campo se han limitado, esencialmente, a la adopción y ajuste de un “Protocolo de Retornos” sobre cuya aplicación práctica todavía no se ha rendido información conclusiva, y a la proyección de diagnósticos sobre el goce efectivo de los derechos de la población retornada, que aún no se han efectuado completamente. El segundo, por cuanto los informes de cumplimiento que ha presentado a la Corte se han limitado a describir –con gran extensión documental– operaciones militares generales, que en algunos casos incluyen elementos de acompañamiento a población retornada pero, en general, carecen, según los propios informes, del enfoque específico requerido para proteger la seguridad de la población desplazada que decide regresar a su lugar de origen.

8. No diferenciación entre la atención recibida por los desplazados recientes frente a quienes se desplazaron antes de la adopción de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005

Constata esta Corporación que las distintas entidades que conforman el SNAIPD no han demostrado que la atención otorgada a las personas que se han desplazado recientemente sea cualitativamente mejor que la que se otorgó a quienes se desplazaron con anterioridad a la adopción de la sentencia T-025/04 y los Autos 176, 177 y 178. De hecho, la información con la que cuenta esta Corporación indica que en muchos casos les ha sido negado el acceso a los componentes más básicos de la atención estatal, como lo son la ayuda inmediata o la ayuda humanitaria de emergencia.

9. Deficiente coordinación de los esfuerzos de las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia

Las principales falencias se presentan, según se deduce de los informes de cumplimiento, en las siguientes áreas:

- a. La interpretación que ha hecho el Ministerio de su rol como promotor y coordinador de los esfuerzos nacionales y territoriales para la atención integral de la población desplazada, que es restrictiva y **desconoce la posición central que ha de ocupar dicho Ministerio** en los esfuerzos de coordinación.
- b. En particular, la referencia constante que se ha hecho a la autonomía de las entidades territoriales en tanto factor que obstaculiza la adecuada coordinación de los esfuerzos emprendidos por tales autoridades, desconociendo que se trata de **un asunto de interés nacional** que, por lo mismo justifica un mayor nivel de intervención por las autoridades del nivel central.

- c. El enfoque que se ha dado a la función de coordinación a cargo del Ministerio, que se ha centrado en el envío de comunicaciones y exhortos, la realización de discursos y conferencias, sin avanzar en acciones concretas de coordinación que den cumplimiento a lo ordenado.
- d. El escaso análisis de la información aportada por las entidades territoriales respecto de su compromiso para la atención de la población desplazada.
- e. El retraso en la generación de indicadores que permitan evaluar tanto el avance de los entes territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional, como la efectividad de las labores de coordinación adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Así mismo, nota la Corte que la información enviada por el Ministro del Interior y de Justicia hasta el momento es extensa, confusa, en muchos casos irrelevante, desordenada, y en ocasiones desactualizada e incompleta. Más aún, observa la Sala que se ha enviado directamente a la Corte la información remitida al Ministerio por las entidades territoriales, **sin que dicho Ministerio actúe como un filtro analítico** de la referida información dentro de su rol de coordinador.

10. Ausencia de un enfoque de prevención dentro de la política pública de atención a la población desplazada, y en particular dentro de las operaciones adelantadas por la Fuerza Pública que pueden generar desplazamiento poblacional

Uno de los principales vacíos detectados por la Corte Constitucional en la formulación y desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento es el del enfoque **preventivo** que la debe caracterizar.

La Corte ha reconocido en sus providencias que la presencia legítima de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional y la recuperación del monopolio de las armas son mandatos constitucionales cuya aplicación compete a la Rama Ejecutiva del poder público. También ha reconocido que el mejoramiento de las condiciones de seguridad de los habitantes desestimula el desplazamiento. Por eso, la Corte no ha hecho ni hace en el presente auto observaciones al respecto y respeta la competencia del Ejecutivo para definir las políticas atinentes al orden público.

No obstante, al margen del tema anteriormente mencionado, se pueden llegar a presentar situaciones específicas en las cuales se pueda anticipar que, por las particularidades de dichas situaciones, la acción legítima de la Fuerza Pública puede suscitar, como efecto indirecto, un desplazamiento de personas.

A partir del análisis de los diversos informes de cumplimiento que se han remitido a esta Corte, se concluye que en los documentos remitidos, el enfoque preventivo para estas situaciones específicas está ausente. En la respuesta ante el desplazamiento en dichos casos predomina un enfoque encaminado primordialmente a paliar las consecuencias del desplazamiento interno sobre el disfrute de los derechos constitucionales de quienes se ven afectados por él, mediante la provisión de distintos componentes de atención a cargo de las diferentes entidades del SNAIPD. Sin embargo, se echa de menos la existencia de esfuerzos estatales encaminados a **prevenir** el desplazamiento interno en tales situaciones específicas, es decir, a atacar las causas específicas que le dan origen en cada caso particular desde antes de que se produzca el desplazamiento mismo. Lo anterior **en ningún momento implica que se dejen de realizar las acciones propias de la fuerza pública** en cualquier lugar del territorio nacional, de conformidad con las determinaciones que compete adoptar al Ejecutivo de conformidad con las directrices presidenciales en el ámbito de la preservación y restablecimiento del orden público.

Una de las manifestaciones más preocupantes de la ausencia de un enfoque preventivo tiene lugar en el ámbito de las operaciones legítimamente adelantadas por las autoridades, sean estas las actuaciones de las fuerzas militares o de policía y de los organismos de seguridad del Estado cuando le hacen frente a las conductas delictivas realizadas por los grupos armados, o cuando se adelantan procesos de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos en lugares donde habitan personas que se ven forzadas a desplazarse.

Al respecto, no se ha remitido a la Corte ningún informe sobre la dimensión preventiva de la política sobre desplazamiento interno que esté focalizada en estas situaciones especiales.

Por otra parte, también en relación con el componente preventivo de la política pública de atención al desplazamiento interno, nota la Corte que, según los informes aportados por la Procuraduría General de la Nación, el sistema de alertas tempranas que permite detectar con antelación casos de potencial desplazamiento poblacional no ha tenido, hasta la fecha, un funcionamiento adecuado. Dicha situación se explica, en parte, por la ausencia de coordinación efectiva del sistema, y en ella sobresale la falta de armonización entre las actuaciones del sistema de alertas tempranas, por una parte, y la provisión de protección y de los demás componentes de la asistencia a la que haya lugar, por otra. En tal sentido, es necesario que las autoridades competentes, concretamente Acción Social y el Ministerio de Defensa Nacional, informen con todo detalle sobre los avances registrados en esta área, las acciones correctivas que han emprendido para solventar las disfunciones del sistema, y las acciones tendientes a fortalecer el componente de coordinación entre el sistema de alertas tempranas, la protección y la provisión de asistencia a la población afectada por hechos de violencia.

IV. MEDIDAS A ADOPTAR

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, adoptará en la presente providencia las decisiones y órdenes que se describen a continuación:

1. Ordenes relativas a la constatación de la persistencia del estado de cosas inconstitucional, a la precariedad y disparidad de los avances demostrados y a la presentación de un nuevo informe común sobre los avances obtenidos.

- a. Como primera medida, se constatará que, hasta la fecha en que se adopta la presente decisión, **no se ha demostrado en los informes de cumplimiento aportados a la Corte Constitucional que se haya superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ni que se haya avanzado en forma acelerada y sostenida en la adopción e implementación de las decisiones requeridas para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia.**
- b. Se constatará que no se han suministrado razones que justifiquen el retraso en la adopción e implementación de las medidas requeridas para superar dicho estado de cosas inconstitucional.
- c. Ante la constatación de que no se ha demostrado que las acciones desarrolladas por las entidades que conforman el SNAIPD sean suficientes para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, y que

los informes, lejos de demostrar avances en la protección de los derechos de los desplazados, presentan datos que no responden de manera específica y adecuada a los requerimientos de esta Sala, la Corte Constitucional:

- C.1.** Advertirá que la presentación de informes con las características señaladas en esta providencia se tendrá, en lo sucesivo, como un indicio de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005.
- C.2.** Ordenará que se devuelvan los informes de cumplimiento presentados por las entidades que integran el SNAIPD, por intermedio del Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada.

Si bien algunos informes no comparten las falencias generales que se identificaron en la parte motiva de esta providencia -como por ejemplo los informes presentados por del Ministerio de Agricultura, el ICBF, el Ministerio de Educación Nacional y el SENA-, de todas formas dichos informes son visiblemente heterogéneos en su formulación y estructura, y por eso se incluirán dentro del conjunto de informes que se devolverá en su integridad, con el fin de que cuando se reciban los informes finales, todos hayan sido avalados por el CNAIPD dentro de un enfoque común que permita una evaluación concisa, armónica y articulada de la política pública de atención a la población desplazada, a partir de indicadores confiables y significativos.

- C.3.** Constatará que, respecto de las órdenes comunes impartidas en el Auto 178 de 2005 a las distintas entidades que conforman el SNAIPD, no se ha demostrado que los indicadores de resultado hayan sido adecuadamente construidos o aplicados, ni que como resultado de su aplicación se haga el seguimiento necesario o se introduzcan los correctivos a los que haya lugar a los distintos componentes de la política pública de atención al desplazamiento interno.
- C.4.** Ordenará a las entidades que integran el SNAIPD que, durante el término que resta para que se venza el plazo de un (1) año otorgado en el Auto 178 de 2005 –el cual se cumplirá el día 13 de septiembre de 2006-, envíen a esta Corte un informe de cumplimiento común, concreto y transparente, que aporte elementos de juicio significativos para demostrar que se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, de conformidad con las especificaciones que se señalan a continuación:

- El informe de cumplimiento debe ser avalado y remitido exclusivamente por Acción Social, en tanto instancia de coordinación central de la política pública de atención al desplazamiento interno.
- El informe de cumplimiento debe contener indicaciones sobre tres aspectos centrales: 1. Las labores de coordinación nacional de la política pública de atención a la población desplazada, en relación con cada uno de los componentes que la integran. 2. Las labores de coordinación de las actividades de las entidades territoriales en desarrollo de los distintos componentes de la política pública de atención a la población desplazada que les compete cumplir. 3. Las actividades desplegadas por las entidades del SNAIPD dentro de cada uno de los componentes de la política pública de atención a la población desplazada.

En cada aspecto del informe, además de lo pertinente en cada componente de la política y en la coordinación, se debe hacer referencia específica y concreta a los avances presentados en las diez áreas críticas que, según se ha descrito en

la presente providencia, presentan los rezagos más significativos dentro de la política pública en referencia; ello sin perjuicio de que el informe señale cómo se ha avanzado en cada una de las órdenes impartidas en los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

- El informe de cumplimiento debe tener como eje central la **aplicación**, por lo menos desde la fecha en que se profirió la sentencia T-025 de 2004, de las tres series de indicadores de resultado cuya adopción fue ordenada en el Auto 178 de 2005.

Las series de indicadores de resultado a ser enviadas a la Corte Constitucional no han de restringirse a la mera enunciación de los indicadores en cuestión, sino que deben incluir la aplicación de dichos indicadores a los resultados de cada uno de los componentes de la política pública de atención a la población desplazada en sus diferentes dimensiones, por lo menos desde la fecha de adopción de la sentencia T-025 de 2004, de forma tal que le sea posible a todos los interesados analizar de manera transparente y clara los resultados alcanzados con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas por la violencia, y asimismo permitan evaluar la evolución de los resultados frente a la situación preexistente a la sentencia T-025 de 2004.

- Como los indicadores de resultado han de referirse a cada uno de los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, la coordinación nacional de implementación de dicha política y a la coordinación de las entidades territoriales en cuanto a sus responsabilidades relativas a dicha política, las secciones correspondientes del informe no podrán exceder de veinte páginas de extensión cada una. Es posible que en cada sección se incluyan Anexos, pero dichos Anexos sólo podrán consistir en cuadros, tablas o gráficos que ilustren la aplicación de los indicadores incluidos en las series aportadas a la Corte que permitan medir la evolución de los resultados de la ejecución de la política pública en cuestión, y documentos debidamente aprobados que contengan las estrategias, planes, programas y cronogramas elaborados por las entidades del SNAIPD para materializar los distintos componentes de la referida política pública.
- En el evento de que los distintos segmentos del informe no incluyan los indicadores de resultado de conformidad con las especificaciones descritas en esta sección, la Corte Constitucional explorará la posibilidad de adoptar indicadores provenientes de fuentes externas al Gobierno, para evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005.
- Cada parte del informe, y cada serie de indicadores, debe incluir –cabe enfatizar– una referencia específica a la forma como se ha atendido la situación de los sujetos de especial protección constitucional incluidos dentro de la población desplazada, a saber: grupos indígenas, grupos afrocolombianos, niños, ancianos y mujeres cabeza de familia.
- Cada parte del informe, y cada serie de indicadores, debe incluir una referencia específica a la participación de la población desplazada dentro de la formulación y ejecución de la política pública en cuestión, con señalamiento del ámbito, la cobertura, la representatividad y la efectividad de dicha participación.
- Ante la constatación de que no se ha demostrado que haya habido una atención cualitativamente distinta para los desplazados recientes, en comparación con quienes fueron desplazados antes de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005, los informes deben indicar, con particular cuidado,

cómo ha evolucionado la calidad de la atención prestada en cada uno de los componentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado, y cómo se diferencia la atención recibida por quienes se han desplazado en fechas recientes frente al estado de cosas declarado inconstitucional en la sentencia T-025 de 2004.

- Habrá de remitirse una copia del informe a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, las distintas organizaciones de población desplazada y de derechos humanos que participaron en la audiencia pública del 29 de junio de 2005 y la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

2. Ordenes relativas al componente presupuestal de la política pública de atención a la población desplazada.

En atención a las diferentes observaciones efectuadas en los acápites precedentes sobre el componente presupuestal de la política de atención a la población desplazada, se ordenará al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director de Acción Social que presenten, el día 13 de septiembre del año en curso, un informe en el cual indiquen de qué manera se han corregido las falencias y problemas presupuestales indicados en la sección correspondiente de este Auto.

En dicho informe se deberá señalar, en particular, cómo se ha corregido o modificado el cronograma de asignación de los recursos para financiar la política pública en cuestión, de conformidad con los resultados de las vigencias fiscales de 2005 y 2006, cuáles han sido los ajustes realizados para asegurar la coherencia entre los montos presupuestados y los recursos ejecutados, y para solventar las discordancias que se llegaren a presentar, y cómo quedó incorporado el tema de la política de atención a la población desplazada dentro del proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2007 y en el Plan cuatrienal de desarrollo 2006-2010.

3. Órdenes relacionadas con el sistema de registro y el proceso de caracterización de la población desplazada.

Para efectos de medir el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 178 de 2005 en relación con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, se ordenará al Director de Acción Social que, a más tardar el día 13 de septiembre de 2006, remita a esta Corte un informe específico que permita apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el sistema de registro y cuáles avances se han presentado en su operación, con especial atención a las diferentes falencias indicadas en la parte motiva de esta providencia y en el Auto 178 de 2005.

Como parte de este informe, el Director de Acción Social deberá enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, que permitan medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005.

4. Ordenes relativas al mejoramiento de la atención a las víctimas de desplazamientos recientes, en particular en cuanto a los componentes de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia.

En la presente providencia la Sala ha constatado que en los informes no se demuestra que las víctimas de desplazamientos recientes hayan recibido una atención cualitativamente mejor a la que se prestó a quienes se desplazaron antes de la sentencia T-025/04 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005. Además, según consta en información pública y notoria que ha llegado a conocimiento de la Corte, no es claro que hayan recibido los componentes más básicos de dicho esquema de atención, como son la ayuda inmediata o la atención humanitaria de emergencia a la que tienen derecho.

En esa medida, se ordenará al Director de Acción Social que específicamente, en un documento separado, informe cómo se han provisto los distintos componentes del esquema de atención a la población desplazada a las víctimas de desplazamiento posteriores a la fecha de la sentencia y los autos citados, y en especial de los desplazamientos notorios de personas ahora presentes en los municipios de Nariño (Antioquia), Argelia (Antioquia), San Juan Nepomuceno (Bolívar), Florencia (Caldas), Samaná (Caldas), Itsmina (Chocó), Río Sucio (Chocó), Ungía (Chocó), Corregimiento de La Carra (Guaviare), San José del Guaviare (Guaviare), Vistahermosa (Meta), Policarpa (Nariño), Ricaurte (Nariño), Iscuandé (Nariño), Barbacoas-Altaquer (Nariño), Orito (Putumayo), Puerto Asís (Putumayo), Hormiga (Putumayo) y San Miguel (Putumayo).

5. Comunicación de la presente providencia a distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales.

- a. Se ordenará comunicar el contenido de la presente providencia al señor Presidente de la República para que éste, en ejercicio de sus competencias, adopte las medidas que considere procedentes con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.
- b. Se ordenará comunicar el contenido de la presente providencia al Secretario General de la Presidencia de la República para que éste, en aplicación de los mismos criterios de concisión y brevedad que orientaron las presentaciones efectuadas en la Audiencia Pública realizada ante esta Corporación el 29 de junio de 2005, informe al señor Presidente de la República sobre los distintos problemas que en su criterio detecta en los informes de cumplimiento remitidos por las entidades del SNAIPD a la Corte, y efectúe las recomendaciones a las que haya lugar para solucionarlos.
- c. Se ordenará comunicar el contenido de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, las distintas organizaciones de población desplazada que participaron en la audiencia pública del 29 de junio de 2005 y la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, para efectos de que estén preparados para examinar y validar la información remitida por los destinatarios de las órdenes aquí impartidas el día 13 de septiembre de 2005.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, y en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- CONSTATAR, que, hasta la fecha en que se adopta la presente providencia, no se ha demostrado en los informes presentados por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) que se haya superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ni que se haya avanzado en forma acelerada y sostenida en la adopción e implementación de las decisiones requeridas para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia.

SEGUNDO.- CONSTATAR, que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) no han suministrado en los informes razones que justifiquen el retraso en la adopción e implementación de las medidas requeridas para demostrar que se ha superado dicho estado de cosas inconstitucional.

TERCERO.- ADVERTIR, a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) que, en adelante, la presentación de informes de cumplimiento con las características señaladas en esta providencia se tendrá como un indicio claro de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

CUARTO.- ORDENAR, que, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, se DEVUELVAN los informes de cumplimiento presentados a esta Corporación con todos sus anexos, a través del Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (CNAIPD).

QUINTO.- CONSTATAR, que, en relación con las órdenes comunes y específicas impartidas en los Autos 177 y 178 de 2005 a las entidades que conforman el SNAIPD, aún no se ha demostrado que los indicadores de resultado requeridos hayan sido debidamente construidos o aplicados, ni que como resultado de su aplicación se haga el seguimiento necesario o se introduzcan los correctivos a los que haya lugar a los distintos componentes de la política pública de atención al desplazamiento interno.

SEXTO.- ORDENAR, a las distintas entidades que integran el SNAIPD que, en el término que resta para que se venza el plazo de un año otorgado en el Auto 178 de 2005 –el cual se cumplirá el día 13 de septiembre de 2006–, envíen a esta Corte, por intermedio del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), un informe de cumplimiento común, concreto y transparente, avalado por el Consejo y que no podrá exceder de 60 páginas, que aporte elementos de juicio significativos para demostrar que se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, de conformidad con las especificaciones que se señalan en el presente Auto, atinentes a que los indicadores de resultado confiables y significativos no sólo sean diseñados sino aplicados, a lo menos, a partir de la fecha en la que se profirió la sentencia T-025 de 2004.

Copia de este informe común y breve será remitida simultáneamente a las entidades y organizaciones mencionadas en el presente auto.

SÉPTIMO.- ORDENAR, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director de Acción Social que presenten, el día 13 de septiembre del año en curso, un informe en el cual indiquen de qué manera se han corregido las falencias y problemas presupuestales indicados en este Auto. En dicho informe se deberá señalar, en particular, cómo se ha corregido o modificado el cronograma de asignación de los recursos para financiar la política pública en cuestión, de conformidad con los resultados de las vigencias fiscales de 2005 y 2006, cuáles han sido los ajustes realizados para asegurar la coherencia entre los montos presupuestados y los recursos ejecutados, y para solventar las discordancias que se llegaren a presentar, y cómo quedó incorporado el tema de la política de atención a la población desplazada dentro del Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2007 y en el Plan cuatrienal de desarrollo 2006-2010.

OCTAVO.- Se ORDENA, al Director de Acción Social que, a más tardar el día 13 de septiembre de 2006, remita a esta Corte un informe específico que permita apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el sistema de registro y cuáles avances se han presentado en su operación, con especial atención a las diferentes falencias indicadas en la parte motiva de esta providencia. Como parte de este informe, el Director de Acción Social deberá enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, que permitan medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005.

NOVENO.- Se ORDENA, al Director de Acción Social que a más tardar el 13 de septiembre de 2006, informe a la Corte específicamente, a través de una comunicación distinta al informe común que deben presentar las entidades del SNAIPD en el mismo término, cómo se han provisto los distintos componentes del esquema de atención a la población desplazada a las víctimas de desplazamiento forzado presentes en los municipios Nariño (Antioquia), Argelia (Antioquia), San Juan Nepomuceno (Bolívar), Florencia (Caldas), Samaná (Caldas), Itsmina (Chocó), Río Sucio (Chocó), Ungía (Chocó), Corregimiento de La Carra (Guaviare), San José del Guaviare (Guaviare), Vistahermosa (Meta), Policarpa (Nariño), Ricaurte (Nariño), Iscuandé (Nariño), Barbacoas-Altaquer (Nariño), Orito (Putumayo), Puerto Asís (Putumayo), Hormiga (Putumayo) y San Miguel (Putumayo).

DÉCIMO.- Se ORDENA, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia al señor Presidente de la República para que éste, en ejercicio de sus competencias, adopte las medidas que considere procedentes con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.

DÉCIMO PRIMERO.- Se ORDENA, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia al Secretario General de la Presidencia de la República para que éste, en aplicación de los mismos criterios de concisión y brevedad que orientaron las presentaciones efectuadas en la Audiencia Pública realizada ante esta Corporación el 29 de junio de 2005, informe al señor Presidente de la República sobre los distintos problemas que en su criterio detecte en los informes de cumplimiento remitidos por las entidades del SNAIPD a la Corte, y efectúe las recomendaciones a las que haya lugar para solucionarlos.

DÉCIMO SEGUNDO.- Se ORDENA, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, para efectos de que adopten las decisiones que estimen necesarias para examinar y validar la información remitida por los destinatarios de las órdenes aquí impartidas el día 13 de septiembre de 2005, con miras a determinar si se está cumpliendo lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

DÉCIMO TERCERO.- Se **ORDENA**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia a la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, con el fin de que, si lo estima pertinente, aporte a la Corte elementos de juicio relativos a la protección de los derechos de la población desplazada y a la manera de apreciar su goce efectivo.

DÉCIMO CUARTO.- Se **ORDENA**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, comunicar el contenido de la presente providencia a las distintas organizaciones de población desplazada y de derechos humanos que participaron en la audiencia pública del 29 de junio de 2005 y a la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

AUTO 008 DE 2009

Bogotá, Enero 26 de 2009

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, con el fin de constatar la **persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004***

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del Departamento Nacional de Planeación y otros miembros del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, así como varias organizaciones de población desplazada y centros académicos remitieron a la Corte Constitucional documentos de análisis sobre la situación de la población desplazada y sobre los distintos componentes de la política de atención. Los documentos allegados fueron objeto de un amplio proceso de intercambio y análisis cuyos resultados y comentarios también fueron remitidos a la Sala Segunda de Revisión para su consideración. Dado que las conclusiones y observaciones plasmadas en tales documentos fueron conocidas por los participantes en este proceso de seguimiento, éstas no serán transcritas en el presente auto, aunque hagan parte integral del expediente de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Como parte de ese proceso de seguimiento también se llevó a cabo, el día 11 de diciembre de 2008, una sesión técnica, convocada mediante Auto 335 de 2008, con el fin de responder varias preguntas relativas a las condiciones y elementos de juicio que debían ser tenidos en cuenta por la Corte Constitucional para declarar la superación del estado de cosas inconstitucional; la determinación de un posible cronograma y la fijación de plazos para la superación del estado de cosas inconstitucional; la evaluación de la idoneidad de la política pública para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados; el involucramiento y compromiso de las entidades territoriales; y la participación de las universidades en el análisis de problema y en la sugerencia de alternativas de solución, lo cual es la causa de que la Corte haya recibido numerosos estudios, informes y propuestas.

II. PERSISTENCIA DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL. PARÁMETROS PARA DECIDIR SOBRE LA SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

En la sentencia T-025 de 2004, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional encontró que “las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos” y, en consecuencia, declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Múltiples factores explicados en dicha sentencia justificaban tal declaratoria:

En la misma sentencia, la Corte Constitucional resaltó 20 falencias principales de la política de atención a la población desplazada, que abarcaban todos los niveles y componentes de atención e impedían de manera sistemática la protección integral de los derechos de la población desplazada.

A lo largo de estos cinco años de seguimiento al cumplimiento de las órdenes complejas impartidas en la sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional ha resaltado la estrecha relación que existe entre la corrección de las falencias de la política de atención y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Como parte de ese proceso de seguimiento, la Sala Segunda de Revisión ha expedido varios autos destinados a asegurar que el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada se hiciera a un ritmo acelerado y sostenido.

Así, desde un primer momento, y con el fin de examinar la forma como estaba avanzando el gobierno nacional en la superación del estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional definió en el Auto 185 de 2004 distintos niveles de cumplimiento que podrían servir para examinar la información remitida por el gobierno. Tales niveles hacían referencia tanto al avance en la superación de las falencias señaladas como al goce efectivo de los derechos de la población desplazada y son los siguientes:

Incumplimiento:

- Cuando no exista información sobre la conclusión de las acciones a que hace referencia la orden quinta.
- Cuando haya manifestación expresa de la entidad sobre la decisión de no iniciar, continuar o concluir una determinada acción respecto de alguno de los mínimos definidos en la sentencia T-025 de 2004.
- 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.
- 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;

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;

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;

Cumplimiento alto: 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 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.

Posteriormente, la Corte Constitucional profirió los Autos 176, 177 y 178 de 2005, en los cuales revisó el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-025 de 2004 para proteger los niveles mínimos de satisfacción de los derechos fundamentales de la población en estado de desplazamiento, e impartió una serie de órdenes encaminadas a 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.

En respuesta a los Autos 176, 177 y 178 de 2005, el gobierno remitió los informes elaborados por las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, para mostrar el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional. Tales informes fueron valorados mediante el Auto 218 de 2006. De esa valoración, la Corte Constitucional concluyó que “a pesar de que se ha informado a la Corte sobre ciertos avances importantes en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T/025 de 2004, ni que se esté avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación”.

Durante los años 2007 y 2008 el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 tocó varios aspectos del estado de cosas inconstitucional. Este proceso de seguimiento se concentró en cinco aspectos:

- a. La adopción y aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos.
- b. La introducción de un enfoque diferencial en la respuesta estatal, principalmente respecto de las mujeres, los menores, los indígenas, los afrocolombianos y las personas con discapacidad.
- c. La participación de las organizaciones de desplazados así como de la sociedad civil a través de la Comisión de Seguimiento dentro de una perspectiva a la vez crítica, propositiva y constructiva.
- d. La rendición pública de cuentas, de manera específica, ante los propios desplazados por parte de los responsables de la implementación de los diferentes componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado.
- e. El compromiso de las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Cinco años después de proferida la sentencia T-025 de 2004, la Corte concluye que se han presentado avances importantes hacia la superación del estado de cosas inconstitucional, pero que éste aún no ha sido superado.

Así, la primera decisión que se adoptará es la de constatar que persiste el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los avances logrados. Si bien la figura de la declaratoria del estado de

cosas inconstitucional es por naturaleza de carácter temporal, la información actual sobre el avance en la superación de las falencias y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada no permite fijar cuál es el plazo máximo en el cual se habrá de superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Ello implica que será necesario realizar una evaluación en el mediano plazo sobre la superación de tal estado. A su vez, la eventual declaración de dicha superación sólo podrá darse cuando el gobierno nacional cumpla con la carga de demostrar que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas han sido corregidas.

Dada la complejidad del proceso de seguimiento, la Sala Segunda de Revisión establece el 1 de julio de 2010 como fecha en la cual el gobierno nacional deberá demostrar que sí se ha superado el estado de cosas inconstitucional. La Corte luego decidirá si éste ha sido superado, a partir de los informes que presenten tanto el gobierno nacional y los organismos de control, como la Comisión de Seguimiento y el ACNUR. Este proceso supone también la presentación de un informe de avance para el 30 de octubre de 2009 sobre las medidas adoptadas y aplicadas para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004 y en sus autos de seguimiento, así como sobre los progresos alcanzados.

III. EJES DE SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

La superación del estado de cosas inconstitucional exige que el gobierno nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de, por lo menos, los siguientes ejes, estrechamente relacionados entre sí:

- a. Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente para lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales.
- b. Corrección de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, en especial la insuficiencia de recursos y la precaria capacidad institucional. Estas causas deben ser corregidas a nivel nacional y territorial, según las prioridades departamentales y locales fijadas con base en la expulsión y recepción de desplazados.
- c. Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la Corte en numerosas providencias: la orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad.
- d. Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participen de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan.
- e. Contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional.

No obstante, hay diferencias sustanciales en cuanto al ritmo con el cual se avanza en cada uno de estos ejes y respecto de los elementos críticos de cada uno de ellos. Es necesario, entonces, que la entidad coordinadora del SNAIPD distinga y evalúe los avances de cada elemento crítico, así como también el compromiso y desempeño de las entidades responsables para solucionar los problemas, si el propio gobierno no diseña un sistema mejor para alcanzar esta finalidad.

1. El goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados

Mediante los Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008, la Corte Constitucional adoptó un conjunto de 174 indicadores obligatorios (38 indicadores de resultado, 60 indicadores complementarios y 76 asociados), considerados como suficientes, pertinentes y adecuados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de 20 derechos de la población desplazada. Estos indicadores fueron aplicados tanto por el Gobierno Nacional como por la Comisión de Seguimiento para construir la línea de base a partir de la cual poder medir el impacto de la política en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y de los correctivos que se adopten para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004. Los indicadores establecen una estrecha relación entre los distintos elementos de la política pública y su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y son un instrumento útil para evaluar los efectos de los correctivos que se adopten para superar las falencias señaladas en dicha sentencia, así como para evidenciar avances, rezagos y retrocesos en el cumplimiento de las metas fijadas.

Los informes de la aplicación de los indicadores de resultado adoptados por la Corte Constitucional, fueron remitidos por el Gobierno y por la Comisión de Seguimiento en el mes de octubre de 2008 y presentados en la audiencia del 11 de diciembre de 2008. Tanto el informe del Gobierno Nacional como el de la Comisión de Seguimiento mostraron importantes rezagos en materia de vivienda, tierras y generación de ingresos. Las mismas cifras oficiales muestran que continúan desplazándose en promedio cada año más de 240.000 personas, lo cual evidencia el limitado impacto de los esfuerzos gubernamentales en materia de prevención así como en la protección de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de la población desplazada.

Ambos informes revelaron avances en materia de los derechos a la salud y a la educación, aun cuando el informe de la Comisión resaltó que en materia de goce efectivo del derecho a la salud, continuaban faltando esfuerzos considerables, por ejemplo, en vacunación y en la oportunidad de la atención, y en materia del derecho a la educación en las garantías para la permanencia en el sistema escolar y la efectiva aplicación del principio de gratuidad. Respecto del derecho a la salud, a pesar de que cerca del 80% de los desplazados registrados se encuentran afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, al 16% de los menores no se les han aplicado todas las vacunas requeridas para su edad. En el componente de educación de los menores en condición de desplazamiento, a pesar de que la tasa bruta de escolaridad es superior al 80%, se observan altas proporciones de extra edad (ausencia de correspondencia entre la edad y el nivel escolar): 88% para el nivel de primaria-, y de inasistencia - 44% para el nivel educativo medio-. Alrededor de un tercio de los menores deben realizar pagos de matrícula o pensión. Casi todos necesitan de la provisión de libros, útiles, uniformes, implementos de aseo o de transporte escolar. Sólo el 22% de los desplazados reciben una de las anteriores ayudas. A su vez, el 24% de los menores desplazados registrados que no asisten a establecimientos educativos deja de hacerlo por causa de los costos económicos asociados a ello. El 21% no asistió por no haber encontrado cupo. Por último, mientras que los menores desplazados registrados muestran una tasa neta de escolarización del 51% para el nivel de secundaria (media), dicha proporción es de 63% para la población no desplazada.

Los informes mostraron discrepancias sobre los resultados agregados por el gobierno en materia de ayuda inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, alimentación, generación de ingresos y

vivienda, debido a decisiones implícitas sobre el peso que debían tener cada uno de los componentes del derecho y la posibilidad de acudir a indicadores multifactoriales, lineales o multiplicativos, que según la Comisión de Seguimiento deben ser objeto de revisión y concertación. No obstante, en las dos encuestas las cifras desagregadas de tales indicadores muestran resultados preocupantes sobre el goce efectivo de estos derechos por parte de la población desplazada. En relación con la ayuda inmediata, según el informe de la Comisión de Seguimiento, el 40% de los hogares desplazados no obtienen oportunamente dicho servicio; sólo dos de cada diez hogares desplazados recibieron algún tipo de apoyo en la primera semana después de desplazados. Casi ninguno de los hogares desplazados recibió todos los componentes de la ayuda inmediata. En cuanto a la atención humanitaria de emergencia, el 57% de los hogares desplazados registrados entre 2006 y 2007 recibió dicha ayuda. Sin embargo, prácticamente ningún hogar desplazado desde el año 2000 (menos de uno de cada 100), recibió todas las ayudas que componen la atención humanitaria de emergencia. Finalmente, el 92% de la población desplazada registrada no ha accedido a un programa alimentario. En cuanto al derecho a la alimentación, el 64% de la población desplazada registrada entre el 2006 y el 2007 presentó algún síntoma de insuficiencia alimentaria. Dicha proporción es significativamente mayor que la presentada para la población registrada entre el 2004 y el 2005 (56%). En total, el 59% de las personas registradas como desplazadas refirieron algún indicador de insuficiencia alimentaria. En el informe del Gobierno remitido a la Corte en el mes de octubre de 2008, se señala que en materia de percepción de seguridad alimentaria – esto es, percepción sobre su capacidad para satisfacer sus necesidades de alimentos y no pasar hambre –, el 98% se percibe con algún grado de inseguridad alimentaria y el 66 % se percibe en inseguridad alimentaria severa. En cuanto a la asistencia inmediata, en el informe de gobierno se afirma que sólo el 43% recibió dicha ayuda. En cuanto al derecho a la vivienda, sólo el 23% tiene seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda. En materia de generación de ingresos, el 94% está por debajo de la línea de pobreza y el 47% por debajo de la línea de indigencia.

Igualmente, existen objeciones técnicas sobre la medición de los indicadores de goce efectivo de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personales, que en el informe gubernamental alcanzaron un nivel de goce alto. Según el informe del gobierno presentado el 11 de diciembre de 2008: 1) el 94% del total de personas incluidas en el RUPD goza del derecho a la integridad personal, 2) 99% del total de la población incluida en el RUPD goza del derecho a la libertad, y 3) 93% del total de personas incluidas en el RUPD goza del derecho a la seguridad personal. Según la Comisión de Seguimiento, “el conjunto de indicadores concernientes a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad personales, cuyos resultados se exponen en el IGN, deben tener como fuente de su medición la información administrativa de las instancias legales correspondientes y no las encuestas.” Independientemente de lo anterior, las mismas cifras oficiales muestran que continúan desplazándose en promedio cada año más de 240.000 personas, lo cual evidencia el limitado impacto de los esfuerzos gubernamentales en materia de prevención así como en la protección de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de la población desplazada.

Durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, el Gobierno Nacional afirmó que si bien se había avanzado de manera significativa en varios aspectos de la política, existían componentes precarios, tales como los de tierras, vivienda y generación de ingresos, así como obstáculos importantes en los componentes relacionados con la ayuda inmediata, la ayuda humanitaria de emergencia, el derecho a la alimentación y el acceso a la justicia para combatir la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado interno. Teniendo en cuenta los resultados observados al aplicar los indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, el gobierno reconoció que aún no se había superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

Durante la misma sesión, la Procuraduría General de la Nación señaló que dentro de los criterios a tener en cuenta para valorar la superación del estado de cosas inconstitucional era fundamental

incluir la condición de víctimas de la población desplazada. En cuanto a los avances en la política, señaló que aun cuando hay mayores recursos, es necesario revisar los conceptos de priorización y de especificidad del gasto social a favor de la población desplazada. Para la Procuraduría General de la Nación los componentes de la política relacionados con la provisión de vivienda, la generación de ingresos y la restitución de bienes a la población desplazada muestran los niveles más bajos de progreso y afectan la superación del estado de cosas inconstitucional. Adicionalmente afirmó que la protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad personales, no mostraba avances significativos. También, que la falta de un protocolo único para la evaluación del riesgo tanto individual como colectivo de la población desplazada impedía el desarrollo de un programa de protección adecuado a las características de las amenazas que enfrenta esta población. Por lo anterior, concluyó que a pesar de los esfuerzos realizados, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional.

La Defensoría del Pueblo señaló en la misma sesión técnica que para determinar la superación del estado de cosas inconstitucional era necesario poder diferenciar los esfuerzos realizados en esa dirección y los que están orientados simplemente a la superación de la pobreza. Resaltó que los esfuerzos a nivel territorial han sido ínfimos y no ha habido una adecuada coordinación para fortalecer la capacidad institucional de los municipios receptores. También indicó que los pobres resultados en materia de ayuda humanitaria de emergencia, protección y restitución de tierras y bienes abandonados, prevención del desplazamiento y protección de los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad y a la libertad personales mostraban que aún no se había superado el estado de cosas inconstitucional.

Por su parte la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados reconoció los avances alcanzados a través del proceso de seguimiento y evaluación, impulsado por la Corte y la construcción de un diálogo técnico entre el Gobierno Nacional y la Comisión de Seguimiento para buscar soluciones a las falencias detectadas en la sentencia T-025 de 2004. En cuanto a los criterios a tener en cuenta para la determinación de la superación del estado de cosas inconstitucional recordó las causas que dieron lugar a su declaratoria y señaló la importancia de que los criterios que se desarrollaran tuvieran en cuenta tanto los avances institucionales como el goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada. Para ello consideró fundamental que: 1) se redujera la subjetividad al decidir la inclusión de la población en el RUPD, 2) se fijaran metas para el avance progresivo de los derechos de la población desplazada y 3) se definieran metas para corregir las falencias relativas a las falencias en la capacidad institucional. Recomendó mantener un mecanismo de evaluación anual o bianual, para asegurar que los avances fueran sostenibles y facilitar que la Corte Constitucional reasumiera la competencia en el evento en que se vuelvan a presentar las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional. Para el ACNUR, dados los resultados alcanzados al construir la línea de base por la aplicación de los indicadores adoptados por la Corte Constitucional, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional.

Lo anterior implica que los correctivos que adopten las autoridades nacionales y territoriales para superar las falencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional deben tener un impacto indiscutible en el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. También significa que las metas que se fijan para la superación de las falencias identificadas en la sentencia T-025 de 2004, deben tener como referente necesario el avance en el goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada, independientemente de si se adoptan otros indicadores o mecanismos de evaluación y seguimiento para medir el avance en la corrección de las falencias y en el logro de las metas fijadas.

La superación del estado de cosas inconstitucional supone un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. Teniendo en cuenta que los informes presentados muestran la extrema gravedad de la situación de pobreza de

la población desplazada, la baja cobertura de varios de los programas de atención, la no idoneidad de las políticas de vivienda, tierras y generación de ingresos y la continuidad del fenómeno del desplazamiento debido al gran número de nuevos desplazados cada año desde 2004, no resulta posible declarar una superación parcial del estado de cosas inconstitucional, a pesar de resultados positivos en relación con algunos derechos.

2. El esfuerzo presupuestal

En materia de esfuerzo presupuestal, el gobierno nacional señaló en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, que entre 1999 y 2002 los recursos destinados a la población desplazada fueron de \$498.885 millones; entre 2003 y 2006 el monto ascendió a \$2 billones; y entre el 2007 y 2010 se estima que el monto destinado será de \$4,6 billones de pesos. Igualmente, la Directora del Departamento Nacional del Planeación resaltó, como un avance importante en la materia, la decisión del gobierno de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, lo que se traduce en que, a lo menos, no se harán recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y se mantendrá el nivel de ejecución presupuestal. Claramente el incremento presupuestal como consecuencia de la sentencia T-025 de 2004 ha sido elevado y acelerado, lo cual constituye un avance indispensable para la superación del estado de cosas inconstitucional.

En su informe del 30 de octubre de 2008, la Contraloría General de la República señaló que en materia presupuestal se subestimaron los costos reales de los programas de atención a la población desplazada en las proyecciones presupuestales efectuadas por el gobierno; existen deficiencias en los sistemas de seguimiento y control de los montos ejecutados; se constata un incumplimiento de la obligación de tener un presupuesto diferenciado para la población desplazada ordenado por el Auto 176 de 2005; y se observa una baja capacidad institucional para el manejo de los recursos asignados.

Durante la sesión técnica la Contraloría General de la República reiteró la necesidad de que el presupuesto para la población desplazada fuera desagregado por entidad tanto a nivel nacional como territorial. La Corte Constitucional acogerá esta propuesta y, en consecuencia, ordenará al Ministro de Hacienda y Crédito Público que envíe a la Corte Constitucional y a la Contraloría General de la Nación, 15 días después de la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, un informe en el cual señale el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado exclusivamente a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos.

Igualmente, solicitará al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, y en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2 de la Ley 1190 de 2008, que al requerir la información presupuestal a las entidades territoriales, establezca un procedimiento que permita hacer un seguimiento fiscal desagregado de los presupuestos locales destinados a los programas de atención de la población desplazada por secciones, cuentas, y ejecutores, tal como lo deben hacer las entidades del orden nacional. Ello, a partir de la estimación de los costos de la política de atención a la población desplazada realizadas por el Departamento Nacional de Planeación, que tal como se ha señalado en las providencias de esta Sala al respecto, habrán de ser actualizadas de acuerdo a las modificaciones de la política y a los cambios en el número de personas a atender.

La Corte Constitucional igualmente acogerá la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener un alto nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles aumentos que se hagan a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos necesarios para corregir las falencias detectadas.

3. La precaria capacidad institucional

Para verificar la continuación de fallas graves en la capacidad institucional, basta constatar que a pesar de que según el gobierno los recursos presupuestados son suficientes para proteger el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, el nivel de cobertura de casi todos los componentes está lejos de alcanzar un nivel aceptable.

Por lo anterior, la Corte estima necesario impartir una serie de órdenes dirigidas a que se avance en el fortalecimiento de la capacidad institucional. Aun cuando ya en el mes de septiembre de 2004, como respuesta a la sentencia T-025 de 2004, el CNAIPD entregó un cronograma para la superación de las falencias de capacidad institucional, dicho esfuerzo ha sido rebasado por la complejidad de la situación, por la necesidad de orientar el fortalecimiento de la capacidad institucional al goce efectivo de los derechos y por el imperativo de garantizar que se progrese de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado hace cinco años.

3.1 Persistencia de la falta de información a la población desplazada sobre el contenido de sus derechos, los mecanismos que aseguran su goce efectivo, la ruta de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables

La Corte observa que persisten las condiciones sistemáticas de falta de información a la población desplazada sobre el contenido de sus derechos, los mecanismos que aseguran su goce efectivo, la ruta de acceso a la atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables. Las entidades responsables de cumplir con la política de atención a la población desplazada han de alcanzar niveles de capacidad institucional suficientes, no sólo para entregar los bienes y servicios a los que tienen derecho las personas desplazadas, sino también, para hacerlo de manera accesible y poco costosa para los receptores de la ayuda.

En las evaluaciones de la política se reporta constantemente la incoherencia y falta de claridad acerca de a qué ayudas pueden acudir las personas desplazadas, los bienes y servicios que dichas ayudas contienen, los trámites que han de realizarse, los documentos que deben ser aportados para acceder a éstas, los lugares en los que deben presentarse para tramitar o recibirlas, el tiempo de la entrega, la etapa en el trámite en la que se encuentran las solicitudes, los criterios que se tienen en cuenta para su asignación o rechazo, las razones por las cuales en ocasiones éstas se niegan, y las instituciones o los operarios responsables a cargo de su trámite y entrega. Adicionalmente, muchas entidades, tanto del nivel nacional como del territorial, no cuentan con un mecanismo de registro, proceso y control de los derechos de petición presentados por la población desplazada. Por último, los desplazados no conocen las maneras de acceder a información acerca de la atención ofrecida por el Estado y, normalmente, deben acudir a múltiples puntos de información.

Resalta la Corte que la ausencia de información tiene efectos nocivos para el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Dicha falencia no sólo contribuye a niveles mayores de angustia de los integrantes de dichos hogares, sino que en ocasiones disminuye las posibilidades de superación de esta población. La ausencia de información acerca de las ayudas que serán prestadas y el momento en el que ello será hecho, aumenta los costos personales del desplazamiento, al impedir que la población desplazada fije expectativas claras acerca de su situación en el lugar de recepción, lo cual a su vez le impide tomar decisiones económicas más precisas.

De otra parte, la dificultad en el acceso a la información constituye un desincentivo ilegítimo para que las personas desplazadas accedan a la atención dirigida al goce efectivo de sus derechos y un espacio para que personas de mala fe abusen de su conocimiento sobre el funcionamiento del sistema en beneficio propio. La falta de claridad provoca que menos personas intenten acceder a los servicios a los que tienen derecho. Por lo tanto, el plan de superación de falencias de capacidad institucional también deberá incluir un componente para superar esta deficiencia.

3.2 Necesidad de asegurar la integralidad, igualdad y calidad de la respuesta estatal

La Sala observa que, de acuerdo a varios de los documentos analizados, el acceso de la población desplazada a los servicios y beneficios a los que tienen derecho, no se produce de manera integral. Por ejemplo, la ayuda humanitaria de emergencia llega tarde, no se prorroga oportunamente a quienes la necesitan y es incompleta en cuanto a los bienes cubiertos. Lo anterior viola el principio de igualdad. En los informes y estudios presentados a la Corte se observa que el acceso a casi todos los componentes varía significativamente entre municipios de recepción y que las variaciones en ocasiones se explican por prácticas fundadas en criterios discriminatorios, en las cuales se irrespeta la noción de calidad, tanto en cuanto al procedimiento que los desplazados deben seguir para recibir los distintos componentes, como en relación con la calidad del producto o servicio mismo.

Con el fin de que el acceso a los bienes y servicios a los que tiene derecho la población desplazada se realice bajo condiciones de integralidad, igualdad y calidad, la Sala estima que el plan de superación de falencias habrá de hacer referencia explícita a la manera en que se cumplirán estos parámetros en la prestación de bienes y servicios.

3.3 Persistencia de los problemas de coordinación de las entidades nacionales responsables de la atención integral a la población desplazada

Acción Social continúa teniendo problemas para verificar, compartir y hacer pública la información de los servicios que se prestan en cada uno de los componentes de la política. También existe evidencia de que los diferentes componentes de la atención a la población desplazada funcionan de manera separada, y no están concebidas, ni se ejecutan de tal forma que generen sinergias para alcanzar el objetivo de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Además, la Corte constata de nuevo que la ejecución de la mayoría de los componentes de la atención a la población desplazada carece de responsables claros. Esta falencia constituye un obstáculo para la protección efectiva de los derechos de la población desplazada.

La Corte encuentra que el ente coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada carece de herramientas adecuadas para exigir a las entidades que tienen obligaciones constitucionales y legales frente a las personas desplazadas el cumplimiento de sus responsabilidades. En el presente Auto se adoptará un instrumento para fortalecer la capacidad de coordinación de Acción Social.

En cuanto a los indicadores de coordinación presentados por el gobierno en junio 12 de 2008, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional decide no adoptarlos formalmente, dado que subsisten cuestionamientos técnicos sobre su pertinencia, suficiencia y adecuación. No obstante, esta decisión no significa que el gobierno no pueda establecer indicadores de gestión administrativa respecto tanto de la coordinación nacional, como en relación con la coordinación con las entidades territoriales, con miras a superar una de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional.

3.4 Adopción de un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional

Esta Sala considera que es necesario que el CNAIPD adopte, con el impulso y coordinación del Director de Acción Social y de la Directora del Departamento Nacional de Planeación, a más tardar para el 31 de agosto de 2009, un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, mediante el cual se realice un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, se definan los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indique los ajustes que se realizarán, se establezca los mecanismos mediante los cuales se realizarán los ajustes, se conciben los medios para su instrumentalización, se fije un cronograma de ejecución y se proceda a su implementación y seguimiento. El proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación del plan diseñado, previo el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezar a más tardar el 31 de agosto de 2009. A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma.

En este plan de fortalecimiento de la capacidad institucional se deberán contemplar soluciones para, por lo menos, las siguientes áreas de problemas:

1. La coordinación a nivel nacional de las entidades responsables de componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado.
2. La coordinación de las entidades territoriales en cuanto a su compromiso presupuestal, de gestión y de resultados de goce efectivo de derechos.
3. El acceso oportuno a los servicios y beneficios por parte de los desplazados, en condiciones de integridad, igualdad y calidad (información, rutas de acceso, respuesta estatal oportuna, entre otros).

Además, el plan deberá considerar como mínimo los siguientes aspectos:

- a. Una identificación de los principales obstáculos y falencias en la capacidad institucional.
- b. La manera como se removerán los obstáculos descritos y superarán las falencias, detallando los correctivos, las acciones, las prácticas administrativas, o las reformas normativas que se adelantarán en consecuencia.
- c. Un cronograma para alcanzar los objetivos de fortalecimiento de la capacidad institucional.
- d. Cada una de las etapas contenidas en el cronograma mencionado, contendrá (1) metas medibles, (2) las tareas a realizar para agotar la respectiva etapa, y (3) las entidades y los funcionarios responsables de su cumplimiento.
- e. Herramientas concretas para detectar y corregir las fallas que se presenten en la implementación del plan de fortalecimiento de la capacidad institucional.
- f. Participación oportuna y efectiva de la población desplazada y de la Comisión de Seguimiento en el diseño del plan y la evaluación de su ejecución.

- g. Un componente orientado a asegurar que las personas registradas como desplazadas tengan un acceso rápido, y claro a la información de la atención a la que tienen derecho. Dicho componente deberá facilitar, como mínimo, información detallada para cada desplazado sobre 1) los bienes servicios a los que tiene derecho, 2) los momentos en los que éstos van a ser prestados, 3) los responsables específicos de su prestación, 4) los procedimientos y requisitos necesarios para su puntual prestación, y 5) los remedios a los que tienen derecho si no se cumple lo prometido. Dentro de este componente, se habrá de:
- Procurar un medio centralizado de atención y orientación al que cualquier desplazado pueda tener acceso, tanto físicamente como a través de medios telefónicos o electrónicos, a la información descrita en este literal.
 - Adoptar y divulgar un protocolo para responder a las peticiones de servicios o prestaciones presentadas por integrantes de la población desplazada con el fin de que éstas reciban una respuesta que incluya la información en este literal.

El CNAIPD presentará el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 a la Corte Constitucional un informe sobre 1) la descripción del plan adoptado y el cronograma de implementación definido y 2) el avance en la ejecución del plan y del cumplimiento del cronograma, de tal manera que pueda apreciarse la manera como se avanza en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

4. La idoneidad de las políticas públicas para lograr el goce efectivo de los derechos y la superación del estado de cosas inconstitucional

De las evaluaciones e informes presentados a la Corte, es posible identificar 1) componentes de la política que deben ser replanteados en su totalidad no sólo por el gran rezago mostrado, sino porque su diseño actual amenaza con perpetuar el estado de cosas inconstitucional; 2) componentes de la política que no han sido realmente articulados y cuyos vacíos protuberantes retrasan la superación del estado de cosas inconstitucional y por lo tanto requieren complementación; y 3) componentes que, dados los informes presentados a la Corte, requieren importantes avances para lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados.

En el primer grupo se encuentran los componentes de vivienda, generación de ingresos y tierras. En el segundo grupo se encuentran los componentes de prevención del desplazamiento y de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y de no repetición. En el tercer grupo se encuentran los demás componentes de la política, dentro de los cuales se destacan los relativos a la provisión de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia, así como el componente de retorno y reubicación. Las decisiones correspondientes serán adoptadas de manera autónoma por las entidades gubernamentales competentes.

4.1 Replanteamiento de la política de vivienda para la población desplazada

La vivienda es uno de los componentes de la política donde encontrar soluciones duraderas es más costoso y demorado, y donde los resultados son, a juicio de todos los que participaron en la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, insatisfactorios. Según varios documentos e intervenciones tenidos en cuenta por la Sala, el mencionado componente contiene fallas desde su concepción y fundamentación básicas adoptadas hace 10 años. En los últimos dos años se han realizado esfuerzos de gran alcance para ejecutar la política y corregir falencias señaladas

previamente por la Corte. No obstante, el propio gobierno ha acudido al Congreso para modificar aspectos de dicha política, con respecto a los desplazados porque a pesar de los avances, por ejemplo la amplia convocatoria para el otorgamiento de subsidios y el incremento presupuestal, la política plasmada en las leyes vigentes no responde a las necesidades y condiciones de los desplazados. Aun si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera perfectamente eficiente, su formulación de base impediría proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable.

Se concluye que la política de vivienda no es idónea para lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados.

Las razones por las cuales los resultados son tan limitados, corresponden en buena medida a fallas en la concepción plasmada en las leyes vigentes. De las múltiples falencias que diversos documentos han identificado, la Corte destaca una trascendental: los hogares desplazados **no cuentan con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada** por el Estado. Esa es una de las razones principales por las que se ejecutan pocos subsidios adjudicados.

Esta combinación de factores lleva a que la vivienda sea uno de los componentes para los que se destina una mayor proporción de recursos de la atención a la población desplazada, y a la vez, uno de los que muestra una cobertura efectiva más baja.

La Corte considera que emitir órdenes para seguir ejecutando la misma política sería perjudicial no sólo para los derechos de millones de desplazados que en todo caso no recibirán ayudas de vivienda, sino para la política de atención a la población desplazada en su integridad, pues provocaría la destinación de una cantidad enorme de recursos para proteger a relativamente pocos desplazados en sólo uno de los múltiples componentes de la política. Lo que procede entonces, es reformular la política. Por lo tanto, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformularán la política de vivienda para la población desplazada.

El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán presentar un informe común acerca de las características de la nueva política y los nuevos instrumentos y el cronograma de implementación, y del progreso en la implementación de la nueva política con la descripción de las acciones adelantadas, el cumplimiento de las metas y del cronograma adoptados y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

4.2 Replanteamiento de la política de tierras

Otra de las áreas con resultados precarios es la política de tierras, tanto en lo que se refiere a la protección y restitución de tierras abandonadas por la población desplazada, como a las tierras entregadas para reubicación y desarrollo de proyectos productivos para la población desplazada. El mismo gobierno señala este componente de la política como uno de los que requiere ser reformulado dado el atraso en que se encuentra.

El gobierno presentó, como avances en la materia, el diseño de las rutas individual y colectiva de protección de predios y el hecho de que de las 24.165 solicitudes de protección, 1004 hayan sido objeto de anotación en el folio de matrícula, y esto sólo como consecuencia del traslado de

competencias del INCODER a la Superintendencia de Notariado y Registro, es decir entre el año 2007 y 2008. No aparecen reportadas acciones concretas de protección de predios durante el periodo en que el INCODER asumió la competencia para la protección de tierras.

El gobierno propuso un replanteamiento general a esta política pública, ajustar la capacidad administrativa de las instituciones involucradas, adecuar la ley de contratación para hacer más expedito lo relacionado con la protección de la población desplazada y no hacer recortes presupuestales que afecten los proyectos relacionados con la atención a la población desplazada.

Por su parte, en el informe de la Comisión de Seguimiento presentado el 11 de diciembre de 2008 en la sesión técnica, se señaló que el 96% de las personas desplazadas declararon haber dejado abandonado algún bien. De estas personas, 55% abandonaron tierras y 79% animales. Solamente el 7% había solicitado la protección de sus bienes. La Comisión calculó que el total de hectáreas abandonadas sin incluir propiedad colectiva se estima en 4.6 millones para la población RUPD y de 1.1 millones de hectáreas para la población no inscrita. Según la Comisión, el 67% del total de los grupos familiares entrevistados señala ser propietario, 6% poseedor, 5% usufructuario, 3% ocupante de hecho, 3% ocupante de baldíos y un considerable 13% se circunscribe a otros tipos de tenencia. La proporción de propietarios formales de bienes raíces despojados o abandonados es más alta para grupos familiares desplazados no registrados en el RUPD (23%) que para los registrados en el RUPD (20%). El área promedio de tierras abandonadas por la población en situación de desplazamiento forzado ascendió a cerca de 29,2 hectáreas por grupo familiar, siendo más elevado el promedio de la superficie perdida por la población inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, del orden de 31 hectáreas por grupo familiar en comparación con el de la población no inscrita, de 22 hectáreas por grupo familiar. Según el VII Informe de la Comisión de Seguimiento, el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono sería del orden de 5,5 millones de hectáreas, que equivalen al 11% de la superficie agropecuaria del país. La mayor proporción de la tierra abandonada se encuentra en la región de la Costa Atlántica (38%), seguida por la compuesta por la Amazonia, la Orinoquía y el Chocó (34%) y finalmente la Andina (27%).

Dada la precariedad de la protección actual de las tierras abandonadas por la población desplazada, la Corte Constitucional ordenará a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional - dentro de la respectiva órbita de sus competencias - y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras, organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, que reformulen la política de tierras. A este proceso de diseño podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. Las características de la nueva política de tierras habrán de ser definidas por el gobierno con miras a lograr, por lo menos, los siguientes objetivos:

- Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado;
- Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada.
- Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.).

Para el replanteamiento de la política de tierras, los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional podrán considerar lo siguiente:

1. El diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios.
2. La definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios e inversión de la carga de la prueba en relación con los predios abandonados durante periodos de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz; los predios ubicados en zonas en donde se haya expedido informe de riesgo y los territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos respecto de los cuales se haya solicitado la titulación colectiva de un territorio ancestral;
3. La identificación de los asuntos que requieren reformas urgentes para facilitar restitución a población desplazada, en especial, en relación con el sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país; y los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras, que impiden que las personas que han sufrido abandonos y despojos puedan probar y hacer valer sus derechos;
4. La identificación de medidas transitorias para que en los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso adelantados para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, y se autorice el cambio de jurisdicción cuando persistan presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado tales procesos que impidan el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia;
5. La identificación de zonas piloto para aplicación de los mecanismos de protección y restitución de tierras que diseñe la comisión;
6. El diseño de un mecanismo para la presentación de informes periódicos sobre la verdad de los abandonos y despojos de tierras en el marco del conflicto armado colombiano;
7. El cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008.
8. El enfoque de derechos como criterio orientador de las políticas públicas y el respeto del enfoque diferencial.
9. La protección de territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas.
10. La realización de un “censo” de tierras en riesgo o abandonados, tituladas y en proceso de titulación y su registro, dada la diferencia en cifras que existe entre los informes entregados a la Corte Constitucional por el gobierno, la Comisión de Seguimiento, la Contraloría General de la República, el Movimiento Nacional de Víctimas y algunos centros académicos.

La reformulación de la política supone:

1. La definición de los lineamientos que orientarán la nueva política.
2. El diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización.

3. La definición de un cronograma para su ejecución.
4. Su implementación y seguimiento.

El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa 1) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas 2 a 4).

El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional deberán presentar un informe común sobre las características de la nueva política y sus instrumentos, las metas definidas y el cronograma adoptado y la descripción de las acciones adelantadas, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza en la materia de manera acelerada en cuanto al goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

4.3 Replanteamiento de la política de generación de ingresos

La información presentada tanto por el Gobierno como por la Comisión de Seguimiento evidencia que no existe en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y a lograr su estabilización socioeconómica, sino esfuerzos aislados y desarticulados orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y de fomento de pequeñas y medianas empresas, que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su relativa capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, ni las oportunidades reales de generación de empleo tanto del sector público como del sector privado, a nivel nacional y territorial. Las falencias en esta materia aumentan el riesgo de asistencialismo de la política de atención y la perpetuación de la entrega de ayuda humanitaria de emergencia.

Ahora bien, en la sesión de información llevada a cabo el día 11 de diciembre del 2008, el mismo Gobierno anunció que el replanteamiento de la política de generación de ingresos de las personas desplazadas sería desarrollado a partir de un nuevo documento CONPES que comprendería entre otros elementos un componente específico para la generación de ingresos de la población desplazada y unas medidas y acciones dirigidas a la superación de la pobreza para la población general.

La Sala considera que el avance de la política de generación de ingresos puede darse entorno a los planteamientos del nuevo documento Conpes referido. No obstante, dichos planteamientos han de ser compartidos con las organizaciones representantes de la población desplazada, de tal forma que éstas tengan la oportunidad de formular observaciones y sugerencias como garantía del goce del derecho a la participación efectiva. De esta manera, la Sala ordenará a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que si el Documento Conpes de la referencia no ha sido aprobado aún, comparta un borrador de éste, por lo menos, con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que ésta formule las observaciones y sugerencias que estime pertinentes. En caso de que el nuevo documento CONPES ya haya sido aprobado, la Directora del DNP, a más tardar el 12 de marzo de 2009, remitirá una copia de éste, por lo menos, a la Comisión de Seguimiento, para garantizar la participación de la Comisión de Seguimiento en su proceso de seguimiento. La Directora del Departamento Nacional de Planeación deberá remitir a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1

de julio de 2010 un informe sobre los resultados de este proceso participativo y el cronograma de implementación de la nueva política, y, además, sobre los progresos alcanzados en la implementación y los resultados de la política de generación de ingresos adoptada, de tal forma que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

De otra parte, la Corte no encuentra objeción a la afirmación del Gobierno según la cual las políticas de generación de ingresos para las personas desplazadas y para la población pobre histórica, pueden ser compatibles entre sí. Sin embargo, dicha compatibilidad no debe relegar a los desplazados a avanzar al ritmo de toda la población indigente o pobre, por las razones expuestas reiteradamente sobre la condición especial y distinta en que se encuentran los desplazados y las obligaciones específicas que el Estado tiene respecto de ellos.

5. Complementación de componentes de la política pública ante vacíos protuberantes

Otro de los factores que retrasan la superación del estado de cosas inconstitucional es la persistencia de fallas y vacíos protuberantes en materia de prevención del desplazamiento, y en cuanto a la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. Las fallas y vacíos son en muchos casos similares a los detectados en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento. La Corte no reproducirá en esta sección las evaluaciones presentadas por el mismo gobierno, la Comisión de Seguimiento, los organismos de control y por organizaciones de población desplazada y organismos internacionales. Tales evaluaciones hacen parte del expediente de la sentencia T-025 de 2004 y fueron conocidos en las sesiones de información técnica a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia. No obstante, hará una breve referencia a los vacíos más protuberantes.

5.1 Vacíos protuberantes en la política de prevención del desplazamiento

Según los distintos informes y evaluaciones remitidos a la Corte Constitucional con ocasión del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, en materia de prevención, continúa faltando el desarrollo de un sistema nacional de prevención del desplazamiento propiamente dicho que, entre otras cosas, funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos, cuente con recursos adecuados que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional; permita un seguimiento permanente de la dinámica del desplazamiento, de la evolución del conflicto armado y de otros factores de alteración del orden público y de seguridad ciudadana que incidan en el desplazamiento forzado; supere el análisis puramente coyuntural activado por los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo; establezca mecanismos y protocolos técnicos para desvirtuar objetivamente los informes de riesgo; permita mantener por un tiempo prudencial las medidas de protección a bienes y personas, así no se declare la alerta temprana; cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento; facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; retroalimente el sistema de protección individual a líderes y personas desplazadas a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; y dé una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por la Defensoría del Pueblo y ante las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT.

5.2 Vacíos protuberantes en la política para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición a las víctimas de desplazamiento forzado interno

En cuanto a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición, los esfuerzos en esta materia son hasta ahora incipientes. Persiste una altísima impunidad frente al delito de desplazamiento y los datos actuales sólo dan cuenta de las denuncias presentadas, a pesar de que se trata de un delito que debía ser investigado de oficio (artículo 159 de la Ley 599 de 2000).

En el informe presentado el 11 de diciembre de 2008, el propio gobierno señaló que una de las áreas críticas que requerían replanteamiento era la relacionada con el derecho a la justicia. Expresamente dijo que era necesario “fortalecer el tema de la Justicia para superar los niveles de impunidad frente al delito de desplazamiento forzado, a fin de lograr la garantía de no repetición de los hechos que motivaron el desplazamiento de miles de colombianos, y de esta manera materializar una de las medidas de la reparación integral, y garantizar el derecho a la justicia como deber del Estado no sólo de investigar estos hechos, sino el deber de las autoridades competentes de juzgar a quienes cometieron la violación de los derechos humanos de esta población”.

De lo anterior es posible concluir que la expedición del decreto sobre reparación administrativa, no constituye un avance idóneo para el goce efectivo de estos derechos de la población desplazada, y que los resultados alcanzados en la materia son aún muy precarios. Esto se hace todavía más evidente después de la sentencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró inexecutable un inciso de la Ley de Justicia y Paz que permitía que los servicios sociales se tomaran como parte de la reparación.

5.3 Procedimiento para avanzar en la superación de los vacíos protuberantes de los componentes de prevención y garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición de la política de atención a la población desplazada

En razón de lo anterior, el gobierno nacional deberá realizar los ajustes necesarios a los componentes de la política de atención a la población desplazada relativos a la prevención del desplazamiento y a la garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación, y no repetición de la población desplazada, para superar los vacíos protuberantes que subsisten y que impiden avanzar de manera adecuada y acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En relación con estos ajustes se deberán cumplir los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008, el enfoque de derechos como criterio orientador de las mismas y el respeto del enfoque diferencial.

La complementación e integración de las políticas de prevención y de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición supone la definición de los lineamientos que orientarán ese proceso, la formulación de la política o de sus complementos; el establecimiento de los medios para su instrumentalización, la definición de un cronograma para su ejecución, y su implementación y seguimiento. El proceso de definición de los lineamientos de complementación de la política deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la política complementada, previo el establecimiento de los medios para su instrumentalización y la definición del cronograma de implementación, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009.

En cuanto al componente de prevención, el Director de Acción Social, después de un proceso de participación, deberá formular una política de prevención con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia.

En cuanto al componente de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la política de atención a la población desplazada, el Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, y después de un proceso de participación, deberán formular a más tardar para el 31 de agosto de 2009, una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición de la población desplazada.

El Director de Acción Social deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un nuevo informe sobre las medidas adoptadas para superar los vacíos o falencias protuberantes en materia de prevención del desplazamiento y de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, y el cronograma de implementación, y sobre el progreso, con los resultados alcanzados hasta el momento, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto en materia de prevención como en la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición.

Adicionalmente, durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 también se señalaron otros factores relativos al intercambio de información del RUPD con la Fiscalía General de la Nación que favorecían la impunidad. Con el fin de avanzar en la reducción de la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado y asegurar un intercambio de información adecuado entre el RUPD y la Fiscalía en relación con este delito, se solicitará al Fiscal General de la Nación que diseñe, a más tardar el 4 de mayo de 2009, una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía. El Fiscal General de la Nación deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación señalados.

Igualmente, y con el fin de asegurar un sistema amplio para satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas de desplazamiento forzado interno, se solicitará a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, diseñar, a más tardar el 29 de mayo de 2009, mecanismos que, entre otros objetivos, faciliten la redistribución de asuntos civiles, administrativos, agrarios, penales, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno para garantizar la protección efectiva de sus derechos, y permitan el establecimiento de la verdad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura enviará a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de diciembre de 2009, un informe sobre los avances y resultados de los mecanismos diseñados y su aplicación.

6. Ajustes componentes de la política pública ante vacíos importantes

En relación con los demás componentes de la política de atención a la población desplazada no mencionados expresamente en este Auto, existe la necesidad de realizar ajustes que aseguren que el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada se realiza de manera acelerada y sostenida y dentro de un plazo razonable. La necesidad de estos ajustes surge, entre otras causas, porque requieren, según

el caso, mayores esfuerzos presupuestales, ajustes en la capacidad institucional; la especificación de metas orientadas a avanzar en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; modificaciones a algunos elementos atinentes a su instrumentalización, implementación o seguimiento; o la incorporación del enfoque diferencial.

Sin perjuicio de que el gobierno, dentro del propósito de demostrar que se ha superado el estado de cosas inconstitucional y se ha logrado el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, efectúe ajustes en otros componentes, en este grupo se destacan los ajustes que requieren los componentes de provisión de ayuda inmediata y la atención humanitaria de emergencia, y, también, los procesos de retorno y reubicación. Las fallas y vacíos son en muchos casos similares a los detectados en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento. La Corte no reproducirá en esta sección las evaluaciones presentadas por el mismo gobierno, la Comisión de Seguimiento, los organismos de control y por organizaciones de población desplazada y organismos internacionales, en especial ACNUR. Tales evaluaciones hacen parte del expediente de la sentencia T-025 de 2004 y fueron conocidos en las sesiones de información técnica a lo largo del proceso de seguimiento a dicha sentencia. No obstante, hará una breve referencia a los vacíos más protuberantes.

6.1 Elementos del componente de provisión de ayuda inmediata y la atención humanitaria de emergencia de la política de atención integral a la población desplazada

En materia de provisión de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia, a pesar de ser una de las áreas para las cuales se produjo el mayor esfuerzo presupuestal, persisten los problemas de capacidad institucional para responder de manera oportuna y adecuada a las necesidades de la población desplazada en la materia y en condiciones de integridad, igualdad y calidad.

Según la Comisión de Seguimiento, del 31% de los grupos familiares RUPD que solicitaron ayuda alimentaria sólo la recibió el 22%; el 12% solicitó albergue temporal y sólo el 5% la recibió; el 25% solicitó elementos de aseo y se benefició de este componente el 16%. El 11% solicitó atención médica de urgencias y el 6% la recibió. **Solamente el 0,2% de los grupos familiares incluidos en el RUPD ha recibido el conjunto de componentes que constituyen la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE).**

6.2 Elementos del componente de retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada

En cuanto al componente de retorno y reubicación, las observaciones señaladas en los distintos documentos de evaluación remitidos a la Corte Constitucional con ocasión del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, así como los resultados de la aplicación de los indicadores relativos a la estabilización socioeconómica, resaltan la necesidad de afinar las soluciones adoptadas hasta el momento para estas etapas, de tal manera que contribuyan de manera armónica y efectiva a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada. La Corte reitera que el retorno de los desplazados debe cumplirse de acuerdo a los criterios de seguridad, voluntariedad y dignidad descritos en varias providencias anteriores.

A lo anterior se suman las cifras sobre la persistencia del desplazamiento, a pesar del debate existente sobre las cifras gubernamentales y las que manejan otros sistemas de información, así como sobre el número de personas retornadas efectivamente dada la ocurrencia del retorno

gota a gota. Aún si se toman sólo las cifras oficiales a partir del año 2003, el fenómeno del desplazamiento sigue arrojando una cifra promedio de 240.000 desplazados al año, lo que muestra la precaria capacidad del Estado para garantizar la no repetición de este fenómeno.

Según el informe presentado por la Comisión de Seguimiento existe un muy bajo porcentaje de hogares desplazados que desean retornar a sus lugares de origen: El 79% de los grupos familiares de población desplazada incluida en el RUPD prefiere permanecer en la ciudad de asentamiento; el 3% desearía retornar a su municipio de expulsión; el 10% desearía reubicarse en otro municipio, el 6% aún no lo ha definido y el 2% preferiría ubicarse fuera del país. Según la información aportada por las comunidades indígenas y afrocolombianas en las sesiones técnicas del 21 de septiembre y el 18 de octubre de 2007, respectivamente, esa voluntad de retorno es mayor. A lo anterior, se suma la circunstancia de que en muchos lugares persisten las condiciones que dieron lugar al desplazamiento.

Adicionalmente, no existe un desarrollo integral del componente de reubicación de la población desplazada como alternativa al retorno. Hasta ahora se han desarrollado algunos de los componentes de la reubicación para casos puntuales, principalmente a través de la entrega de tierras para el desarrollo de proyectos productivos frente a los cuales se han presentado problemas con la aplicación de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad. Lo anterior evidencia la necesidad de adoptar correctivos importantes para que cuando se den los supuestos para un retorno o una reubicación en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, la política estatal cuente con las herramientas necesarias para garantizar la sostenibilidad del proceso.

6.3 Procedimiento para realizar los ajustes a los anteriores componentes

En relación con estos dos componentes, el Director de Acción Social, con la participación de los miembros del CNAIPD que en el ámbito de sus competencias tengan incidencia directa en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada, y después de un proceso de participación, deberá realizar y poner en marcha los ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada en estas etapas. El plazo para cumplir esta orden es el 29 de mayo de 2009.

IV. ADOPCIÓN DE UN SISTEMA PARA IDENTIFICAR AVANCES Y PASOS PENDIENTES PARA SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL, EN ESPECIAL CON RESPECTO AL SEGUIMIENTO DE LOS ESFUERZOS REALIZADOS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Para la Corte Constitucional, uno de los obstáculos para la superación del estado de cosas inconstitucional es la carencia de herramientas para que el órgano coordinador de la política integral evalúe los niveles de compromiso y desempeño de los distintos organismos públicos. Acción Social no cuenta con mecanismos para valorar si las entidades del nivel nacional están o no cumpliendo con sus responsabilidades de diseñar, implementar y corregir las correspondientes políticas para proveer los bienes y servicios a los que tiene derecho la población desplazada.

Por estas razones, la Corte establecerá con el presente Auto una herramienta que haga visibles los niveles de cumplimiento y cooperación de los organismos públicos y, en consecuencia, ordenará

a Acción Social que, a partir del 1 de junio de 2009 y desde entonces de manera anual, expida un certificado de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional. Mediante este mecanismo, el Director de Acción Social certificará el desempeño de aquellas entidades u organismos públicos cuyas acciones contribuyen al avance en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Adicionalmente, la Sala estima que la certificación mencionada debe estar enfocada, no sólo a hacer posible una mejor apreciación del cumplimiento de las responsabilidades de las entidades del nivel nacional. Además, la certificación ha de fortalecer la función específica, que Acción Social tiene dentro de sus obligaciones de coordinación de la política, de hacer seguimiento a los distintos programas y proyectos encaminados a la protección de la población desplazada. En este sentido, la certificación acerca del compromiso y desempeño de distintas entidades públicas exige que Acción Social conozca a profundidad las falencias relativas a cada componente y entidad, la necesidad de ajustes o replanteamientos de programas o proyectos, y el nivel de avance para cada uno de ellos, desde la perspectiva del goce efectivo de derechos.

En consecuencia se ordenará a Acción Social que, a partir del 1 de junio de 2009 y desde entonces de manera anual, expida un certificado de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional. Acción Social podrá certificar el desempeño de aquellas entidades u organismos públicos cuyas acciones contribuyen al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada o en la superación de las falencias en la capacidad institucional. Respecto de cada entidad, se podrá certificar su **(a)** cumplimiento, **(b)** su avance, **(c)** su estancamiento, o **(d)** su incumplimiento por retroceso injustificado, por negligencia, o por falta de voluntad manifiesta. El certificado podrá fundamentarse, entre otros factores, en criterios objetivos atinentes a los resultados buscados para cada componente de la política y a la protección efectiva de los derechos de los desplazados, también en la percepción individual de acción social sobre el desempeño de las entidades y los organismos certificados y, por supuesto, en los informes y evaluaciones presentados por otros organismos, entidades u organizaciones. Este certificado será enviado a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Corte Constitucional para lo relacionado con su competencia.

Advierte la Corte que Acción Social tiene autonomía en la manera como diseñará y aplicará este mecanismo de certificación e, inclusive, podrá concebir uno diferente pero más eficaz para corregir dos problemas esenciales: a) la falta de una herramienta para que el principal coordinador identifique los pasos que faltan para superar el estado de cosas inconstitucional y quien es el responsable de dar dichos pasos y el ritmo al cual debe avanzar, así como b) la falta de un mecanismo que permita hacer visibles tanto los buenos resultados como las falencias en el logro del goce efectivo de los derechos.

V. MEDIDAS PUNTUALES

Durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, se hicieron algunas propuestas específicas sobre medidas que podrían ser adoptadas de manera inmediata para garantizar efectivamente los derechos de la población desplazada, y otras destinadas a continuar con el proceso de evaluación y seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional y de goce efectivo de los derechos de la población desplazada. A continuación se señalan esas medidas puntuales:

- Con el fin de garantizar de manera efectiva el derecho a la identidad de la población desplazada, la Sala ordenará al Ministro de Defensa Nacional que para el 4 de mayo de 2009 diseñe e inicie el proceso de implementación de una estrategia para que esta población cuente con la libreta militar respectiva.

- Con el fin de mejorar el sistema de protección a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, con la participación de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, que para el 4 de mayo de 2009, diseñe un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población.. El Ministerio del Interior y de Justicia presentará el 11 de mayo de 2009 un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En el informe que presente el Director de Acción Social el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá haber un capítulo expreso sobre los avances y resultados del programa de protección y de la aplicación del nuevo instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de las medidas de protección para la población desplazada en riesgo, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- Con el fin de garantizar una mayor objetividad en la aplicación de los indicadores adoptados mediante los Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008, así como del instrumento de medición del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que para el 6 de abril de 2009, adelanten y concluyan un proceso de revisión técnica de los sistemas de medición de los indicadores adoptados con este fin.

VI. CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Respecto del ajuste, la complementación o la reformulación de los proyectos o programas descritos en este Auto, el CNAIPD podrá emplear la excepción de inconstitucionalidad en los casos en que la aplicación de una norma de orden legal vulnere los derechos fundamentales de la población desplazada, o, de manera específica, inevitablemente resulte en un impedimento para la protección efectiva de las personas en condición de desplazamiento. La Corte entiende que en muchas situaciones, los funcionarios administrativos tienen dificultades para aplicar la excepción de inconstitucionalidad. No obstante, la situación es diferente cuando se trata de dar cumplimiento a una sentencia que protege los derechos constitucionales de un grupo en situación de extrema vulnerabilidad y se encuentran obstáculos de rango legal o administrativo. En este escenario, debe aplicarse la prevalencia de la Constitución y la primacía de los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha establecido como criterios que han de ser tenidos en cuenta para inaplicar normas, los siguientes: **(1)** que el contenido normativo de la disposición sea evidentemente contrario a la Constitución, y **(2)** que la norma claramente comprometa derechos fundamentales.

En el caso de la política de atención a la población desplazada, la excepción se debe aplicar cuando se presenten las siguientes condiciones, las cuales deben ser objeto de motivación en un acto administrativo:

1. Que se constate que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales.
2. Que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario.
3. Que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional, en este caso los derechos de la población desplazada, siempre que el derecho

sea claramente identificado y el obstáculo normativo para avanzar en su materialización específicamente señalado.

La excepción de inconstitucionalidad debe ser aplicada por el jefe de la entidad, quien le informará previamente al CNAIP sobre las razones para aplicarla en cada caso, mediante un documento que ha de contener la transcripción del texto de la norma y el acto motivado con la justificación para aplicar la excepción. El CNAIPD informará el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 sobre la utilización de esta figura.

Por último, es importante resaltar que la excepción ha de servir exclusivamente para superar un obstáculo infranqueable de otra manera, como reformar el acto administrativo o modificar la ley dentro del plazo necesario para adoptar las decisiones conducentes a superar el estado de cosas inconstitucional, cumplir una orden específica impartida por la Corte o proteger de manera efectiva un derecho constitucional, y no puede ser utilizada ni como consecuencia de una omisión, ni simplemente para corregir la ley.

En consecuencia, se autoriza a los ministros y jefes de departamento administrativo que forman parte del cnaipd que apliquen la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional de conformidad con los parámetros señalados en este apartado.

VII. RESUMEN DE ÓRDENES

1. Persistencia de las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional

A pesar del esfuerzo presupuestal realizado por el gobierno, así como el avance en varios de los componentes de atención a la población desplazada, existe acuerdo, tanto entre el gobierno nacional como por parte de los órganos de control, los organismos internacionales y la Comisión de Seguimiento, en que aún no están dadas las condiciones para declarar superado el estado de cosas inconstitucional. En consecuencia, la Corte Constitucional constatará que persiste el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los avances logrados y reiterará que la carga de demostrar que éste ha sido superado recae sobre el gobierno nacional.

Igualmente, constatará, que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población desplazada. Aun cuando según el gobierno los recursos presupuestados son suficientes para proteger el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, el nivel de cobertura de casi todos los componentes continúa estando lejos de alcanzar un nivel aceptable.

En consecuencia, el gobierno nacional, a través del Director de Acción Social en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, deberá demostrar que se ha superado dicho estado ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional el 1 de julio de 2010, presentando información pertinente y suficiente sobre el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación de las falencias en cada uno de los cinco ejes que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, los cuales fueron señalados en la presente providencia.

Igualmente, el gobierno nacional, a través del Director de Acción Social, deberá presentar ante de la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009, un informe de avance sobre las medidas adoptadas y aplicadas para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004 y en sus distintos autos de seguimiento, así como sobre los progresos alcanzados.

La Corte luego decidirá con base en los informes que presenten tanto el gobierno nacional y los organismos de control, como la Comisión de Seguimiento y el ACNUR.

2. Esfuerzo presupuestal

- Con el fin de continuar garantizando la concordancia 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, por el otro, la sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional:
- Ordenará al Ministro de Hacienda y Crédito Público que envíe a la Corte Constitucional y a la Contraloría General de la Nación, 15 días después de la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, un informe en el cual señale el monto incluido en el **Presupuesto de Gastos destinado exclusivamente** a la atención de la **población desplazada**, desagregado por secciones, cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos. Ello, a partir de la estimación de los costos de la política de atención a la población desplazada realizada por el Departamento Nacional de Planeación, que tal como se ha señalado en las providencias de esta Sala al respecto, habrán de ser actualizadas de acuerdo a las modificaciones de la política y a los cambios en el número de personas a atender.
- Acogerá la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener el nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles reajustes que se haga a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos necesarios para corregir las falencias detectadas.

3. Capacidad institucional

Con el fin de asegurar que se avance de manera efectiva en la superación de la precaria capacidad institucional que ha contribuido a que persista el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, la Sala Segunda, ordenará al CNAIPD, con el impulso y coordinación del Director de Acción Social, adoptar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, mediante el cual 1) se realice un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, 2) se definan los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indique los ajustes que se realizarán, 3) se establezca los mecanismos mediante los cuales se realizarán los ajustes 4) se conciben los medios para su instrumentalización, 5) se fije un cronograma de ejecución y 6) se proceda a su implementación y seguimiento, de conformidad con los parámetros señalados en el presente Auto. El proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan (etapas (1) a 3)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación del plan diseñado, previa su instrumentalización, deberá empezar a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas 4 a 6). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las

entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. El CNAIPD presentará a la Corte Constitucional, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un informe sobre la descripción del plan adoptado y el cronograma de implementación definido y sobre el avance en la ejecución del plan y del cumplimiento del cronograma, de tal manera que pueda apreciarse cómo se avanza en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En relación con los indicadores de coordinación presentados por el gobierno en junio 12 de 2008, la Sala Segunda de Revisión decide no adoptarlos formalmente. No obstante, esta decisión no significa que el gobierno no pueda establecer indicadores de gestión administrativa respecto tanto de la coordinación nacional, como en relación con la coordinación con las entidades territoriales, con miras para superar una de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional.

4. Replanteamiento de Política de Vivienda

Con el fin de superar la inidoneidad de la política actual de vivienda, la Corte Constitucional ordenará al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada, para lo cual, podrán considerar los elementos y criterios mínimos de racionalidad señalados en este Auto. La reformulación de la política supone 1) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, 2) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, 3) la definición de un cronograma para su ejecución, y 4) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa 1)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas 2 a 4). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. A este proceso de diseño también podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente.

El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán presentar un informe común acerca de las características de la nueva política y los nuevos instrumentos y el cronograma de implementación, y el progreso en la implementación de la nueva política con la descripción de las acciones adelantadas, el cumplimiento de las metas y del cronograma adoptados y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

5. Replanteamiento de Política de Tierras

Con el fin de superar la inidoneidad de la política actual de tierras, la Corte Constitucional ordenará a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional - dentro de la respectiva órbita de sus competencias - y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras, organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, reformular la política de tierras, de conformidad con los parámetros señalados en el presente Auto. La reformulación de la política

supone: **1)** la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, **2)** el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, **3)** la definición de un cronograma para su ejecución, y **4)** su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa 1) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas 2 a 4). A este proceso de reformulación podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente.

El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional deberán presentar un informe común sobre las características de la nueva política y sus instrumentos, las metas definidas y el cronograma adoptado y sobre la descripción de las acciones adelantadas, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible valorar si la nueva política de tierras resulta adecuada para avanzar de manera razonable y acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en el cumplimiento de las metas fijadas.

6. Replanteamiento de la Política de Generación de Ingresos

Con el fin de superar la inidoneidad de la política actual de generación de ingresos, y teniendo en cuenta que el gobierno nacional durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 señaló que se expediría un nuevo documento CONPES sobre generación de ingresos con un componente específico para la población desplazada y otro para la población en general, la Corte Constitucional ordenará a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que si el Documento Conpes de la referencia no ha sido aprobado aún, comparta un borrador de éste, por lo menos, con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que ésta formule las observaciones y sugerencias que estime pertinentes. En caso de que el nuevo documento CONPES ya haya sido aprobado, la Directora del DNP, a más tardar el 12 de marzo de 2009, remitirá una copia de éste a la Comisión de Seguimiento, para garantizar, por lo menos, la participación de la Comisión de Seguimiento en su proceso de seguimiento. La Directora del Departamento Nacional de Planeación deberá remitir a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los resultados de este proceso participativo y el cronograma de implementación de la nueva política, y sobre los progresos alcanzados en la implementación y los resultados de la política de generación de ingresos adoptada, de tal forma que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

7. Complementación de componentes de la política pública ante vacíos protuberantes

Con el fin de avanzar en la superación de los vacíos protuberantes de los componentes de prevención, y en la garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición de la política de atención a la población desplazada, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y con la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, después de un proceso de participación que incluirá, entre otras, organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, formular a más tardar para el 31 de agosto de 2009, una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de la población desplazada con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de conformidad con los lineamientos señalados en el presente Auto, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva y se asegure el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en esta materia.

El Director de Acción Social deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un nuevo informe sobre las medidas adoptadas para superar los vacíos o falencias protuberantes en materia de prevención del desplazamiento y de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, y el cronograma de implementación, y sobre el progreso con los resultados alcanzados hasta el momento, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada tanto en materia de prevención como de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Igualmente, y con el fin de superar algunos de los obstáculos que impiden la investigación y juzgamiento del delito de desplazamiento forzado interno, solicitará al Fiscal General de la Nación que diseñe a más tardar el 4 de mayo de 2009, una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía. El Fiscal General de la Nación deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación señalados.

Con el fin de asegurar un sistema amplio para satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas de desplazamiento forzado interno, la Sala Segunda de la Corte Constitucional, solicitará a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, diseñar, a más tardar el 29 de mayo de 2009, mecanismos que, entre otros objetivos, faciliten la redistribución de asuntos civiles, administrativos, agrarios, penales, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno para garantizar la protección efectiva de sus derechos, y, además; permitan el establecimiento de la verdad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura enviará a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de diciembre de 2009, un informe sobre los avances y resultados de los mecanismos diseñados y su aplicación.

8. Ajustes a componentes de la política de atención a la población desplazada ante vacíos importantes

Con el fin de que todos los aspectos de la política integral de atención a la población desplazada, en particular para los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación contribuyan de manera armónica a la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Corte Constitucional ordenará al Director de Acción Social, que con la participación de los miembros del CNAIPD que en el ámbito de sus competencias tengan incidencia directa en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada, y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, realice y ponga en marcha los ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada en estas etapas.

En relación con estos ajustes se deberá cumplir con los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas, el enfoque de derechos como criterio orientador y el respeto del enfoque diferencial, y los demás parámetros señalados en el presente Auto. El plazo para cumplir esta orden es el 29 de mayo de 2009. El 8 de junio de 2009, el Director de Acción Social deberá enviar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas para afinar la política

existente a fin de que en relación con los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación, así como el cronograma de implementación.

Igualmente, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Director de Acción Social deberá presentar un informe con los resultados alcanzados hasta el momento como resultado de la afinación, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada y sostenida en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

9. Adopción de un sistema para evaluar el desempeño de las entidades del nivel nacional, e identificar los avances y pasos pendientes para superar el estado de cosas inconstitucional

Con el fin de dotar a Acción Social con un instrumento que le permita fortalecer su capacidad de coordinación e impulso de las distintas acciones encaminadas a la superación del estado de cosas inconstitucional y al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Sala Segunda de Revisión ordenará a Acción Social que, a partir del primero de junio de 2009 y desde entonces de manera anual, expida un certificado de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional. Acción Social certificará el desempeño de aquellas entidades u organismos públicos cuyas acciones contribuyen al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada o en la superación de las falencias en la capacidad institucional. Respecto de cada entidad, se podrá certificar su (a) cumplimiento, (b) su avance, (c) su estancamiento, o (d) su incumplimiento por retroceso injustificado, por negligencia, o por falta de voluntad manifiesta. El certificado podrá fundamentarse, entre otros factores: **1)** en criterios objetivos atinentes a los resultados buscados para cada componente de la política y a la protección efectiva de los derechos de los desplazados, **2)** en la percepción individual de acción social sobre el desempeño de las entidades y los organismos certificados, **3)** en los informes y evaluaciones presentados por otros organismos, entidades u organizaciones. Este certificado será enviado a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Corte Constitucional para lo de su competencia. Dicha certificación girará alrededor de, entre otros, los siguientes ejes: **a)** el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; **b)** Los resultados y la coherencia de los proyectos y programas como tal. **c)** El presupuesto, la apropiación y la ejecución de los recursos suficientes. **d)** El nivel de participación efectiva de las personas desplazadas. **e)** el enfoque diferencial de los proyectos o programas aplicados.

10. Medidas Puntuales

Con el fin de garantizar de manera efectiva el derecho a la identidad de la población desplazada, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Ministro de Defensa Nacional que para el 4 de mayo de 2009 diseñe e inicie el proceso implementación de una estrategia para que esta población cuente con la libreta militar respectiva, de tal manera que en el lapso de un año se haya alcanzado una cobertura de por lo menos las dos terceras partes de los hombres incluidos en el RUPD que no cuenten con este documento, y se hayan adoptado mecanismos adecuados para que en el corto plazo se alcance una cobertura máxima y se garantice hacia el futuro la provisión de tal documento a todos los desplazados.

Con el fin de mejorar el sistema de protección a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, con la participación de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, que para el 4 de mayo de 2009, diseñe un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta

esta población. Para el diseño de este instrumento, el Ministerio podrá acudir al conocimiento técnico de organismos tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía, que dentro de sus competencias desarrollan labores relacionadas con la prevención del desplazamiento y la protección de víctimas y testigos. Igualmente, el Ministro del Interior y de Justicia dará la oportunidad para que las organizaciones de población desplazada que con mayor frecuencia hayan solicitado la activación de los mecanismos de protección expresen su opinión y propongan criterios de evaluación que deberán ser valorados al momento de decidir sobre el diseño del instrumento técnico estándar. El Ministerio del Interior y de Justicia presentará el 11 de mayo de 2009 un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En el informe que presente el Director de Acción Social el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá haber un capítulo expreso sobre los avances y resultados del programa de protección y de la aplicación del nuevo instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de las medidas de protección para la población desplazada en riesgo, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Con el fin de garantizar una mayor objetividad en la aplicación de los indicadores adoptados mediante los Autos 109 y 233 de 20007 y 116 de 2008, así como del instrumento de medición del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Sala Segunda de Revisión ordenará al Director de Acción Social, a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que para el 6 de abril de 2009, adelanten y concluyan un proceso de revisión técnica de los sistemas de medición de los indicadores adoptados con este fin. En dicho proceso de revisión técnica se dará participación a la Comisión de Seguimiento y a los demás organismos o entidades que el gobierno estime que pueden contribuir al tema.

11. Aplicación excepción de inconstitucionalidad

Con el fin de superar obstáculos administrativos y reglamentarios infranqueables que impidan la protección efectiva de las personas en condición de desplazamiento, la Sala Segunda de Revisión autorizará a los ministros y jefes de departamento administrativo que forman parte del cnaipd que apliquen la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional de conformidad con los parámetros señalados en el presente Auto. El CNAIPD informará el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 a la Corte Constitucional sobre la utilización de esta figura.

VIII. SOLICITUD A LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

Uno de los ejes transversales de la superación del estado de cosas inconstitucional es el de la participación de las organizaciones de desplazados, así como de la sociedad civil, dentro de una perspectiva a la vez crítica, propositiva y constructiva. El proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 ha sido enriquecido con los aportes de las distintas organizaciones de población desplazada, de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, así como por organismos internacionales que remitieron de manera permanente informes serios y valiosos sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional e hicieron aportes constructivos durante las sesiones técnicas para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Este proceso también contó con los aportes técnicos que hiciera la Comisión de Seguimiento a través de los informes de verificación sobre el estado del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, así como con informes de evaluación técnica sobre los distintos componentes de la política. La Comisión de Seguimiento promovió la participación de organizaciones de desplazados, respetando la autonomía y generó un diálogo constructivo con las entidades gubernamentales. La seriedad de la participación de la Comisión de Seguimiento y la receptividad del gobierno nacional a las distintas observaciones y propuestas, hicieron que este proceso participativo de seguimiento se llevara a cabo dentro de una perspectiva a la vez crítica, propositiva y constructiva.

Por las anteriores razones, durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008, se recomendó continuar contando con el proceso de verificación adelantado por la Comisión de Seguimiento y con el diálogo técnico constructivo desarrollado entre esta Comisión y el Gobierno Nacional. En consecuencia se solicitará a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada que para presentar un informe el 1 de julio de 2010, haga una nueva verificación en el terreno del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada mediante la aplicación de los indicadores adoptados por la Corte Constitucional. Para el cumplimiento de esta labor, Acción Social y las demás entidades del SNAIPD deberán facilitar el acceso a las bases de datos donde se almacene y procese esta información, como quiera que no se trata de información reservada.

Adicionalmente, en materia de participación de la población desplazada, durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 y a lo largo del proceso de seguimiento del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, se propuso revisar el esquema de participación de las organizaciones de población desplazada establecido en el Decreto 250 de 2005, que ha favorecido la centralización de la participación en una organización de población desplazada y debilitado la participación de estas organizaciones en el ámbito territorial. En consecuencia, ordenará al Director de Acción Social, con la participación de la Mesa Nacional de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada del ámbito regional que deseen participar, que a más tardar para el 1 de julio de 2009, diseñe un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada. El 1 de julio de 2009, el Director de Acción Social deberá presentar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En los informes de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional que debe presentar el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, deberá incluirse una valoración de la aplicación del mecanismo de participación de las organizaciones de población desplazada y su contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional.

La definición de los plazos fijados en el presente Auto no es aleatoria o meramente discrecional, no desconoce los esfuerzos adelantados hasta el momento, ni impone una carga excesiva a las entidades responsables de la atención integral a la población desplazada, sino que: 1) responde a la necesidad de avanzar rápidamente en la superación de las falencias que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, 2) tiene en cuenta las dificultades que implican los procesos de diseño, reformulación, instrumentalización e implementación de las medidas adoptadas; y 3) permite al gobierno fijar autónomamente el cronograma de instrumentalización e implementación de las medidas adoptadas. Los plazos fijados en esta providencia sólo se postergarán si la entidad responsable demuestra que existen razones imperiosas e ineludibles que le impiden cumplir dentro del término señalado y aportan a la Corte un informe de avance que indique el alto grado de compromiso en asegurar el cumplimiento de lo ordenado. Todo lo anterior no desconoce que entre más largo sea el cronograma de implementación que fije el gobierno, más largo será el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional.

IX. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- CONSTATAR, que persiste el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los avances logrados. Igualmente, **CONSTATAR** que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. La carga de demostrar que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional han sido superadas, recae sobre el gobierno nacional.

SEGUNDO.- ORDENAR, al Director de Acción Social en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, presentar ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional el 1 de julio de 2010, un informe con el fin de demostrar que se ha superado el estado de cosas inconstitucional, presentando información pertinente y suficiente sobre el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación de las falencias que dieron lugar a la declaratoria de dicho estado. Igualmente, **ORDENAR** al Director de Acción Social, presentar el 30 de octubre de 2009 ante de la Corte Constitucional, un informe de avance sobre las medidas adoptadas y aplicadas para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004 y en sus distintos autos de seguimiento, así como sobre los progresos alcanzados en materia de goce efectiva de derechos.

TERCERO.- ORDENAR, al Ministro de Hacienda y Crédito Público que envíe a la Corte Constitucional y a la Contraloría General de la Nación, 15 días después de la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, un informe en el cual señale el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado exclusivamente a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos.

CUARTO.- ACOGER, la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener el nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles reajustes que se haga a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos necesarios para corregir las falencias detectadas.

QUINTO.- ORDENAR, al CNAIPD, con el impulso y coordinación del Director de Acción Social, adoptar y poner en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional, de conformidad con los parámetros señalados en el presente Auto. Mediante este plan se deberá: **1)** realizar un inventario de los obstáculos que limitan la capacidad institucional, **2)** definir los lineamientos que orientarán ese plan de fortalecimiento e indicar los ajustes que se realizarán, **3)** establecer los mecanismos mediante los cuales se realizarán los ajustes, **4)** concebir los medios para su instrumentalización, **5)** fijar un cronograma de ejecución y **6)** proceder a su implementación y seguimiento. El proceso de inventario de obstáculos y de diseño del plan (etapas 1 a 3) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación del plan diseñado, previa la identificación los medios para su instrumentalización, deberá empezar a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas 4 a 6). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los

derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. El CNAIPD presentará a la Corte Constitucional, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un informe sobre la descripción del plan adoptado y el cronograma de implementación definido y sobre el avance en la ejecución del plan y del cumplimiento del cronograma, de tal manera que pueda apreciarse cómo se avanza en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

SEXTO.- NO ADOPTAR, los indicadores de coordinación presentados por el gobierno en Junio 12 de 2008. No obstante, esta decisión no significa que el gobierno no pueda establecer indicadores de gestión administrativa respecto tanto de la coordinación nacional, como en relación con la coordinación con las entidades territoriales, con miras para superar una de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional.

SÉPTIMO.- ORDENAR, al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada, para lo cual, podrán considerar los elementos y criterios mínimos de racionalidad señalados en este Auto. La reformulación de la política supone: **1)** la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, **2)** el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, **3)** la definición de un cronograma para su ejecución, y **4)** su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa 1) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas 2 a 4). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. A este proceso de diseño también podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán presentar un informe común acerca de las características de la nueva política y los nuevos instrumentos y el cronograma de implementación, y acerca del progreso en la implementación de la nueva política con la descripción de las acciones adelantadas, el cumplimiento de las metas y del cronograma adoptados y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia.

OCTAVO.- ORDENAR, a los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Acción Social y a la Directora de Planeación Nacional - dentro de la respectiva órbita de sus competencias - y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, reformular la política de tierras, de conformidad con los parámetros señalados en el presente Auto. La reformulación de la política supone: 1) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, 2) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, 3) la definición de un cronograma para su ejecución, y 4) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa 1) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá iniciarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas 2 a 4). A este proceso de reformulación podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. Los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional deberán presentar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de

2010, un informe común sobre las características de la nueva política y sus instrumentos, las metas definidas y el cronograma adoptado y sobre la descripción de las acciones adelantadas, las metas cumplidas, y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible valorar si la nueva política de tierras resulta adecuada para avanzar de manera razonable y acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en el cumplimiento de las metas fijadas.

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

DÉCIMO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, en coordinación con los Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural y con la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión de Seguimiento, formular, a más tardar para el 31 de agosto de 2009, una política de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición de la población desplazada con los complementos que sean necesarios para corregir los vacíos protuberantes en la materia, de conformidad con los lineamientos señalados en el presente Auto, de tal manera que se ofrezca una respuesta articulada y efectiva y se asegure el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en esta materia. El Director de Acción Social deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, un nuevo informe sobre las medidas adoptadas para superar los vacíos o falencias protuberantes en materia de prevención del desplazamiento y de garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, y el cronograma de implementación, y sobre el progreso con los resultados alcanzados hasta el momento, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada tanto en materia de prevención como de verdad, justicia, reparación y no repetición.

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

cronograma de implementación. Igualmente, el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Director de Acción Social deberá presentar un informe con los resultados alcanzados hasta el momento como resultado de la afinación, de manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada y sostenida en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

DÉCIMO SEGUNDO.- ORDENAR, al Director de Acción Social que, a partir del primero de junio de 2009 y desde entonces de manera anual, expida un certificado de contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional. Acción Social certificará el desempeño de aquellas entidades u organismos públicos cuyas acciones contribuyen al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada o en la superación de las falencias en la capacidad institucional, de conformidad con los lineamientos señalados en la sección IV del presente Auto.

DÉCIMO TERCERO.- SOLICITAR, al Fiscal General de la Nación que diseñe a más tardar el 4 de mayo de 2009, una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía. El Fiscal General de la Nación deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación señalados.

DÉCIMO CUARTO.- SOLICITAR, a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, diseñar, a más tardar el 29 de mayo de 2009, mecanismos que, entre otros objetivos, faciliten la redistribución de asuntos civiles, administrativos, agrarios, penales, o de otro tipo, adelantados por víctimas de desplazamiento forzado interno para garantizar la protección efectiva de sus derechos, y, además, permitan el establecimiento de la verdad por hechos relacionados con el desplazamiento forzado interno a través de procesos administrativos, civiles o agrarios, sin circunscribir tal esclarecimiento al ámbito penal. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura enviará a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de diciembre de 2009, un informe sobre los avances y resultados de los mecanismos diseñados y su aplicación.

DÉCIMO QUINTO.- ORDENAR, al Ministerio de Defensa Nacional que para el 4 de mayo de 2009 diseñe e inicie el proceso de implementación de una estrategia para que esta población cuente con la libreta militar respectiva. El Ministerio de Defensa Nacional presentará a la Corte Constitucional en dicha fecha un informe sobre las medidas adoptadas y el cronograma de implementación. En el informe que presente el Director de Acción Social el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá haber un capítulo expreso sobre los avances y resultados de la estrategia adoptada, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

DÉCIMO SEXTO.- ORDENAR, al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, con la participación de la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad que para el 4 de mayo de 2009, se diseñe un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población. Para el diseño de este instrumento, el Ministerio podrá acudir al conocimiento técnico de organismos tales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía que dentro de sus competencias desarrollan labores relacionadas con la prevención del desplazamiento y la protección de víctimas y testigos. Igualmente, el Ministro del Interior y de Justicia dará la oportunidad para que las organizaciones de población desplazada que con mayor frecuencia hayan solicitado la activación de los mecanismos de protección expresen

su opinión y propongan criterios de evaluación que deberán ser valorados al momento de decidir sobre el diseño del instrumento técnico estándar. El Ministerio del Interior y de Justicia presentará el 11 de mayo de 2009 un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En el informe que presente el Director de Acción Social el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 para valorar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá haber un capítulo expreso sobre los avances y resultados del programa de protección y de la aplicación del nuevo instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de las medidas de protección para la población desplazada en riesgo, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

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

DÉCIMO OCTAVO.- AUTORIZAR, a los ministros y jefes de departamento administrativo que forman parte del CNAIPD que apliquen la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional de conformidad con los parámetros señalados en el presente Auto. El CNAIPD informará el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 a la Corte Constitucional sobre la utilización de esta figura.

DÉCIMO NOVENO.- SOLICITAR, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada que para el 1 de julio de 2010, haga una nueva verificación en el terreno del avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada mediante la aplicación de los indicadores adoptados por la Corte Constitucional y presente a la Corte Constitucional un informe sobre ese proceso y sus resultados. Para el cumplimiento de esta labor, Acción Social y las demás entidades del SNAIPD deberán facilitar el acceso a las bases de datos donde se almacene y procese esta información, como quiera que no se trata de información reservada.

VIGÉSIMO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, con la participación de la Mesa Nacional de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada del ámbito regional que deseen participar, que a más tardar para el 1 de julio de 2009, diseñe un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada. El 1 de julio de 2009, el Director de Acción Social deberá presentar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En los informes de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional que debe presentar el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, deberá incluirse una valoración de la aplicación del mecanismo de participación de las organizaciones de población desplazada y su contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional.





CAPITULO III.

INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS

AUTO 233 DE 2007

Bogotá, D.C., 7 de septiembre de 2007

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional se pronuncia sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno el día 22 de junio de 2002, de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento, en particular el Auto 109 de 2007.

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

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.” En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido, además de la sentencia T-025 de 2004, numerosos autos de cumplimiento de lo ordenado en dicha sentencia. A continuación se resalta exclusivamente lo específicamente pertinente para contextualizar las decisiones que se habrán de adoptar en lo **atinente a los indicadores de goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada**. Los demás aspectos de la sentencia T-025 de 2004 y de los autos de cumplimiento serán objeto de otros autos que proferirá esta Sala de Revisión.

En la sentencia T-025 de 2004, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional encontró que “las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos” y, en consecuencia, declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

A fin de asegurar la transparencia, seriedad, coherencia y eficacia de la política pública de atención a la población desplazada, de tal manera que ésta garantizara el goce efectivo de sus derechos, el gobierno debía adoptar los correctivos necesarios para superar 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”.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte se refirió a la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación como uno de los problemas más protuberantes de la política de atención a la población desplazada, que impedía dar cumplimiento y continuidad a la política, así como “detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas del cumplimiento de los objetivos fijados para cada componente de la atención a la población desplazada,” lo cual afectaba el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en cada una de las fases del desplazamiento y en relación con todos los componentes y etapas de atención de la política pública.

En el auto 185 de 2004, se señaló que “de conformidad con lo que establece el ordinal quinto de la parte resolutoria de la sentencia T-025 de 2004, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada debía acreditar haber concluido las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos.” Sin embargo, debido a la insuficiencia de la información presentada por las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD para acreditar la conclusión de dichas acciones, la Sala solicitó información complementaria relativa a cifras e indicadores de los distintos componentes de la política que le

permitieran contar con elementos de juicio para determinar si se había dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

En el Auto 178 de 2005, la Corte reiteró como una de las causas que habían impedido avanzar adecuadamente en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno “la falta de indicadores de resultado que tengan en cuenta 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.”

En el Auto 218 de 2006, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de nuevo señaló “la ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del *goce efectivo de los derechos* de la población desplazada en todos los componentes de la política,” como una de las áreas de la política de atención a la población desplazada en las que se presentan los problemas más graves y los rezagos más significativos, y en consecuencia ordenó a las distintas entidades que integran el SNAIPD, enviar un informe común, avalado por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que incluyera, entre otras cosas, “las tres series de indicadores de resultado cuya adopción fue ordenada en el Auto 178 de 2005, a saber: **1)** una serie de indicadores de resultado relativa a la coordinación nacional de todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada, **2)** una serie de indicadores referente a la coordinación de las actividades de las entidades territoriales en desarrollo de todos los componentes de la política de atención a la población desplazada, y **3)** una serie de indicadores específica para cada uno de los componentes de la política pública a cargo de las entidades que conforman el SNAIPD dentro de su área de competencia –Vg. garantía de la subsistencia mínima, apoyo para el autosostenimiento, vivienda, retornos, tierras, salud, educación, prevención específica, etc. –.”

Mediante Auto 266 de 2006, la Corte solicitó al gobierno clarificar varios aspectos relativos a los indicadores de resultado solicitados, tales como la fijación “de plazos claros para el cumplimiento de las actuaciones anunciadas por las entidades del SNAIPD en el informe común de cumplimiento,” la explicación de las divergencias de periodización de los indicadores presentados por el gobierno y la ausencia de una línea de base común.

En respuesta al requerimiento realizado por la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2006, el gobierno envió el 5 de octubre de 2006 un informe complementario, en el que se señalaron los plazos dentro de los cuales cumpliría las acciones propuestas en el informe presentado el 13 de septiembre de 2006, señalando que el diseño de los indicadores de resultado solicitados por la Corte se iniciaría a más tardar el 30 de marzo de 2007 y culminaría en diciembre de 2007.

El Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y la Comisión de Seguimiento señalaron que los indicadores presentados por el gobierno el 5 de octubre de 2006 eran aún insuficientes para medir el avance, retroceso o estancamiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, lo que llevó a la Corte Constitucional a concluir que “en la actualidad no se cuenta con una batería de indicadores de resultado adecuada para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.”

Por lo anterior la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, mediante Auto 337 de 2006, adoptó una metodología de trabajo e intercambio de documentos técnicos sobre el diseño y la aplicación de los indicadores empleados o diseñados por distintas entidades, y como resultado de ese intercambio surgieron más de 500 indicadores que partían de diferentes enfoques y apuntaban a diversos objetivos. De este conjunto de indicadores, el gobierno presentó el 12 de diciembre de 2006, 107 indicadores, y posteriormente, el 24 de enero de 2007, el Departamento

Nacional de Planeación propuso 9 indicadores de resultado “con enfoque de derecho”, relativos a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, adicionales a los inicialmente presentados por el gobierno.

En el Auto 027 de 2007, la Sala Segunda de Revisión concluyó que:

1. Tan sólo 9 de los 107 indicadores presentados por Acción Social se referían a resultados atinentes al goce efectivo de derechos de la población desplazada.
2. Los indicadores presentados por Acción Social eran “manifiestamente insuficientes para que la Corte Constitucional pueda verificar si se ha superado el estado de cosas inconstitucional o si se está avanzando de manera acelerada en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de los desplazados.”
3. Tales indicadores eran “inadecuados para demostrar el cumplimiento de lo ordenado por la Corte”.
4. “El plazo solicitado por Acción Social para culminar el proceso de diseño y aplicación de tales indicadores – diciembre de 2007 – es excesivamente largo.”

Con el fin de definir los indicadores solicitados con mayor rigor técnico, la Sala Segunda de Revisión convocó a una sesión pública de información técnica a fin de clarificar las divergencias de orden conceptual y técnico existentes entre las distintas baterías de indicadores presentadas, así como para considerar la adopción de una batería de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En la sesión pública de información técnica celebrada el 1º de marzo de 2007, el gobierno presentó una batería común de 12 indicadores de goce efectivo de derechos, así como 11 indicadores complementarios y 23 sectoriales asociados, diseñados por el gobierno para los derechos a la vivienda, a la salud, a la educación, a la alimentación, a la generación de ingresos, a la identidad, a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la seguridad personales y a la participación e integración local.

Al concluir la sesión técnica, surgieron varios interrogantes sobre el contenido y pertinencia de los indicadores de goce efectivo de derechos presentados por el gobierno, por lo que la Sala Segunda de Revisión formuló varios interrogantes a los voceros del Gobierno, los cuales fueron recordados en el numeral 7 del Auto de 1 de marzo de 2007, y respondidos por el gobierno el 14 de marzo de 2007.

Mediante Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión sintetizó los criterios que serían tenidos en cuenta para la adopción de los indicadores de goce efectivo de derechos y señaló que éstos debían “ser pertinentes, adecuados y suficientes a la luz de los parámetros que ha fijado esta Corte al respecto.”

En el Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión transcribió un aparte del Informe de ACNUR, en el que se recogían de manera sintética y adecuada las pautas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento, sobre las características que debían cumplir los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada para poder ser considerados como pertinentes, adecuados y suficientes.

De conformidad con las pautas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento, los indicadores de resultado solicitados, deben permitir medir:

a) el grado de avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional; b) los errores y obstáculos en el diseño e implementación de los distintos componentes de la política de atención y permitir su corrección adecuada y oportuna; c) el cumplimiento de los fines de la política, en particular, el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en cada fase del desplazamiento y cada componente de atención de la política; d) el goce efectivo de los derechos de sujetos constitucionalmente protegidos que forman parte de la población desplazada. Y, desde un punto de vista técnico, deben, además, e) responder a criterios homogéneos en su diseño, aplicación y validación; y f) ser significativos, confiables y aplicables.

De la batería de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, presentada por el gobierno, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional identificó tres grupos de indicadores: (1) los que debían ser rechazados por no cumplir con los requisitos de pertinencia, suficiencia y adecuación señalados en el Auto 109 de 2007; (2) los que a pesar de cumplir con algunos de estos criterios aún tenían vacíos significativos; y (3) los que podían ser adoptados porque cumplían con los requisitos señalados, así debieran ser, en el futuro, perfeccionados durante el proceso de su aplicación.

En el Auto 109 de 2007, teniendo en cuenta los criterios de pertinencia, adecuación y suficiencia, la Sala Segunda de Revisión rechazó los indicadores de resultado propuestos por el gobierno -indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados - para medir el goce efectivo de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la seguridad; a la reparación, a la participación, y a la reunificación familiar, y definió un procedimiento breve para superar el vacío generado por el rechazo de tales indicadores.

En relación con el derecho a la vida, la Corte señaló en el Auto 109 de 2007, que dado el deber estatal de garantizar la vida de todos los desplazados y no sólo de aquellos que solicitaran la protección especial del Estado, el indicador de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la vida debía, como mínimo, tener en cuenta el elemento básico del núcleo esencial del derecho a la vida: **conservar la vida física** y mencionó posibles alternativas para medir el derecho a preservar la vida de la población desplazada en general, así como el de los líderes de organizaciones de población desplazada. La Corte no impuso la adopción de los indicadores sugeridos, sino que dejó al gobierno en libertad de aceptarlos, o proponer “un indicador de goce efectivo del derecho a la vida que atienda la necesidad de saber si la vida de los desplazados y de sus líderes ha sido preservada,” así como la definición técnica del universo relevante para medir el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada. No obstante, advirtió que serían considerados como inadmisibles “indicadores para demostrar el goce efectivo del derecho a la vida que se basaran exclusivamente en medios para protegerla o que partieran de la demanda por medidas de protección, sin perjuicio de que estos aspectos fueran relevantes respecto al derecho a la seguridad personal.” Los indicadores sugeridos por la Corte fueron los siguientes:

Criterio	Indicador	Formula
Preservación de la vida de la población desplazada	Todos los desplazados preservan su vida física	# de personas desplazadas fallecidas en un período específico / total población registrada.

Criterio	Indicador	Formula
Preservación de la vida de los líderes de organizaciones de población desplazada	Todos los líderes de las organizaciones de población desplazada preservan su vida física	# de líderes de organizaciones de desplazados fallecidos / # total de organizaciones de población desplazada (o de líderes de población desplazada)

En el Auto 109 de 2007, teniendo en cuenta los criterios de pertinencia, adecuación y suficiencia, la Sala Segunda de Revisión, identificó entre los indicadores de resultado propuestos por el gobierno -indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados - aquellos que a **pesar** de cumplir con algunos de estos criterios y poder ser adoptados en el Auto 109 de 2007, tenían aún fallas significativas que debían ser superadas y destacó dos falencias principales: **1)** Respeto de todos los derechos, la falta de indicadores de resultado con enfoque diferencial que midieran de manera sistemática el goce efectivo de derechos de los sujetos de especial protección constitucional, tales como las mujeres, los niños, los ancianos, las personas con discapacidad, los indígenas y los afrocolombianos; y **2)** en relación con los indicadores sobre el derecho al retorno, el que el gobierno sólo hubiera cobijado los aspectos de estabilización socioeconómica y dejado por fuera aspectos esenciales del derecho al retorno, y definió un procedimiento breve para superar las falencias identificadas.

También en el Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión señaló que persistían ámbitos trascendentales para los desplazados, respecto de los cuales no se presentaron indicadores que permitieran medir el goce efectivo de derechos de los desplazados, en los momentos críticos para evitar el desplazamiento de personas y mitigar los efectos negativos inmediatos del mismo, como ocurría con los indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata, y de ayuda humanitaria de emergencia, y definió un procedimiento breve para superar el vacío.

En el Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión, encontró que los indicadores de resultado principales, complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno en materia de estabilización socioeconómica y del derecho a la identidad podían ser adoptados por cumplir con los criterios de pertinencia, adecuación y suficiencia, aun cuando en un futuro, durante su proceso de aplicación, pudieran ser perfeccionados y sin que dicha posibilidad de perfeccionamiento eximiera a las entidades gubernamentales del deber de empezarlos a aplicar de manera inmediata. En consecuencia, en el ordinal primero del Auto 109 de 2007, la Corte adoptó un total de 43 indicadores, distribuidos así:

- a. Nueve indicadores de goce efectivo para los derechos a la vivienda (1 indicador GED), a la salud (3 indicadores GED), a la educación (1 indicador GED), a la alimentación (2 indicadores GED), y a la identidad (1 indicador GED).
- b. Nueve indicadores complementarios para los derechos a la vivienda (1 indicador complementario), a la salud (3 indicadores complementarios), a la educación (1 indicador complementario), a la alimentación (2 indicadores complementarios), a la generación de ingresos (1 indicador complementario) y a la identidad (1 indicador complementario).

- c. Veinticuatro indicadores sectoriales asociados para los derechos a la vivienda (4 indicadores sectoriales asociados), a la salud (2 indicadores sectoriales asociados), a la educación (1 indicador sectorial asociado), a la alimentación (9 indicadores sectoriales asociados), a la generación de ingresos (4 indicadores sectoriales asociados) y a la identidad (4 indicadores sectoriales asociados); y, adicionalmente,
- d. Un (1) indicador global de estabilización económica. La Corte sugirió el siguiente indicador, sometido al análisis técnico del gobierno:

Criterio	Indicador
Ocupación remunerada adecuada o acceso a fuente de ingresos autónoma y adecuada	Al menos un miembro del hogar en edad de trabajar tiene una ocupación remunerada o fuente de ingresos autónoma de un nivel adecuado

En relación con el indicador sobre generación de ingresos presentado por el gobierno nacional, el Auto 109 de 2007 la Corte señaló que si bien la adopción de dicho indicador constituía “un avance importante, aún no mide adecuadamente el goce efectivo del derecho, como quiera que no es posible determinar si el ingreso al que hace referencia el indicador tiene el nivel necesario para sustentar las necesidades más básicas del hogar desplazado.” Por ello, señaló que el gobierno debía definir “cuál es el nivel de ingresos adecuado que deberá tenerse en cuenta para determinar el goce efectivo del derecho y la manera técnica de medirlo.”

En el Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión se pronunció sobre los plazos propuestos por el gobierno para la aplicación de los indicadores presentados teniendo en cuenta el número de familias que ingresen a los programas *Familias en Acción* y *Juntos*, y consideró que algunos de ellos eran inaceptables, por lo cual señaló que “para el 1 de diciembre de 2007, fecha en la cual se habrá realizado la aplicación de los indicadores adoptados con la primera línea de base propuesta (los 300.000 hogares que ingresen al Programa de Familias en Acción), el gobierno deberá remitir un informe a la Corte Constitucional con la aplicación de los indicadores, sus resultados y sus consecuencias. Para esa fecha también deberá informarse cómo fueron perfeccionados estos indicadores, y en el evento de que algunas de las sugerencias y observaciones de quienes participaron en la sesión de información técnica del 1 de Marzo de 2007 no hayan sido acogidas, se deberá suministrar a la Corte las razones específicas y puntuales por las cuales cada sugerencia u observación aunque fue valorada no fue acogida. En relación con la segunda línea de base –para quienes ingresen al programa *Juntos* –, la aplicación deberá hacerse antes del 30 de junio de 2008, fecha para la cual el gobierno deberá presentar un nuevo informe sobre la aplicación de los indicadores adoptados respecto de toda la población desplazada. No obstante, si el avance en la recolección de la información y en la construcción de las líneas de base se alcanza antes de esas fechas, el cronograma de aplicación podrá ser adelantado por el propio gobierno.” Por lo tanto, en la parte resolutoria ordenó:

SEXTO.- NO ACEPTAR los plazos propuestos por el gobierno en el documento de respuesta a los interrogantes planteados por la Corte en el Auto 082 de 2007. En consecuencia, la aplicación de los indicadores ajustados y corregidos deberá hacerse para el 1 de diciembre de 2007 en relación con la primera línea de base según lo

señalado en el párrafo 85 de este Auto, y para el junio 30 de 2008 en relación con la segunda línea de base mencionada en el mismo párrafo. No obstante, si el avance en la recolección de la información y en la construcción de las líneas de base se alcanza antes de esa fecha, el cronograma de aplicación podrá ser adelantado por el propio gobierno. En los informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores adoptados, deberá manifestar expresamente los ajustes y modificaciones que introduzca para perfeccionarlos, así como las razones específicas y puntuales por las cuales no acogió alguna de las sugerencias u observaciones presentadas por quienes participaron en la sesión de información técnica del 1 de Marzo de 2007. Para esas fechas, en los informes se deberá incluir lo relativo a la coordinación administrativa en los ámbitos nacional y territorial.

En el Auto 109 de 2007, la Sala Segunda de Revisión también se pronunció sobre el sistema de medición de los indicadores de goce efectivo de derechos que serían adoptados en dicho Auto, para los cuales el gobierno proponía que fueran indicadores binarios, y concluyó lo siguiente: “(a) tales indicadores sólo podrán dar una respuesta positiva cuando todos los desplazados hayan satisfecho su derecho. En ese sentido, se entiende que el indicador binario busca proteger los derechos de la totalidad de la población desplazada y por lo mismo lleva implícita esa meta. (b) No obstante, mientras se logra proteger a la totalidad de los desplazados, el gobierno informará sobre el porcentaje de la población desplazada que fue efectivamente protegida en el correspondiente derecho y qué porcentaje no lo fue, a la luz del indicador correspondiente. (c) Para el efecto, el gobierno incluirá la fórmula correspondiente que permita la valoración porcentual en los informes de aplicación de los indicadores que remita a la Corte, de tal manera que sea posible ver los avances, retrocesos o estancamientos en el goce efectivo de los derechos.” Así lo ordenó en el numeral cuarto de la parte resolutive:

CUARTO.- ORDENAR al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, que a más tardar el 22 de junio de 2007, remitan un informe común con las fórmulas para los indicadores adoptados en el presente Auto, que de conformidad con lo señalado en el párrafo 86, permitan la valoración porcentual sobre el avance, retroceso o estancamiento en el goce efectivo de los derechos a la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, la generación de ingresos, a la estabilización económica y a la identidad, así como sobre los demás derechos respecto de los cuales es necesario adoptar indicadores para llenar los vacíos y corregir las falencias advertidas en el presente auto.

Ante los vacíos generados por **1)** el rechazo de los indicadores de resultado propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la seguridad; a la reparación, a la participación, y a la reunificación familiar; **2)** la necesidad de que el indicador de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la vida tuviera en cuenta, como mínimo, el elemento básico del núcleo esencial del derecho a la vida: **conservar la vida física**; **3)** la omisión del gobierno de presentar indicadores de resultado con enfoque diferencial; y **4)** el hecho de que el gobierno enfatizara los aspectos de estabilización económica al diseñar los indicadores de resultado, con lo cual dejó por fuera aspectos esenciales para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata, de ayuda humanitaria de emergencia, y de retorno, el gobierno presentó el 22 de junio de 2007, una propuesta de ajuste de los indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y superar los vacíos identificados por la Corte Constitucional.

Con el fin de determinar si los nuevos indicadores de resultado propuestos por el gobierno, superan las falencias y vacíos señalados en el numeral anterior, la Sala Segunda de Revisión, tendrá en

cuenta los criterios de adecuación, pertinencia y suficiencia señalados en el Auto 109 de 2007, y recogidos en el presente Auto, así como las observaciones y conclusiones presentadas el 19 de julio de 2007 por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento.

Si como resultado del presente proceso de evaluación, la Sala Segunda de Revisión concluye que persisten vacíos que hagan imposible el comprobar si el gobierno ha dado cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004 y a sus autos de seguimiento, para que la Corte Constitucional cuente con elementos de juicio suficientes sobre el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, dará aplicación a lo señalado en el Auto 218 de 2006, en el sentido de “adoptar indicadores provenientes de fuentes externas al Gobierno, para evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005”.

II. LOS NUEVOS INDICADORES PROPUESTOS POR EL GOBIERNO Y LAS OBSERVACIONES DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL Y DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

Con el fin de hacer una lectura integral de la propuesta del gobierno para corregir las falencias identificadas en el Auto 109 de 2007, y de las observaciones de los organismos de control y de la Comisión de Seguimiento, a continuación se presentará un resumen de la propuesta gubernamental y se resaltarán, en cada punto de la propuesta, sin ánimo exhaustivo, algunas de las principales conclusiones presentadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento.

Haciendo alusión a cada uno de los ordinales de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, la Directora del Departamento Nacional de Planeación y el Director de Acción Social, señalaron lo siguiente:

En relación con el ordinal primero del Auto 109 de 2007, mediante el cual se adoptaron indicadores de resultado para medir el goce efectivo de algunos de los derechos de la población desplazada, la Directora del Departamento Nacional de Planeación y el Director de Acción Social como voceros del gobierno acogen integralmente la lista de 43 indicadores aceptados por la Corte en dicho Auto. Sobre este punto, la Comisión de Seguimiento indicó lo siguiente:

- En relación con los indicadores del derecho a la vivienda, indicó que tal indicador debía tener en cuenta los elementos constitutivos que debe reunir una vivienda adecuada de conformidad con lo que establece el derecho internacional en la materia. Adicionalmente ratifica las observaciones presentadas sobre el empleo del término “**legal,**” y la referencia a la “**autogestión del hogar,**” como calidades incluidas por el gobierno en la definición de tal indicador.
- En relación con los derechos a la salud, insiste en que el empleo de términos que restringen la medición del indicador de goce efectivo a las solicitudes que haga la población desplazada deben ser modificados para tener en cuenta la demanda real de servicios. En cuanto al derecho a la alimentación, insiste en que se incluyan términos que tengan en cuenta el marco internacional en la materia.
- En cuanto al derecho a la educación, la Comisión resalta la importancia de que tales indicadores contemplen coberturas y resultados en los menores ubicados en la fase de primera infancia.

En relación con los indicadores presentados para medir el goce efectivo de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales, a la reparación, a la participación, y a la reunificación familiar, que fueron rechazados en el Auto 109 de 2007, el gobierno propuso nuevos indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados, de la siguiente manera:

1. Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la vida

Como indicador principal de goce efectivo del derecho a la vida el gobierno decidió “adoptar el indicador propuesto por la Corte en el párrafo 84.1 del Auto 109 de 2007”, reformulado de la siguiente manera: **“Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida”**, entendiéndose que tal indicador sólo mide la “muerte por causa violentas asociadas a su situación de desplazamiento. Es decir, que este indicador no mide muerte por enfermedad, accidentes, riñas o causas naturales. Acogiendo lo expresado por la Corte, el Gobierno entiende que el Estado en su conjunto debe garantizar la vida de todos los desplazados, y no sólo la de aquellos que así lo soliciten. En este sentido, el indicador de goce efectivo propuesto sigue dicha concepción, sin perjuicio de que sea posible hacer mediciones específicas sobre grupos especiales, como es el caso de los líderes de población desplazada.” Adicionalmente, propuso un indicador complementario y tres indicadores sectoriales asociados, los cuales se presentan en la siguiente tabla resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
<ul style="list-style-type: none"> ■ Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida. 	<p>Personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo, beneficiadas con medidas de protección / Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo ■ Dirigentes de PD beneficiados con medidas de protección / Dirigentes de PD ■ Personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por delitos que dieron origen al desplazamiento

En relación con estos indicadores, la Procuraduría General de la Nación señala en su XI Informe que el indicador propuesto por el gobierno “no corresponde al sugerido por la Corte, ni en su forma, ni en la totalidad de su contenido, por cuanto: **a)** el indicador propuesto se refiere a los miembros del hogar y no a la totalidad de las personas desplazadas, lo cual podría indicar que la fórmula de medición no sería la misma propuesta por la Corte; **b)** reduce el indicador a la medición de las causas de muerte violentas, dejando de lado otros factores como la enfermedad, accidentes o causas naturales, aun cuando esos eventos puedan tener su origen en la situación misma de desplazamiento; **c)** no presenta ninguna fórmula de medición del indicador de goce efectivo, ni señala explícitamente la adopción de la fórmula sugerida por la Corte.” Adicionalmente, señala algunas inconsistencias del documento en cuanto a los indicadores descritos en el documento del gobierno y los que aparecen en el cuadro anexo a dicho informe, así como el hecho de que el universo de protección al que se refiere el indicador registrado en la tabla anexa a las solicitudes de protección.

Señala igualmente que “considera indispensable que Acción Social como coordinadora del SNAIPD y el Ministerio del Interior como responsable de brindar seguridad a la población desplazada, den a conocer su política en relación con los casos de personas que detentaron la calidad de desplazados y estuvieron incluidos en el RUPD pero luego fueron excluidos de él y que actúan como líderes de organizaciones de la población desplazada. Puesto que no existe claridad sobre el universo de población a proteger, la Procuraduría no puede pronunciarse sobre la pertinencia y adecuación del indicador.”

“En conclusión, la Procuraduría considera que el Gobierno adoptó un indicador de goce efectivo de derechos diferente al sugerido por la Corte y que aún presenta dificultades para su implementación, por cuanto no es suficiente ni adecuado para medir la satisfacción del derecho a la vida. En primer lugar, no permitiría medir el grado de avance real en la superación del estado de cosas inconstitucional y, de otra parte, probablemente no sea posible su aplicación. Así mismo, la Procuraduría observa que el indicador complementario (que es el llamado, según lo dicho por el Gobierno, a medir porcentualmente el grado de avance en la satisfacción del derecho) no se corresponde con el indicador de goce efectivo de derecho formulado, por lo cual la Procuraduría concluye que el indicador propuesto no cuenta con una fórmula que permita medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional.”

2. Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la integridad

Para medir el goce efectivo del derecho a la integridad el gobierno propone como indicador **“Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte)”** y, adicionalmente, propuso un indicador complementario y un indicador sectorial asociado, los cuales se presentan en la siguiente tabla resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
<p>■ Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte)</p>	<p>Personas desplazadas víctimas de acciones contra la integridad / Personas incluidas en el RUPD</p>	<p>Dirigentes de PD que han sido víctimas de acciones contra su integridad personal (casos denunciados) / Dirigentes de PD en situación de riesgo extraordinario o extremo y solicitan protección</p>

En su XI Informe, la Procuraduría expresa que considera pertinentes, suficientes y adecuados los indicadores de goce efectivo y complementario del derecho a la integridad propuestos por el gobierno. En cuanto a la fórmula empleada para el indicador sectorial asociado, señala que ésta “restringe el universo de protección a los dirigentes que se encuentren en riesgo extraordinario o extremo y que hayan solicitado protección, lo cual va en contravía de las observaciones hechas por las diversas entidades que participaron en la audiencia de información técnica y de las hechas por la Corte Constitucional, ya que limita la protección a las solicitudes de la misma. Por ello, consideramos que no es un indicador suficiente para medir el avance en la satisfacción del derecho a la integridad de los dirigentes de población desplazada.”

3. Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la libertad

Para medir el goce efectivo del derecho a la libertad, el gobierno propone un indicador de goce efectivo de derecho formulado como **“ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria”** y además propone un indicador complementario y un indicador sectorial asociado, los cuales se presentan en la siguiente tabla resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria	Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su libertad personal / Personas incluidas	Secuestros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento

Para la Procuraduría, el indicador de goce efectivo propuesto por el gobierno para el derecho a la libertad “es pertinente, suficiente y adecuado.” En cuanto al indicador complementario considera que “aunque es pertinente, no es suficiente para determinar las causas que originan la violación del derecho a la libertad.

Respecto del indicador sectorial asociado, la Procuraduría considera que no es pertinente ni suficiente, “por cuanto sólo toma en cuenta una de las formas de violación del derecho a la libertad, lo que restringe el universo de las posibles violaciones y, por ende, de las mediciones que debería hacer el Gobierno.”

4. Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la seguridad

Para medir el goce efectivo del derecho a la seguridad, el gobierno propone un indicador de goce efectivo de derecho formulado como **“El hogar habita en una comunidad que tiene identificado su nivel de riesgo de desplazamiento”** y además propone un indicador complementario y dos indicadores sectoriales asociados, los cuales se presentan en la siguiente tabla resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
El hogar habita en una comunidad que tiene identificado su nivel de riesgo de desplazamiento	Hogares que habitan en una comunidad que tiene identificado su nivel de riesgo de desplazamiento / Hogares incluidos en el RUPD	Municipios con presencia de la Fuerza Pública Personas desplazadas que habitan en comunidades declaradas en riesgo

En su XI Informe, la Procuraduría General de la Nación señala que ninguno de los indicadores propuestos por el gobierno es pertinente ni suficiente, porque a) “no se está midiendo la satisfacción del derecho a la seguridad de la población desplazada, sino el grado de cumplimiento de las

instituciones encargadas de identificar el nivel de riesgo en una zona”; **b)** “los estudios del nivel de riesgo de una determinada zona deben practicarse para garantizar la seguridad en los procesos de retorno y reubicación, pero dichos estudios no contemplan el caso de las comunidades en riesgo y otras etapas como la de ayuda inmediata y atención humanitaria de emergencia, en las que la población desplazada presenta un alto grado de vulnerabilidad;” y **c)** “porque mediante ellos no se puede medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional.”

5. Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la reparación

Para medir el goce efectivo del derecho a la reparación, el gobierno propone **1)** dos indicadores de goce efectivo formulados como “**Las personas del hogar acceden a mecanismos de justicia por el delito de desplazamiento**”, y “**La familia cumple gradualmente con los 9 criterios de estabilización**”; **2)** dos indicadores complementarios y **3)** cinco indicadores sectoriales asociados, expresados como se observa en el siguiente cuadro resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
<ul style="list-style-type: none"> ■ Las personas del hogar acceden a mecanismos de justicia por el delito de desplazamiento ■ La familia cumple gradualmente con los 9 criterios de estabilización 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Personas desplazadas que acceden a mecanismos de justicia por delitos que dieron origen al desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD que solicitan acceso a mecanismos de justicia por delitos que dieron origen al desplazamiento ■ Hogares en situación de desplazamiento que cumplen gradualmente con los criterios de estabilización / Hogares incluidos en el RUPD 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hogares en situación de desplazamiento que disponen de asistencia jurídica / Hogares en situación de desplazamiento que solicitan asistencia jurídica ■ Personas en situación de desplazamiento acompañadas en retornos que recuperan sus tierras abandonadas o usurpadas / Personas en situación de desplazamiento acompañadas en retornos ■ Bienes con medidas de protección registrados en el Registro Único de Predios / Bienes con medidas de protección ■ Familias desplazadas afectadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente, beneficiadas con apoyo / Familias desplazadas afectadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente ■ Familias desplazadas afectadas en actos terroristas que reciben Atención Humanitaria de Emergencia (pérdida de bienes, heridas sin incapacidad permanente, secuestro, amenazas) / Familias desplazadas afectadas en actos terroristas (pérdida de bienes, heridas sin incapacidad permanente, secuestro, amenazas)

Adicionalmente, el gobierno incluye como indicador sectorial asociado del derecho a la reparación, un indicador para medir el goce efectivo del derecho a la reunificación familiar y otro para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la etapa de retorno. A estos dos indicadores se hará referencia más adelante.

En su XI Informe la Procuraduría señala que “los indicadores diseñados por el Gobierno para medir el goce efectivo del derecho a la reparación, si bien sufrieron algunas modificaciones positivas, no en todos los casos son pertinentes, suficientes ni adecuados, porque no contemplan todos los elementos del proceso de reparación y porque, en muchos casos, los indicadores propuestos no son claros ni aplicables.”

En cuanto a las características de los indicadores complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno señala, entre otras cosas, lo siguiente:

- Respecto del indicador sobre mecanismos de justicia, “reitera la importancia de diferenciar el tipo de justicia a que se refiere el indicador, puesto que el tratamiento es distinto si se trata de justicia transicional o de justicia ordinaria. Adicionalmente, aunque el acceso a la justicia hace parte del proceso de reparación, sería importante que el indicador diferenciara entre acceso a mecanismos de justicia y acceso a mecanismos de reparación, dado que lo primero no conlleva necesariamente a lo segundo.”
- Sobre los indicadores relacionados con los nueve criterios de estabilización, resalta que “están orientados a estabilizar social y económicamente a las víctimas del desplazamiento, pero no agotan el proceso de reparación, por lo cual, no resulta suficiente. Adicionalmente, para la Procuraduría no está claro cual sería la fórmula para aplicar este indicador, porque es multidimensional y heterogéneo.”
- En relación con el primer indicador complementario, señala que el único ajuste que hizo el Gobierno fue restringir los mecanismos de justicia a aquellos delitos que causaron el desplazamiento, por lo que considera que tampoco es pertinente.
- Respecto de los indicadores sectoriales asociados sobre asistencia jurídica, considera que no es claro “en qué consiste la misma, qué entidad debería prestarla y, por ende, a qué entidad se le aplicaría el indicador” y, además, estima que es “insuficiente porque “la fórmula de medición restringe esas acciones a las solicitudes de asistencia elevadas.”
- Sobre el indicador relacionado con recuperación de tierras abandonadas en los procesos de retorno, para la Procuraduría no es “claro cuál es el indicador propuesto, en tanto que en la respuesta a la orden segunda se formula un indicador diferente al planteado en la matriz anexa. En el primer caso, se refiere a las personas que recuperan tierras usurpadas o abandonadas en relación con las personas acompañadas en retornos, mientras que en la matriz anexa, se formula el indicador de las personas que recuperan tierras usurpadas o abandonadas sobre aquellas que, siendo acompañadas en retornos, declararon el abandono o usurpación de sus tierras. Adicionalmente, los indicadores se restringen a medir la recuperación de tierras en procesos de retorno, pero no se refieren – ni estos indicadores, ni otro posterior – a otros procesos de estabilización, como la reubicación o el reasentamiento, ni a otras formas de reparación por las pérdidas de los bienes, como la permuta o la adjudicación de tierras.”
- En relación con el indicador sobre bienes registrados en el RUP, para la Procuraduría tampoco es claro “cuál es el indicador propuesto, dado que en la respuesta a la orden segunda el indicador se refiere a bienes con medidas de protección registrados en el RUP, en relación con bienes con medidas de protección, mientras que en la matriz anexa el indicador se formula sobre los bienes con solicitud de medidas de protección.”
- Sobre los dos indicadores relacionados con el apoyo a las familias desplazadas afectadas en actos terroristas, la Procuraduría señala que “son indicadores que atienden a la condición

de víctimas de algunos desplazados por actos terroristas y no por el hecho mismo del desplazamiento, por lo cual debe entenderse que los apoyos a los que se refieren los indicadores tienden a reparar los daños ocasionados por los actos de terrorismo, pero no por los eventos del desplazamiento.”

La Contraloría General de la República indicó en su informe que sería importante que “además de medir el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a los mecanismos judiciales de protección, se establezca un indicador que permita evaluar la efectividad del sistema judicial para resolver estos procesos y, de manera complementaria, se logre determinar el nivel de impunidad asociado a este delito.” Agrega que la concepción de este indicador debe por lo menos reflejar “los niveles de reparación alcanzados y pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento y si las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares.”

Por su parte la Comisión de Seguimiento expresa en su informe del 19 de julio de 2007 que “los indicadores propuestos por el gobierno en materia de reparación se refieren casi de modo exclusivo al tema de acceso a la justicia. Por tal motivo son insuficientes para medir el avance en el cumplimiento del gobierno en relación con el tema de verdad y reparación integral. Ni siquiera dan cuenta los indicadores propuestos, de una visión integral del derecho a la justicia, pues restringe de manera inadecuada el espectro de atención a los delitos que dieron origen al desplazamiento, desconociendo que en algunas ocasiones el desplazamiento no se origina necesariamente en delitos sino en amenazas u otro tipo de vulneraciones y al mismo tiempo restringe la actuación del gobierno al delito de desplazamiento, situación preocupante si se tiene en cuenta que la judicialización de dicho delito ha sido precaria debido al temor de la misma población desplazada, y de otro, a la inacción de la Fiscalía para encontrar mecanismos de judicialización de oficio.”

Adicionalmente, critica que el gobierno incluya como elemento de reparación una fórmula similar a la empleada en el artículo 47 de la Ley 975 de 2005, porque no deben entenderse como únicos componentes de la reparación, las prestaciones sociales entregadas por el estado en desarrollo de la política de atención a la población desplazada. “Si bien las víctimas de crímenes atroces pueden y deben recibir atención humanitaria de parte del Estado, de ninguna manera puede considerarse que ésta cumple con los objetivos propios de la reparación integral. En efecto, la atención humanitaria busca simplemente estabilizar temporalmente la situación de las víctimas, sin garantizar que éstas sean restituidas en sus derechos. Por ello, si bien es cierto que en algunos casos la atención humanitaria de víctimas de crímenes atroces se torna más permanente que temporal e incluye medidas más complejas que la atención inmediata o de urgencia –como la estabilización socioeconómica y el retorno -, es fundamental mantener la distinción entre ésta y la reparación integral, en la medida en que la fuente o título de una y otra son distintos, y los objetivos de la reparación integral no pueden ser cumplidos a través de medidas meramente encaminadas a estabilizar o menguar los efectos de la situación de crisis derivada de la violación de derechos.”

Por lo anterior, la Comisión solicita a la Corte exigir al Gobierno “la construcción de indicadores de verdad, justicia y reparación, de tal manera que tomen en cuenta todos los componentes de dichos derechos y los estándares internacionales en la materia, a fin de que la intención del gobierno no se reeduce a manifestar que la ayuda humanitaria de por sí configura ya la reparación.”

6. Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la participación

Para medir el goce efectivo del derecho a la participación, el gobierno propone **a)** un indicador de goce efectivo formulado como “*El hogar en situación de desplazamiento conoce sus derechos y los mecanismos de participación*”; **b)** un indicador complementario y **c)** seis indicadores sectoriales asociados, expresados como se observa en el siguiente cuadro resumen:

Ind. GED	Ind. Complementarios	Ind. Sectoriales asociados
<p>El hogar en situación de desplazamiento conoce sus derechos y los mecanismos de participación</p>	<p>Hogares en situación de desplazamiento que conocen sus derechos y los mecanismos para su participación / Hogares incluidos en el RUP</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Decisiones e iniciativas sobre el diseño de la política o reformas a la misma que han contado con la participación de las OPD / Decisiones e iniciativas estudiadas ■ Informes de la Mesa Nacional y Departamental de fortalecimiento a OPD difundidos entre las OPD ■ Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de población indígena / Comités departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de población indígena ■ Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de población afro descendiente / Comités departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de población afro descendiente ■ Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de mujeres de PD / Comités departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de mujeres de PD ■ Mesas de fortalecimiento a OPD (nacional y departamental) apoyadas por el Gobierno para el desarrollo de su gestión / Mesas de fortalecimiento a OPD conformadas

En cuanto a los indicadores propuestos por el gobierno, la Procuraduría General de la Nación señala en su XI Informe que “el indicador de goce efectivo no es pertinente ni adecuado, dado que el núcleo esencial del derecho a la participación es la participación misma, no el conocimiento que las personas desplazadas tengan sobre los mecanismos para acceder a ella. En relación con el indicador complementario, aunque trae la fórmula ausente en el de goce efectivo, no supera las falencias señaladas para ese, por lo cual se reiteran las observaciones.” En relación con los indicadores sectoriales asociados propuestos por el gobierno, la Procuraduría señala que “persisten las fallas encontradas en los indicadores inicialmente propuestos, ya que no se puede, con los elementos que brinda, determinar la calidad de la participación de las organizaciones de población desplazada.”

7. Indicadores de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la reunificación familiar

Sobre este derecho el gobierno no propone ningún indicador de goce efectivo ni complementario del derecho a la reunificación familiar. Para superar este vacío propone incluir este derecho como un componente del derecho a la reparación y como tal plantea que éste sea medido con un indicador sectorial asociado formulado como **“Núcleos familiares desintegrados beneficiados con asistencia para la reunificación / Núcleos familiares desintegrados que solicitan asistencia.”**

Para la Procuraduría, dada la importancia y la magnitud de la violación de este derecho en el caso de la población desplazada, es importante que este derecho reciba un tratamiento diferenciado del derecho a la reparación. Señala que el indicador propuesto no es pertinente, adecuado ni suficiente para medir el goce efectivo del derecho porque “adolece de dos problemas: **a)** no especifica en qué consiste la asistencia para la reunificación y **b)** el universo de atención se restringe a las solicitudes de asistencia y no a los hogares desintegrados,” por lo cual no permitirá medir el grado de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional.

En relación con el ordinal tercero de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, en donde se ordena considerar el elemento básico del núcleo esencial del derecho a la vida: **“conservar la vida física”**, como componente mínimo del indicador de goce efectivo del derecho a la vida, el gobierno remite a los indicadores propuestos para medir el goce efectivo del derecho a la vida, en donde se incluyó tal criterio.

En cuanto al indicador de goce efectivo del derecho a la generación de ingresos al que hace referencia el Auto 109 de 2007, la Corte ordenó al gobierno definir el nivel de ingresos que debe alcanzar un hogar desplazado para que se considere que puede subsistir de manera digna y autónoma. En respuesta a dicha orden, la Directora del Departamento Nacional de Planeación y el Director de Acción Social como voceros del gobierno acogen la recomendación hecha por la Corte, reformulan el indicador inicialmente propuesto, lo enuncia como **“El nivel de ingreso per cápita del hogar es adecuado,”** y definen que consideraran “adecuado un nivel de ingresos que se ubique por encima de la línea de pobreza extrema (incluidos subsidios).”

Luego de citar el Documento CONPES No. 102 del 25 de septiembre de 2006, en donde se define cuál es el nivel de ingresos de quienes se encuentran en la línea de pobreza extrema, la Procuraduría señala que dicho nivel de ingresos “no es suficiente ni se compadece con la situación de vulnerabilidad y de víctima de la población desplazada.” Y agrega:

“No es consecuente con las órdenes proferidas por la Corte Constitucional el que el derrotero sea ubicar a la población desplazada por encima de la línea de pobreza extrema (o de indigencia). Aceptar el concepto de ingreso adecuado propuesto por el Gobierno significaría admitir que el ingreso de la población desplazada (por lo menos por el tiempo que se apliquen los indicadores) ha de oscilar entre un poco más de la canasta normativa de alimentos (\$90.710 por persona por mes) y probablemente menos de la canasta básica de consumo (\$224.307 por persona por mes).

Aunado a ello, no queda claro para este Organismo de Control a qué proximidad en los dos extremos de esas posibilidades se pretende ubicar el ingreso de la población desplazada. Eso significa que la superación de la línea de pobreza extrema propuesta por el Gobierno puede consistir en que una persona desplazada tenga ingresos levemente superiores a la canasta normativa de alimentos (\$91.000 por ejemplo), con lo cual se superaría la línea de pobreza extrema dispuesta por el Gobierno, pero no el alto grado de vulnerabilidad a que está expuesta una población que requiere

una consideración especial dado su carácter de víctima de un delito que se cometió por falta del Estado a su deber de garantía.

En conclusión, la Procuraduría considera que – bajo el concepto de ingreso adecuado propuesto – el indicador no es pertinente, suficiente ni adecuado, por cuanto limita al mínimo las obligaciones que el Estado tiene con la población desplazada y, por ende, restringe la satisfacción de todos los derechos de la misma que se relacionan directamente con el ingreso, extendiendo como consecuencia los plazos para la superación del estado de cosas inconstitucional de forma indefinida.

Por su parte la Contraloría General de la República señala que es “fundamental que se analice y revise la definición de “ingreso adecuado” propuesta por el Gobierno, toda vez que ésta debe ser concordante con los principios rectores del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en particular con el enfoque restitutivo, el cual pretende que las acciones encaminadas a la estabilización socioeconómica, tengan como objetivo que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del desplazamiento.”

En relación con el ordinal del Auto 109 de 2007, en donde la Corte Constitucional ordenó remitir un informe común con las fórmulas para los indicadores adoptados que permitieran la valoración porcentual sobre el avance, retroceso o estancamiento en el goce efectivo de los derechos a la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, la generación de ingresos, a la estabilización económica y a la identidad, así como sobre los demás derechos respecto de los cuales es necesario adoptar indicadores para llenar los vacíos y corregir las falencias advertidas en dicho, la Directora del Departamento Nacional de Planeación y el Director de Acción Social como voceros del gobierno señalaron:

El porcentaje de la población desplazada que fue efectivamente protegida en el correspondiente derecho se medirá con los indicadores complementarios los cuales permiten medir el estado de avance general, retroceso o estancamiento del goce efectivo de derecho con respecto al universo de atención.

El gobierno, en cada uno de los informes de aplicación de los indicadores que remita a la Corte, presentará las mediciones de los indicadores complementarios que incluirá la siguiente fórmula:

Numerador: Personas u hogares en situación de desplazamiento que gozan del derecho.

Denominador: El universo de atención identificado para cada derecho

En relación con la orden contenida en el ordinal cuarto de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, la Procuraduría General de la Nación señala que “la fórmula general es idónea” sin embargo, observa que para una correcta aplicación, el indicador o indicadores complementarios deberían ajustarse plenamente al indicador de goce efectivo, de tal forma que refleje el avance en la satisfacción del derecho que se pretende proteger. Señala adicionalmente que “en algunos de los indicadores adoptados por el Gobierno, los indicadores complementarios no corresponden plenamente al indicador de goce efectivo,” y a continuación identifica las falencias de los indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos a la vivienda, a la educación, a la alimentación, a la generación de ingresos, a la identidad, así como el indicador general de estabilización socioeconómica.

En cuanto al cumplimiento del ordinal del Auto 109 de 2007, en donde se ordena presentar indicadores de resultado que permitan medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata y ayuda humanitaria de emergencia y retorno, el gobierno precisa que “los indicadores de GED propuestos son transversales a cada una de las etapas del desplazamiento forzado. En esa medida, no se considera necesario diseñar nuevos indicadores de resultado para las etapas de Prevención y Protección y Atención Humanitaria de Emergencia. Para estas etapas se cuenta con indicadores sectoriales (gestión y producto) los cuales permiten identificar de qué manera la oferta del Gobierno, apunta a la materialización de los derechos. Sin embargo, tal y como puede identificarse en la matriz, para las fases de Prevención y Protección y Atención Humanitaria de Emergencia se incluyeron indicadores que responden a las necesidades específicas de la PD en cada momento de la ruta de atención.” A continuación, el gobierno propone dos nuevos indicadores sectoriales asociados para la fase de atención inmediata, formulados como **“Desplazamientos masivos atendidos dentro de las 72 horas siguientes a la emergencia / Total desplazamientos masivos”** y **“Hogares beneficiados con atención inmediata / Hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el ministerio público.”**

No obstante esta afirmación, en la matriz anexa al informe, el gobierno incluyó nuevos indicadores sectoriales asociados en relación con algunos de los derechos de la población desplazada para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional. A continuación, se presentan los indicadores adicionales propuestos por el gobierno, para complementar los indicadores adoptados por la Corte Constitucional y para reemplazar los rechazados en el Auto 109 de 2007, se muestran en la siguiente tabla resumen para cada derecho y por fases de atención:

Derecho	Nuevos Indicador sectoriales asociados propuestos por el gobierno		
	Fase Prevención y protección	Fase AHE	Fase Estabilización (retorno - reubicación)
Vivienda	Bienes protegidos en zonas de riesgo inminente / Solicitudes de protección avaladas Titulación de terrenos baldíos ocupados en zonas de riesgo inminente / Solicitudes de titulación elevadas	Personas en situación de desplazamiento beneficiadas con alojamiento transitorio o apoyo monetario para arrendamiento	Hogares con subsidio de vivienda de interés social rural en el marco del retorno / Solicitudes de subsidio en el marco del retorno

Derecho	Nuevos Indicador sectoriales asociados propuestos por el gobierno		
	Fase Prevención y protección	Fase AHE	Fase Estabilización (retorno - reubicación)
Salud		<ul style="list-style-type: none"> ■ Personas remitidas para la atención de urgencia en salud ■ Personas en situación de desplazamiento atendidas por unidades móviles. Intervención en crisis. ■ Hogares apoyados en la reorientación de su plan de vida / Hogares incluidos en el RUPD a partir de 2006 ■ Cobertura de vacunación con pentavalente (dpt-hib-hb) en niños menores de un año 	<p>Hogares apoyados en la reorientación de su plan de vida / Hogares incluidos en el RUPD a partir de 2006</p> <p>Cobertura de vacunación con pentavalente (dpt-hib-hb) en niños menores de un año</p>
Educación			
Alimentación	<p>Planes Integrales Únicos formulados / Zonas de riesgo de desplazamiento</p> <p>Planes Integrales Únicos con perspectiva étnica / Planes Integrales Únicos formulados</p> <p>Total familias vulnerables en riesgo de desplazamiento vinculadas a proyectos de seguridad alimentaria (Resa) - contratos firmados</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desplazamientos masivos atendidos dentro de las 72 horas siguientes a la emergencia / Total desplazamientos masivos ■ Hogares atendidos con apoyo de alojamiento temporal / Total de hogares incluidos en el RUPD ■ Hogares atendidos con apoyo no alimentario / Total de hogares incluidos en el RUPD 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hogares atendidos con prórroga de la atención / Hogares que presentaron solicitud de ampliación de la atención ■ Hogares incorporados en programas de generación de ingresos después de haber sido atendidos con AHE / Hogares atendidos con AHE ■ Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD

Derecho	Nuevos Indicador sectoriales asociados propuestos por el gobierno		
	Fase Prevención y protección	Fase AHE	Fase Estabilización (retorno - reubicación)
Generación de Ingresos		Personas beneficiarias de alimentos por trabajo o capacitación / Personas vinculadas a proyectos de trabajo o capacitación	
Identidad			
Vida			
Integridad		Casos de violencia sexual reportados en albergues temporales Casos de violencia intrafamiliar reportados en albergues temporales	
Libertad			
Seguridad			
Participación e integración local			
Reparación		Hogares que han formado su plan de vida con orientación hacia la reunificación familiar / Hogares incluidos en el RUPD	Bienes con medidas de protección registrados en el Registro Único de Predios / Bienes con solicitud de medidas de protección
Estab. Socio-económica			

Sobre este punto, la Procuraduría General de la Nación resalta que el gobierno no propone ningún indicador para la fase de ayuda inmediata, y a continuación hace observaciones sobre aquellos indicadores adicionales incluidos por el gobierno en el documento de junio 22 de 2007, sobre los que no hubiera ya algún pronunciamiento específico por parte de ese organismo de control.

Frente a los dos indicadores propuestos por el gobierno para el derecho a la alimentación en la etapa de atención humanitaria de emergencia, los cuales fueron propuestos como indicadores sectoriales asociados, la Procuraduría General de la Nación concluye que son insuficientes e inadecuados porque este componente de atención “contiene otros elementos que deben ser satisfechos, como la educación, la personalidad jurídica, el alojamiento temporal, el vestuario y la atención en urgencias, entre otros.” Igualmente señala que estos indicadores no miden “oportunidad de la entrega de las ayudas, que debe hacerse inmediatamente después de la declaración, dado el altísimo grado de vulnerabilidad en que se encuentra esta población en ese momento en que acaba de ser obligado a abandonar su vida habitual para verse expulsado a un lugar en el que no dispone de medios de subsistencia.”

Adicionalmente, se refiere a las falencias de los nuevos indicadores propuestos por el gobierno para los derechos a la vivienda, a la salud, a la educación, a la alimentación, a la generación de ingresos, a la identidad, a la vida, a la integridad, a la libertad personal, a la seguridad personal, a la participación, a la reparación en las etapas de prevención, atención humanitaria de emergencia y de estabilización, dentro de las cuales destaca:

1. La ausencia de fórmulas;
2. El hecho de que no cobijen componentes esenciales del derecho en las etapas críticas
3. No se ajustan a las exigencias constitucionales,
4. En su contenido no son claros;
5. No son aplicados en todas las fases del desplazamiento en las que son relevantes;
6. Carecen de un universo relevante para su aplicación.

Por su parte, la Contraloría General de la República señala que en relación con la etapa de prevención y protección del desplazamiento que “ninguno de los indicadores señalados contempla las Alertas Tempranas como mecanismo para determinar la vulnerabilidad y riesgo de las poblaciones en donde se generan éstas. Por lo tanto, sería relevante establecer algún indicador que relacione las alertas que se emitan en relación con posibles desplazamientos, como las acciones efectivas que se desarrollen en respuesta a ellas, así como los resultados concretos en materia de prevención de los hechos alertados.”

En cuanto al indicador de resultado para la etapa de retorno, el gobierno no propone un indicador de goce efectivo de derechos, sino que lo presenta como uno de los indicadores sectoriales asociados del derecho a la reparación, formulado como **“Hogares acompañados en retorno o reubicación que no registran nuevos eventos de desplazamiento/Hogares acompañados en retorno o reubicación.”**

En relación con este indicador, la Procuraduría considera que no es pertinente, “en la medida en que no logra abarcar el universo total de población retornada a la cual tiene la obligación de garantizar sus derechos porque sólo contempla aquella población retornada que ha sido acompañada por el Estado y deja por fuera aquellas personas que retornan sin el apoyo estatal, ya sea porque no reportaron su voluntad de retorno, porque la reportaron y no obtuvieron respuesta del Estado o, porque asumieron la responsabilidad de retornar sin acompañamiento.”

En cuanto a la orden sexta del Auto 109 de 2007, en la que se rechazaron los plazos propuestos para la aplicación de los indicadores adoptados, el Gobierno Nacional describe en su respuesta a este punto los obstáculos que deberá enfrentar para culminar el levantamiento de la línea de base

para la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, así como las medidas adoptadas para lograr que los informes a la Corte se hagan en las fechas previstas por ésta. A continuación se transcriben los apartes más relevantes de esa respuesta:

“El diseño de la estrategia tiene contemplada la implementación en 33 municipios en el año 2007 y una expansión en dos etapas en el año 2008. En este sentido, la primera fase del año 2008 incorporará los primeros 530 municipios entre marzo y mayo de 2008; y, en la segunda fase del año 2008, incorporará los 535 restantes entre agosto y octubre del mismo año. Por lo anterior, la totalidad de la línea base de Goce Efectivo de Derechos para la población en condición de desplazamiento, a través de la estrategia *Juntos* quedará terminada completamente, en el escenario más flexible, una vez ingrese el último municipio en octubre de 2008; a lo anterior hay que agregar nueve meses adicionales que toma la recolección de la línea base para las cuatro cohortes, es decir julio de 2009.

Para efectos de los requerimientos de la Corte Constitucional, el plazo máximo aquí estipulado no significa que no se puedan presentar avances y entregar informes parciales. Como se presentó, la recolección de información es permanente en el tiempo y algunos municipios estarán terminados al 100% mucho antes de esa fecha, (p.e. los municipios de la prueba piloto, tendrán la línea base recolectada hacia finales de abril de 2008).

De acuerdo con lo anterior, puede anticiparse que, para junio de 2008 y a través de la RED *Juntos* no podrá obtenerse información de hogares incluidos en el RUPD ubicados en municipios donde no haya ingresado la RED o que no se hayan vinculado a Familias en Acción. En consecuencia, el Gobierno Nacional comenzará, a partir de julio de 2007, una acción masiva para localizar a estos hogares y aplicar la encuesta de levantamiento de línea de base sectorial que permita la identificación de necesidades desde la oferta.

De esta forma, a mediados del mes de diciembre de 2007 y en junio de 2008 se presentará a la Corte Constitucional un informe que refleje los resultados alcanzados hasta el momento por el Gobierno en materia de levantamiento de línea de base sectorial y de línea de base de Goce Efectivo de Derechos.

Sobre este punto, para la Procuraduría General de la Nación las explicaciones dadas por el gobierno sobre la necesidad de prolongar algunos de los plazos fijados por la Corte, “están orientadas a reiterar los plazos propuestos inicialmente y no a superar los obstáculos encontrados por la Corte Constitucional para su aplicación (ver párrafo 85 del auto 109 de 2007).” Es altamente preocupante para la Procuraduría que el Gobierno anticipe que para el plazo ordenado por la Corte Constitucional – junio de 2008 – no se tendrá sino un informe parcial y los subsiguientes seguirán siendo parciales hasta, por lo menos, julio de 2009. Es claro para este Órgano de Control que si no se cuenta con una línea de base homogénea en la aplicación de los indicadores, difícilmente se podrá establecer el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y del goce efectivo de derechos en relación con cada persona, hogar y la totalidad de la población desplazada.”

En relación con el ordinal decimoprimer de la parte resolutive del Auto 109 de 2007, en donde se ordena que el gobierno se pronuncie sobre la propuesta de adopción de nuevos indicadores presentados por la Corporación Casa de la Mujer y la Organización Plan Internacional, con el fin de que le presente un cronograma para la incorporación de indicadores diferenciales, el gobierno reitera que para la adopción de indicadores, éstos deberán **1)** “cumplir con características técnicas,

a fin de garantizar su utilidad como instrumentos de medición;” 2) “ser precisos y no dar pie a interpretaciones ambiguas;” 3) “estar disponibles en un tiempo razonable;” 4) “estar disponibles a un costo razonable para el Estado y ser susceptibles de validación independiente, de manera que no se desvíen recursos financieros y humanos en el desarrollo del seguimiento; y 5) su número debe ser el mínimo posible.”

Concluye que los indicadores propuestos por la Corporación Casa de la Mujer y la Organización Plan Internacional “están orientados, más que a medir resultados, a monitorear los procesos, acciones y operaciones adelantados para la implementación de la política de atención a la población desplazada. Si bien esto es útil no está a acorde con los criterios técnicos mencionados anteriormente.” Señala además, que algunos de los criterios contenidos en los indicadores propuestos, ya habían sido contemplados por el Gobierno Nacional en la batería de indicadores presentada a la Corte.

Sobre este punto, la Procuraduría considera que el Gobierno no acató la orden proferida por la Corte Constitucional porque **A)** “Sin hacer mayores consideraciones sobre cada uno de los indicadores presentados por las organizaciones, concluyó que éstos no eran idóneos para medir resultados y que no se ajustaban a los criterios mencionados anteriormente;” y **B)** “El Gobierno no presentó un cronograma para la incorporación de indicadores diferenciales y, en cambio, respondió refiriéndose a los que ya ha presentado a la Corte Constitucional. Así mismo, el Gobierno no explicó los motivos que lo llevaron a no presentar dicho cronograma. Por lo anterior, considera que no se acató la orden proferida por la Corte Constitucional y que, con ello, el Gobierno cierra la posibilidad de adoptar nuevos indicadores que tiendan a la atención diferenciada de población especialmente vulnerable, como lo son las mujeres, las niñas, los niños y los jóvenes.”

Tanto la Procuraduría General de la Nación como la Comisión de Seguimiento incluyeron en sus informes consideraciones adicionales sobre aspectos no relacionados con los indicadores de resultado, los cuales no serán considerandos en el presente auto, sino que serán objeto de valoración por la Corte Constitucional en otros autos de seguimiento.

III. CONCLUSIONES Y DECISIONES

Del recuento anterior de las propuestas del gobierno en respuesta al Auto 109 de 2007 y de las observaciones a los indicadores propuestos por el gobierno en su documento del 22 de junio de 2007, presentadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional concluye lo siguiente.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales para corregir los vacíos y falencias de la batería de indicadores de resultado adoptada mediante Auto 109 de 2007 para medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, éstos no han sido totalmente superados. Del análisis realizado, se identifican dos tipos de situaciones que deben ser examinadas por la Sala Segunda de Revisión:

1. Persistencia de vacíos:

- a. Porque en relación con ciertos derechos, aún no se cuenta con los indicadores de resultado solicitados, debido a que el gobierno no presentó una propuesta específica, o porque la Corte Constitucional rechaza los indicadores propuestos por no cumplir con los requisitos de pertinencia, adecuación y suficiencia señalados en el Auto 109 de 2007 y en el presente Auto;

- b. Porque en relación con ciertos elementos esenciales solicitados por la Corte, el gobierno no presentó ninguna propuesta que los incorporara, o
- c. Porque aunque el gobierno presentó una propuesta específica, el indicador formulado no es pertinente, adecuado ni suficiente para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En este evento, dada la carga probatoria que tiene el gobierno de demostrar que ha dado cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, considera la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional que la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado le impedirá al gobierno demostrar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. No obstante, para que se cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al igual que ACNUR, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

Por lo tanto, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la superación del estado de cosas inconstitucional o la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

- 2. Fallas en los indicadores:** Porque tanto en los indicadores ya adoptados en el Auto 109 de 2007, como en algunos de los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo de ciertos derechos, o respecto de un aspecto particular solicitado por la Corte Constitucional, no fueron incorporadas las sugerencias y correcciones señaladas por los organismos de control, la Comisión de Seguimiento o el ACNUR, y no expresó las razones por las cuales no fueron incorporadas dichas sugerencias y correcciones.

Cuando las fallas se refieran a los indicadores ya adoptados y a falencias resaltadas anteriormente, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional avalará los comentarios críticos de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación y la Comisión de Seguimiento y, por lo tanto, comunicará integralmente tales informes para que el gobierno incorpore las sugerencias y efectúe las correcciones y, en todo caso, si no lo hace, motive puntual y expresamente las razones por las que no acoge tales sugerencias y justifique por qué los indicadores criticados cumplen con los requisitos de pertinencia, suficiencia y adecuación exigidos. En todo caso, en los dos informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 109 de 2007, deberá manifestar expresamente los ajustes y modificaciones que introduzca para perfeccionarlos, así como las razones específicas y puntuales por las cuales no acogió alguna de las sugerencias u observaciones presentadas, junto con las estadísticas obtenidas.

Cuando se trate de fallas identificadas en los nuevos indicadores propuestos que sean adoptados por la Corte Constitucional en el presente Auto, se procederá de manera similar, a fin de que el gobierno incorpore las observaciones presentadas por los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, ajuste las fórmulas propuestas y aplique de manera inmediata los indicadores adoptados.

Lo anterior no obsta para que la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el ACNUR o la Comisión de Seguimiento consideren, al aplicar sus propios indicadores, incluir lo que estimen apropiado para obtener información suficiente, adecuada y significativa sobre la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, lo cual será valorado por la Corte Constitucional al adoptar las decisiones a que haya lugar.

En cuanto a la primera situación descrita –persistencia de vacíos- la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, identifica dos grupos de indicadores y falencias esenciales no superadas. Dentro del primer grupo – indicadores que serán rechazados - se encuentran los indicadores principales, así como los indicadores complementarios y sectoriales asociados, respecto de los siguientes derechos:

- El indicador propuesto por el gobierno para el derecho a la **reunificación familiar**, como quiera que no resulta pertinente ni suficiente incluir este derecho como un componente más del derecho a la reparación, pues se trata de derechos que tienen un contenido distinto y que requiere para su protección y garantía medidas específicas separables. Tampoco resulta adecuado para proveer a la Corte Constitucional información relevante para decidir si se está avanzando, retrocediendo o si hay estancamiento en el goce efectivo de este derecho o en la superación del estado de cosas inconstitucional.
- Los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados propuestos para el derecho a la **seguridad personal**, como quiera que no resulta pertinente medir el goce efectivo de este derecho a partir de la identificación del riesgo por parte de una comunidad, de la oferta estatal de servicios de seguridad o de la presencia de la fuerza pública en las distintas zonas del país. Los indicadores propuestos tampoco resultan suficientes para medir el derecho a la seguridad personal en las distintas fases del desplazamiento, ni adecuados para determinar el goce efectivo de este derecho desde el punto de vista del individuo.
- Los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados propuestos para el derecho a la **participación**, como quiera que no resulta pertinente medir el goce del derecho a la participación teniendo en cuenta el conocimiento que tenga el hogar desplazado de sus derechos y de los mecanismos de participación. Los indicadores propuestos tampoco son adecuados para medir la calidad de la participación de las organizaciones de desplazados, ni suficientes para medir el goce efectivo de este derecho como quiera que sólo se refieren a aspectos operativos de los comités territoriales, o a la presencia física de representantes de la población desplazada y no a la forma como es ejercida esa participación, de conformidad con los criterios señalados por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004.
- Los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno para el derecho a la **reparación**, como quiera que no resultan adecuados, pertinentes ni suficientes para medir el derecho a la reparación integral que tiene la población desplazada como víctimas de un delito, pues se refieren sólo al acceso a la justicia por los delitos que dieron origen al desplazamiento y no por el desplazamiento mismo, porque no incluyen el derecho a la verdad como elemento esencial de este mismo, porque reduce la reparación a la provisión de atención por parte del estado y no tiene en cuenta elementos esenciales de la reparación integral tales como la restitución al estado anterior, o la indemnización cuando no es posible volver al estado anterior o la garantía de no repetición.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que en relación con estos derechos, la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado solicitados le impedirá al gobierno demostrar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población

desplazada. No obstante, para que se cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al igual que ACNUR, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

Dentro del segundo grupo – falencias esenciales que no fueron superadas y que perpetúan los vacíos detectados -, se encuentra lo siguiente respecto de todos los indicadores propuestos y adoptados: **1)** los indicadores presentados fueron concebidos, diseñados y expresados desde una perspectiva general de goce efectivo de derechos que no tiene en cuenta el enfoque diferencial solicitado. Aun cuando el gobierno incluye algunos indicadores sectoriales asociados que hacen referencia a los sujetos de especial protección para los derechos a la alimentación, a la salud, o a la educación (madres gestantes, menores de 5 años, personas de la tercera edad), esta inclusión no refleja una consideración sistemática para todos los derechos de la población desplazada ni en relación con todos los componentes de atención que demuestre una instrumentalización adecuada del elemento diferencial. Aun cuando algunos de los indicadores propuestos potencialmente podrían reflejar ese enfoque diferencial, la ausencia de una fórmula clara impide examinar su pertinencia, adecuación y suficiencia; **2)** los indicadores presentados fueron diseñados teniendo en cuenta la etapa de estabilización socioeconómica, sin consideración a las necesidades particulares y los grados de mayor vulnerabilidad de la población desplazada en las etapas de prevención, asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia y retorno. Aun cuando el gobierno señala que los indicadores propuestos son transversales a todas las etapas del desplazamiento, e incluye algunos indicadores sectoriales asociados en las etapas de prevención y ayuda humanitaria de emergencia, este ejercicio no refleja una consideración adecuada, suficiente ni pertinente del goce efectivo de los derechos de la población desplazada en cada etapa como quiera que se refieren principalmente a la oferta de servicios o al número de solicitudes de la población desplazada para acceder a un determinado auxilio; **3)** El gobierno no ha presentado hasta ahora ningún indicador para medir la coordinación entre las entidades del nivel nacional ni la coordinación de esfuerzos entre el nivel central y el territorial.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que en relación con estos derechos, la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado solicitados le impedirá al gobierno demostrar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. No obstante, para que la Corte cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al igual que ACNUR, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

En cuanto a la segunda situación descrita en este Auto – fallas en los en los indicadores ya adoptados y en los nuevos indicadores propuestos que serán adoptados en el presente Auto, dado que se refieren, entre otras cosas, a la necesidad de **A)** clarificar algunas de las fórmulas; **B)** incluir ciertos componentes del derecho; **C)** precisar el universo relevante para su aplicación, **D)** aplicar el indicador en todas las fases del desplazamiento en las que es relevante; **E)** corregir discrepancias entre las fórmulas empleadas en la propuesta y en la tabla anexa, o **F)** modificar el empleo de ciertos términos para ampliar el contenido que debe ser medido, la Corte no hará un listado detallado de indicadores que deben ser ajustados, sino que comunicará integralmente los informes presentados por la Procuraduría General

de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento para que el gobierno incorpore las sugerencias y efectúe las correcciones y en todo caso, si no lo hace, motive puntualmente su decisión y exprese las razones por las que no acoge tales sugerencias y justifique por qué los indicadores criticados cumplen con los requisitos de pertinencia, suficiencia y adecuación exigidos. En todo caso, en los dos informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 109 de 2007, deberá manifestar expresamente los ajustes y modificaciones que introduzca para perfeccionarlos, así como las razones específicas y puntuales por las cuales no acogió alguna de las sugerencias u observaciones presentadas, junto con las estadísticas obtenidas.

Como quiera que dentro de esta categoría se encuentran los nuevos indicadores propuestos por el gobierno que pueden ser adoptados, aun cuando deban ser ajustados de conformidad con las observaciones presentadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento, la Sala Segunda de Revisión precisará cuáles son los indicadores serán adoptados mediante este Auto:

- Los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados del derecho a la **vida**, pues aunque la fórmula propuesta por el gobierno difiere de la sugerida por la Corte Constitucional en el Auto 109 de 2007, tales indicadores resultan adecuados, suficientes y pertinentes para medir el núcleo esencial del derecho a la vida de la población desplazada.

La Corte Constitucional difiere en este punto de lo señalado por la Procuraduría General de la Nación, puesto que el gobierno no estaba obligado a adoptar la fórmula sugerida en el Auto 109 de 2007, sino a incluir el elemento “**preservación de la vida**,” tal como lo hizo el gobierno. Adicionalmente, la Sala Segunda de Revisión considera, contrario a lo que afirma la Procuraduría, que el uso de la expresión “**miembros del hogar en situación de desplazamiento**” permite medir la preservación de la vida de toda la población desplazada en general. También considera la Corte que la referencia a los “**dirigentes de la población desplazada**” y a las “**personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario**” empleada en los dos indicadores asociados propuestos, permitirán medir el goce efectivo de este derecho tanto de líderes como de otras personas víctimas del desplazamiento cuya vida esté amenazada. En cuanto al indicador complementario que mide el número de “**personas desplazadas víctimas de homicidio**”, y establece un indicador negativo del goce del derecho a la vida, resulta adecuado, pertinente y suficiente para medir la efectividad de las medidas adoptadas por el gobierno para garantizar el goce efectivo de este derecho. En cuanto al empleo de la expresión “**causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento**”, la Sala Segunda de Revisión coincide con la Procuraduría en que resulta ambigua y podría ser interpretada para excluir homicidios acaecidos con posterioridad al desplazamiento en razón a la condición de desplazado cuando tengan un origen distinto (un actor armado distinto, un motivo distinto, etc.) al de la situación que generó el desplazamiento, o para excluir *a priori*, homicidios respecto de los cuales no haya certeza de su origen, así existan indicios de que estaban relacionados con la condición de desplazado de la víctima, y en esa medida, los indicadores propuestos deberán ser ajustados para medir las muertes violentas, independientemente de su origen y de que puedan hacerse mediciones especiales sobre las posibles causas de la muerte violenta.

Sobre este punto, tal como se señaló en este Auto, el gobierno deberá incluir en los informes que presente en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 109 de 2007, una referencia expresa a la forma como fueron incorporadas las correcciones o expresar los motivos para no incorporarlas y presentará junto con las estadísticas solicitadas, junto con las estadísticas obtenidas.

- Los indicadores principales, complementarios y asociados de los derechos a la **integridad** y a la **libertad**, por ser pertinentes y adecuados para medir el goce efectivo de estos derechos, aun cuando deban ser ajustados para asegurar su suficiencia y medir su goce efectivo en relación con causas distintas a las consideradas por el gobierno en su propuesta.

Sobre este punto, tal como se señaló en este Auto, el gobierno deberá incluir en los informes que presente el 1 diciembre de 2007 y el 30 de junio de 2008, una referencia expresa a la forma como fueron incorporadas las correcciones o expresar los motivos para no incorporarlas, junto con las estadísticas obtenidas.

En relación con el indicador sobre el nivel de adecuado para que un hogar desplazado subsista de manera digna y autónoma, y fijado por el gobierno como “por encima de la línea de pobreza extrema (incluidos subsidios)”, considera la Corte Constitucional que a pesar de que en él se emplea la expresión “**por encima**”, **A)** no establece cuál es el valor superior que debe alcanzar ese ingreso mínimo para adquirir bienes y servicios básicos, **B)** incluye la consideración “subsidios” como parte de ese nivel de ingresos mínimo, el criterio escogido por el gobierno resulta excesivamente bajo. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que un nivel de ingresos que perpetúe a la población desplazada en la línea de indigencia no garantiza el goce efectivo de sus derechos ni su subsistencia de manera digna y autónoma. Por lo tanto, instará al gobierno a que establezca otro criterio técnico para determinar el nivel de ingresos “**adecuado**”. Lo anterior, sin perjuicio de que se proceda a la aplicación de un indicador sobre nivel de ingresos para efectos de presentar los dos informes en las fechas fijadas.

En relación con los plazos para construir la línea de base rechazados en el Auto 109 de 2007, el gobierno presenta una explicación sobre los ajustes de la metodología y del cronograma para construir la línea de base para la aplicación de los indicadores de resultado adoptados y expresa las razones por las cuales no podrá contar en las fechas fijadas por la Corte Constitucional con una línea de base que tenga en cuenta al 100% de la población desplazada, y plantea la adopción de correctivos para que esa línea de base tenga en cuenta el porcentaje de población desplazada más alto posible, así como la fecha probable en la que espera poder incluir a la totalidad de la población desplazada. Para la Procuraduría el gobierno está insistiendo en los plazos inicialmente planteados. La Sala Segunda de Revisión de la Corte no comparte esta conclusión y entiende que el gobierno entregará los informes solicitados en el ordinal sexto de la parte resolutive del Auto 109 de 2007 en las fechas previstas, es decir, el 1 de diciembre de 2007 y el junio 30 de 2008, y que adoptará todos los correctivos que sean necesarios para que la construcción de la línea de base común para la aplicación de los indicadores adoptados sea lo más cercana posible al 100% de la población desplazada. En los dos informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos, deberá manifestar expresamente los ajustes y modificaciones que introduzca para perfeccionarlos, así como las razones específicas y puntuales por las cuales no acogió alguna de las sugerencias u observaciones presentadas, junto con las estadísticas obtenidas.

Relación de los indicadores que serán adoptados y los que serán rechazados en el presente Auto

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional:

1. Adoptará los siguientes indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados para los derechos a la vida, a la integridad personal, y a la libertad:

Derecho a la vida

Indicador de GED:

- Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida.

Indicador complementario:

- Personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD

Indicadores sectoriales asociados:

- Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo, beneficiadas con medidas de protección / Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo
- Dirigentes de PD beneficiados con medidas de protección / Dirigentes de PD
- Personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por delitos que dieron origen al desplazamiento

Derecho a la integridad

Indicador de GED:

- Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte)

Indicador complementario:

- Personas desplazadas víctimas de acciones contra la integridad / Personas incluidas en el RUPD

Indicador sectorial asociado:

- Dirigentes de PD que han sido víctimas de acciones contra su integridad personal (casos denunciados) / Dirigentes de PD en situación de riesgo extraordinario o extremo y solicitan protección

Derecho a la libertad

Indicador de GED:

- Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria

Indicador complementario:

- Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su libertad personal / Personas incluidas

Indicador sectorial asociado:

- Secuestros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento

Los indicadores adoptados deberán ser aplicados de manera inmediata, así tengan que ser perfeccionados por el gobierno con posterioridad a su adopción, de conformidad con lo señalado en los considerandos del presente Auto.

2. Rechazará los indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno para los derechos a la reunificación familiar, a la seguridad personal, a la participación, y a la reparación, por cuanto dichos indicadores no cumplieron con los requisitos de pertinencia, adecuación y suficiencia. Por lo tanto, para medir el goce efectivo de estos derechos aún subsiste el vacío en los indicadores propuestos por el gobierno.
3. Rechazará los nuevos indicadores sectoriales asociados presentados por el gobierno para medir el goce efectivo de los derechos a la vivienda, a la salud, a la alimentación, a la generación de ingresos, a la integridad, a la alimentación, a la participación e integración local y a la reparación de la población desplazada en las fases de prevención, ayuda humanitaria de emergencia y retorno, los cuales fueron resumidos en la tabla incluida en este Auto puesto que, tal como fueron formulados, no es posible evaluar su pertinencia, adecuación y suficiencia. Igualmente rechazará los nuevos indicadores sectoriales asociados propuestos por el gobierno que supuestamente tienen en cuenta el enfoque diferencial solicitado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, así como en sus autos de seguimiento.

Por lo tanto, aún subsisten los vacíos en los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata y ayuda humanitaria de emergencia y retorno, así como para incorporar el enfoque diferencial de la atención específica que deben recibir los sujetos de especial protección constitucional que sean víctimas del desplazamiento forzado, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, las personas de la tercera edad, los indígenas y los afrocolombianos.

4. Dada persistencia de estos vacíos para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, se considera que el gobierno no estará en capacidad de demostrar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Por ello, de conformidad con lo señalado en el Auto 218 de 2006, para que la Corte Constitucional cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control, ACNUR, la Comisión de Seguimiento y otras entidades u organizaciones, siempre que se refieran a la efectividad de los derechos de la población desplazada.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- RECHAZAR, los indicadores propuestos por el gobierno para los derechos a la **reunificación familiar**, a la **seguridad personal**, a la **participación**, y a la **reparación**. Igualmente, **RECHAZAR** los indicadores sectoriales asociados presentados por el gobierno para introducir,

en relación con algunos aspectos de la política, el enfoque diferencial o la consideración de las distintas etapas del desplazamiento, recogidos en la tabla resumen incluida en el presente Auto. En consecuencia, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que en relación con estos derechos, la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado propuestos le impedirá al gobierno demostrar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. No obstante, para que la Corte cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al igual que ACNUR, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

SEGUNDO.- DECLARAR, que no fueron superados los vacíos detectados en el Auto 109 de 2007, porque los ajustes propuestos no permiten medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata y ayuda humanitaria de emergencia y retorno ni incorporan el enfoque diferencial de la atención específica que deben recibir los sujetos de especial protección constitucional, tales como los niños, los ancianos, los discapacitados, las mujeres cabeza de familia, los indígenas y los afrodescendientes. En consecuencia, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional considera que en relación con estos aspectos, la persistencia de vacíos en los indicadores de resultado solicitados le impedirá al gobierno demostrar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención, asistencia inmediata, atención humanitaria, y retorno, o para demostrar el goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional que son víctimas del desplazamiento forzado. No obstante, para que la Corte cuente con información técnica que le permita verificar si en la práctica los desplazados están gozando de manera efectiva de sus derechos, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control, ACNUR y la Comisión de Seguimiento, quienes podrán incluir en sus informes lo que estimen apropiado para aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores.

TERCERO.- ADOPTAR, los indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados del derecho a la **vida, a la integridad y a la libertad** propuestos por el gobierno y enunciados en los considerandos del presente Auto. Los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata, así deban ser perfeccionados por el gobierno con posterioridad a su adopción, de conformidad con lo señalado en los considerandos del presente Auto.

CUARTO.- REITERAR, que la aplicación de los indicadores ajustados y corregidos deberá hacerse en las fechas fijadas en el Auto 109 de 2007, es decir, 1 de diciembre de 2007 y el junio 30 de 2008, aun cuando dicha aplicación no cobije al 100% de la población desplazada. En los dos informes que presente el gobierno sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos, deberá manifestar expresamente los ajustes y modificaciones que introduzca para perfeccionarlos, así como las razones específicas y puntuales por las cuales no acogió alguna de las sugerencias u observaciones presentadas, junto con las estadísticas obtenidas.

QUINTO.- REITERAR, que en los dos informes sobre el resultado de aplicar los indicadores, se deberá señalar el porcentaje de desplazados que gozan de cada derecho, así como el porcentaje que no goza de cada derecho.

SEXTO.- En relación con el indicador sobre el nivel de ingresos adecuado, **NO ACEPTAR** que cualquier nivel superior a la línea de pobreza extrema sea considerado suficiente para demostrar el goce efectivo del derecho al mínimo vital, e **INSTAR** al gobierno a que establezca otro criterio técnico para determinar el nivel de ingresos “adecuado”. Lo anterior, sin perjuicio de que se proceda a la aplicación de un indicador sobre nivel de ingresos para efectos de presentar los dos informes en las fechas fijadas.

SÉPTIMO.- INVITAR, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, y a la Defensoría del Pueblo, a que dentro del ámbito de sus competencias, continúen verificando que los procesos de implementación de los indicadores adoptados son correctos y, adicionalmente, consideren la inclusión de indicadores apropiados para medir el goce efectivo de derechos, en aquellos derechos o etapas respecto de los cuales persisten vacíos en la propuesta presentada por el gobierno, con el fin de aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores de manera autónoma.

OCTAVO.- CONSTATAR, que el Señor Procurador General de la Nación ha decidido dar traslado a las Procuradurías Delegadas de los informes enviados por este Despacho a la Corte Constitucional, para que estudien la viabilidad de activar la competencia disciplinaria en los casos en que lo consideren pertinente. **INVITAR** a la Procuraduría General de la Nación a que siga aplicando los indicadores que ha venido empleando, así como otros que estime pertinentes, y haciendo seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

NOVENO.- INVITAR, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada que considere la inclusión de indicadores apropiados para medir el goce efectivo de derechos, en aquellos derechos o etapas respecto de los cuales persisten vacíos en la propuesta presentada por el gobierno, con el fin de aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando de manera autónoma los indicadores que estime necesarios para llenar los vacíos mencionados, así como los demás que estime pertinentes.

DÉCIMO.- INVITAR, a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR a continuar presentando los informes que considere pertinentes, cuando lo considere oportuno, sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

DECIMOPRIMERO.- DAR TRASLADO a la Directora del Departamento Nacional de Planeación y al Director de Acción Social de los comentarios críticos presentados por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento, con el fin de que al presentar los dos informes, manifieste expresamente los ajustes y modificaciones que introduzca para perfeccionarlos de conformidad con las correcciones sugeridas, así como las razones específicas y puntuales por las cuales no acogió alguna de las observaciones presentadas, junto con las estadísticas obtenidas.

AUTO 116 DE 2008

Bogotá, Mayo 13 de 2008

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, ha adoptado la siguiente providencia con el fin de pronunciarse sobre la **propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada** presentados por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento **para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007***

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte señaló la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación como uno de los problemas más protuberantes de la política de atención a la población desplazada, que impedía dar cumplimiento y continuidad a la política, así como “detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y) una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas del cumplimiento de los objetivos fijados para cada componente de la atención a la población desplazada,” lo cual afectaba el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en cada una de las fases del desplazamiento y en relación con todos los componentes y etapas de atención de la política pública.

La Corte Constitucional reiteró en los autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006 y 266 de 2006, que la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación de la política era una de las causas que impedía avanzar adecuadamente en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, en consecuencia, le solicitó al gobierno la adopción de tales indicadores de resultado.

En el Auto 027 de 2007, la Sala Segunda de Revisión concluyó que tan sólo 9 de los 107 indicadores presentados por Acción Social se referían a resultados atinentes al goce efectivo de derechos de la población desplazada; que los indicadores presentados por Acción Social eran “manifiestamente insuficientes para que la Corte Constitucional pueda verificar si se ha superado el estado de cosas inconstitucional o si se está avanzando de manera acelerada en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de los desplazados;” que tales indicadores eran “inadecuados para demostrar el cumplimiento de lo ordenado por la Corte”; y que “el plazo solicitado por Acción Social para culminar el proceso de diseño y aplicación de tales indicadores – diciembre de 2007 – es excesivamente largo”.

1. Indicadores adoptados mediante Auto 109 de 2007

Culminada la etapa de comentarios a los indicadores propuestos por el gobierno, mediante Auto 109 de 2007 la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional adoptó los siguientes indicadores:

VIVIENDA		
Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
<p>Habitación legal del predio – Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas</p>	<p>[Hogares con subsidios otorgados (gobierno)+ Otras fuentes de soluciones de vivienda + autogestión del hogar] /Hogares incluidos en el RUPD</p>	<p>Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes</p> <p>Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios</p> <p>Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad /</p> <p>Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas</p> <p>Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural</p>

SALUD		
Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
<p>Acceso al SGSSS – Todas las personas cuentan con afiliación al SGSSS</p> <p>Acceso a asistencia Psicosocial – Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron</p> <p>Acceso al esquema de vacunación – Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo</p>	<p>Personas afiliadas al SGSSS / Personas incluidas en el RUPD</p> <p>[Personas que reciben apoyo psicosocial (gobierno) + Otros operadores de servicios] / personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial</p> <p>[Niños con esquema de vacunación completo (0-7 años) – gobierno + Otros operadores de servicios] / Niños incluidos en el RUPD (0-7 años)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mujeres en situación de desplazamiento en periodo de gestación que asisten a control prenatal ■ Personas de PD que acceden a programas de salud sexual y reproductiva (12 años o más)

EDUCACION		
Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
<p>Asistencia regular a niveles de educación formal – Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años)</p>	<p>Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años) – gobierno + Otros (privados)]/ Niños incluidos en el RUPD</p>	<p>Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo / Niños incluidos en el RUPD (5-17 años)</p>

ALIMENTACION		
Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
<p>Disponibilidad de alimentos en forma suficiente – Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos</p> <p>Cuidado infantil – Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ [Hogares con alimentación suficiente (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Hogares incluidos en el RUPD ■ [Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años) 	<p>Hogares atendidos con ayuda humanitaria / Total de hogares incluidos en el RUPD</p> <p>Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD</p> <p>Adultos mayores con complemento alimentario/ Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)</p> <p>Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias</p> <p>Hogares beneficiados con atención inmediata / hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público</p> <p>Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias</p> <p>Niños menores de 6 años beneficiarios desayunos infantiles</p> <p>Niños beneficiarios de restaurantes escolares</p> <p>Niños beneficiarios de programas de atención al menor</p>

Generación de ingresos		
Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
	Hogares en los que al menos uno de sus miembros se beneficia de programas de generación de ingresos o proyectos productivos (gobierno) + proyectos de otras fuentes + Autogestión del hogar (empleo remunerado u otros) / Hogares incluidos en el RUPD	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hogares con proyectos de generación de ingresos o vinculación laboral ■ Personas beneficiadas con procesos de formación (urbana y rural) ■ Hogares acompañados en procesos de retorno vinculados a proyectos de generación de ingresos / Hogares acompañados en procesos de retorno ■ Adultos mayores beneficiarios del programa de protección social (PPSAM) / Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)

Identidad		
Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
Posesión de documentos de identidad – Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos	Personas identificadas / Personas incluidas en el RUPD	<p>Personas identificadas con cédula de ciudadanía /Personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD</p> <p>Niños con tarjeta de identidad (8-17 años) / Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD</p> <p>Personas con registro civil</p> <p>Libretas militares entregadas a población desplazada</p>

Indicador de Estabilización Económica
Inserción de los hogares desplazados al Sistema de Protección Social – Porcentaje de familias que gradualmente cumplen con los 9 criterios de estabilización

En el Auto 109 de 2007 la Sala Segunda de Revisión también señaló la existencia de vacíos generados por el rechazo de los indicadores de resultado propuestos por el gobierno para medir el goce efectivo de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la seguridad; a la reparación, a la participación, y a la reunificación familiar; la necesidad de que el indicador de resultado para medir el goce efectivo del derecho a la vida tuviera en cuenta, como mínimo, el elemento básico del núcleo esencial del derecho a la vida: “**conservar la vida física**”; la omisión del gobierno de presentar indicadores de resultado con enfoque diferencial; y el hecho de que el gobierno enfatizara los aspectos de estabilización económica al diseñar los indicadores de resultado, con lo cual dejó por fuera aspectos esenciales para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata, de ayuda humanitaria de emergencia, y de retorno.

2. Indicadores adoptados mediante Auto 233 de 2007

En el Auto 233 de 2007, la Sala Segunda de Revisión señaló que a pesar de los esfuerzos gubernamentales para corregir los vacíos y falencias de la batería de indicadores de resultado adoptada mediante Auto 109 de 2007 para medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, éstos no fueron totalmente superados. En consecuencia, rechazó los indicadores de goce efectivo propuestos por el gobierno respecto de los derechos a la reunificación familiar, a la seguridad personal, a la participación, y a la reparación, así como los indicadores sectoriales asociados presentados por el gobierno para introducir, en relación con algunos aspectos de la política, el enfoque diferencial o la consideración de las distintas etapas del desplazamiento. Declaró que no habían sido superados los vacíos detectados en el Auto 109 de 2007, para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata y ayuda humanitaria de emergencia y retorno ni incorporan el enfoque diferencial de la atención específica que deben recibir los sujetos de especial protección constitucional, tales como los niños, los ancianos, los discapacitados, las mujeres cabeza de familia, los indígenas y los afrodescendientes. Y, adoptó los siguientes indicadores principales, complementarios y sectoriales asociados para los derechos a la vida, a la integridad y a la libertad propuestos por el gobierno:

Derecho a la vida		
Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida	Personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD	<ul style="list-style-type: none"> ■ Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo, beneficiadas con medidas de protección / Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo ■ Dirigentes de PD beneficiados con medidas de protección / Dirigentes de PD ■ Personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por delitos que dieron origen al desplazamiento

Derecho a la integridad		
Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
<p>■ Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte)</p>	<p>Personas desplazadas víctimas de acciones contra la integridad / Personas incluidas en el RUPD</p>	<p>Dirigentes de PD que han sido víctimas de acciones contra su integridad personal (casos denunciados) / Dirigentes de PD en situación de riesgo extraordinario o extremo y solicitan protección</p>

Derecho a la libertad		
Indicador de goce efectivo	Indicador complementario	Indicadores sectoriales asociados
<p>Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria</p>	<p>Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su libertad personal / Personas incluidas</p>	<p>Secuestros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento</p>

3. Propuestas para subsanar vacíos y falencias de la batería de indicadores adoptada mediante autos 109 y 233 de 2007

En dicho informe el gobierno explica la metodología empleada para depurar el cálculo para la línea de base para la aplicación de la batería de indicadores adoptados y adicionalmente propuso varios indicadores nuevos para subsanar algunos de los vacíos y falencias de la batería de indicadores adoptada en los autos 109 y 233 de 2007. La propuesta gubernamental de nuevos indicadores se hizo para los siguientes aspectos: **1)** medir la situación de los derechos de la población desplazada en la etapa de prevención del desplazamiento, el gobierno propuso 12 indicadores sectoriales asociados; **2)** para la etapa de atención humanitaria de emergencia, el gobierno propuso 1 indicador de goce efectivo, 1 indicador complementario y 8 indicadores sectoriales asociados; **3)** para el derecho a la reunificación familiar, el gobierno propuso 1 indicador de goce efectivo, 1 indicador complementario y 2 indicadores sectoriales asociados; **4)** para el derecho a la alimentación, el gobierno propuso 2 indicadores de goce efectivo, 2 indicadores complementarios y 7 indicadores sectoriales asociados; **5)** para generación de ingresos, el gobierno propuso 1 indicador sectorial asociado; **6)** para el derecho a la seguridad, el gobierno propuso 1 indicador de goce efectivo, 1 indicador complementario y 1 indicador sectorial asociado; **7)** para la etapa de retorno, el gobierno propuso 3 indicadores sectoriales asociados; **8)** para el derecho a la participación, el gobierno propuso 7 indicadores sectoriales asociados. Adicionalmente para el tema de coordinación, el gobierno propuso 3 indicadores para coordinación nacional y 3 para coordinación territorial.

En cumplimiento del Auto 109 de 2007, la Comisión de Seguimiento presentó el 11 de diciembre de 2007, el primer informe de verificación de los indicadores adoptados para medir el grado de realización de algunos de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzoso incluida en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), con base en la medición de los indicadores adoptados por la Corte y estimados a partir de la realización de la Encuesta Nacional de Verificación.

Con el fin de considerar los informes del gobierno y de la Comisión de Seguimiento sobre la aplicación de los indicadores de resultado adoptados en los Autos 109 y 233 de 2007, se convocó a una sesión pública de información técnica ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, el día 5 de febrero de 2008, con el fin de a) contrastar la información presentada sobre los resultados alcanzados en esta primera etapa de aplicación de los indicadores adoptados; b) valorar los ajustes y correcciones introducidos a los indicadores adoptados en el curso del proceso de aplicación, y c) apreciar la forma como fueron llenados por el gobierno los vacíos e insuficiencias detectados en el auto 233 de 2007, respecto de los indicadores atinentes a los derechos mencionados.

En dicha sesión del 5 de febrero de 2008, el Gobierno presentó los resultados de la aplicación de los indicadores adoptados mediante Autos 109 y 233 de 2007, en relación con la primera línea de base, y propuso algunos indicadores nuevos para llenar algunos de los vacíos generados por el rechazo de los indicadores propuestos por el gobierno para los derechos a la reunificación familiar, a la seguridad personal, a la participación, y a la reparación, así como por la persistencia de vacíos y falencias en los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata y ayuda humanitaria de emergencia y retorno, así como para incorporar el enfoque diferencial. En esa misma sesión técnica, la Directora de Planeación Nacional, manifestó la posibilidad de acoger algunos de los indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento.

En relación con los nuevos indicadores propuestos por el gobierno los participantes en la sesión técnica del 5 de febrero, se reservaron la posibilidad de remitir sus comentarios por escrito, y estos comentarios fueron remitidos a la Corte Constitucional el día 25 de febrero de 2008.

El 28 de febrero de 2008, se llevó a cabo una nueva sesión técnica para decidir sobre la adopción de indicadores que subsanaran los vacíos existentes en las baterías de indicadores adoptadas.

II. CONCLUSIONES Y DECISIONES

Si bien se presentaron avances importantes en la complementación y ajuste de la batería de indicadores presentados originalmente por el gobierno, a pesar de los esfuerzos gubernamentales para corregir los vacíos y falencias de la batería de indicadores de resultado adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007 para medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, así como los resultados de las sesiones técnicas conjuntas celebradas entre el Gobierno Nacional y la Comisión de Seguimiento, los vacíos y falencias no fueron totalmente superados, como quiera que la batería de indicadores, finalmente propuesta por el gobierno, sólo se refiere a algunos de los derechos y algunos de los aspectos señalados por la Corte Constitucional en los Autos 109 y 233 de 2007.

En la propuesta gubernamental subsisten **vacíos** en las siguientes materias: **(a)** en relación con los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación, y a la no repetición, **(b)** en la incorporación del enfoque diferencial y **desacuerdos** sobre los siguientes indicadores: **(a)** en cuanto al derecho a la generación de ingresos, **(b)** en la inclusión de nuevos indicadores asociados o complementarios

para los derechos a la vida, a la integridad, y a la libertad y a la seguridad, y (c) en la inclusión de indicadores adicionales para el derecho a la subsistencia mínima que contemplen tanto la asistencia inmediata como la ayuda humanitaria de emergencia.

Además, diferencias de enfoque, de orden metodológico y de objetivos continúan incidiendo en que no haya sido posible lograr una coincidencia completa entre los participantes en torno a la batería de indicadores, a pesar del diálogo constructivo que se ha presentado en las sesiones de información técnica y en los encuentros técnicos antes mencionados, diálogo que la Corte valora de manera positiva como una concreción del derecho a la participación en la definición de la evaluación de la política pública encaminada a cumplir lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.

Tanto el Gobierno como la Comisión de Seguimiento han propuesto a la Corte Constitucional indicadores para alcanzar tres tipos de objetivos:

1. Ajustar técnicamente algunos de los indicadores de goce efectivo, complementarios o asociados ya adoptados en los Autos 109 y 233 de 2007.
2. Adicionar la batería de indicadores ya adoptada con nuevos indicadores complementarios o sectoriales asociados que incorporen el enfoque diferencial, territorial o por etapas del desplazamiento solicitado.
3. Agregar los indicadores de goce efectivo para aquellos derechos que no contaban con este tipo de indicador, así como indicadores complementarios y asociados. Dichas propuestas tienen elementos comunes y también enfoques divergentes que pasa a examinar la Sala Segunda de Revisión con el fin de adoptar una decisión definitiva para completar la batería de indicadores de resultado que permitan medir el avance, retroceso o estancamiento en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce de los derechos de la población desplazada.

1. Ajustes a indicadores ya adoptados por la Corte

La Sala Segunda de Revisión observa que en relación con algunos de los indicadores adoptados mediante Autos 109 y 233 de 2007, el gobierno y la Comisión coinciden en el enfoque al incorporar ajustes a los indicadores ya adoptados, aun cuando la metodología empleada es diferente. Esto sucede en relación con los derechos a la vivienda, a la integridad personal y a la alimentación.

Derecho a la Vivienda

- El gobierno propone la siguiente aclaración del indicador **“Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas”**, para entender que incluye “espacio suficiente (sin hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia,” sin embargo no propone indicadores complementarios o sectoriales asociados que reflejen ese entendimiento.
- Por su parte la Comisión de Seguimiento propone 7 indicadores complementarios para cualificar las condiciones de habitación de la vivienda. Cinco de esos indicadores coinciden con las características señaladas en la aclaración del gobierno. Los 5 indicadores complementarios que propone la Comisión y que coinciden con lo propuesto por el gobierno son los siguientes:

Indicadores complementarios

- **Seguridad jurídica de la tenencia:** Hogares desplazados que habitan viviendas

propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD).

- **Espacio suficiente:** HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD.
- **Materiales apropiados:** HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD.
- **Ubicación:** HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD.
- **Acceso a servicios:** HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD.

Derecho a la Integridad Personal

- El gobierno propone cambiar la palabra “**dirigentes**” empleada en el indicador sectorial asociado adoptado en el Auto 233 de 2007, para emplear la expresión “personas desplazadas”. Igualmente aclara que las acciones que atentan contra la integridad personal comprende “**torturas físicas, violencia sexual, desaparición forzada, víctimas de mutilaciones por MAP**”, pero no incluye indicadores complementarios o sectoriales asociados que se refieran a esos eventos. El indicador propuesto es:

Indicadores sectoriales asociados

- **Personas desplazadas** que han sido víctimas de acciones contra su integridad (casos denunciados)/**Personas incluidas** en el RUPD
- Por su parte la Comisión de Seguimiento propone cuatro indicadores complementarios que incorporan algunas de las causas de posible afectación del derecho a la integridad personal, consideradas por el gobierno en su aclaración. Los indicadores complementarios que coinciden con el enfoque del gobierno son formulados de la siguiente manera:

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades / No. total de personas registradas en el RUPD
- Número de personas desplazadas afectadas por minas antipersona cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / No. total de personas registradas en el RUPD
- Número de personas desplazadas víctimas de tortura cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / No. total de personas registradas en el RUPD

Derecho a la Alimentación

- El gobierno aclara que con el indicador de goce efectivo “**Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos**”, se medirá **insuficiencia alimentaria** (comer menos de lo deseado por insuficiencia de alimentos – Hambre por insuficiencia de alimentos - Ausencia de una de las comidas básicas diarias (desayuno, almuerzo y comida). Adicionalmente propone añadir la batería con un indicador complementario que recoge este enfoque, el cual formula de la siguiente manera:

Indicador complementario

- Total de hogares que disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos / Hogares incluidos en el RUPD
- Uno de los enfoques propuestos por la Comisión de Seguimiento para adicionar indicadores complementarios para el derecho a la alimentación, se refiere a la “**suficiencia alimentaria**”. Son los indicadores agrupados bajo el enfoque “**seguridad alimentaria**”. En esta categoría, la Comisión de Seguimiento propone los siguientes indicadores complementarios:
 - Número de hogares en los que ninguna persona deja de consumir alguna comida por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.
 - Número de hogares en los que ninguna persona se queja de hambre por falta de alimentos / Total de HD.
 - Número de hogares en los que ninguna persona come menos de lo que desea por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.

Así, dada la coincidencia de enfoque que existe entre las propuestas del gobierno y de la Comisión, los indicadores señalados serán adoptados en el presente Auto. De tal forma que se adoptarán los indicadores propuestos por el gobierno, pero adicionados con los indicadores específicos propuestos por la Comisión de Seguimiento para hacer visibles elementos esenciales de los derechos concernidos.

2. Indicadores para incorporar los enfoques diferencial, territorial y por etapas del desplazamiento

Enfoque diferencial

La Sala Segunda de Revisión observa que en relación con el enfoque diferencial el gobierno no presenta una propuesta integral sino que plantea algunos indicadores sectoriales asociados para medir el goce efectivo de los derechos de niños en materia del derecho a la salud, los cuales coinciden con algunos de los indicadores complementarios propuestos por la Comisión de Seguimiento el 28 de febrero para el derecho a la salud.

Se trata de los siguientes indicadores:

Salud

Indicadores sectoriales asociados

- Personas que reciben atención en salud mental según diagnóstico y tipo de afiliación al SGSSS/ Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial (ND)
- Niños entre 12 y 23 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib)/ Niños incluidos en el RUPD
- Los niños entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas) /Niños incluidos en el RUPD
- Los niños entre 5 y 6 años tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD

Por su parte la Comisión de Seguimiento hace una propuesta de 30 indicadores para incorporar el enfoque diferencial respecto de los niños, las mujeres cabezas de familia, los indígenas y los afrodescendientes.

Niños, niñas y adolescentes desplazados

Indicador de goce efectivo

- Todos los niños y niñas que nacieron después del desplazamiento están incluidos en el RUPD.
- Todos los niños y niñas menores de 12 disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos en condiciones de saneamiento adecuadas.
- Todos los niños, niñas y adolescentes desplazados han recibido atención psicosocial.
- Todos los Niños, Niñas y Adolescentes que por causa del desplazamiento fueron separados de sus hogares han sido reintegrados a los mismos.

Indicador complementario

- Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, que se encuentran incluidos en dicho registro / Todos los niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD.
- Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, cuyos padres han solicitado su inclusión en dicho registro / Todos los niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD.
- Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, que se encuentran incluidos en dicho registro / Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, cuyos padres han solicitado su inclusión en dicho registro.

(Relacionados con los indicadores de alimentación)

- Número de niñas y niños en desplazamiento menores de 12 años que presentan desnutrición (por tipo de desnutrición –aguda, global y crónica-) / Total niños y niñas menores de 12 años en desplazamiento.
- Número de niños y niñas en desplazamiento menores de 5 años que presentan Infección Respiratoria Aguda –IRA o Infección Diarreica Aguda -EDA / Total niños y niñas menores de 5 años en desplazamiento.

(Relacionados con los indicadores de vivienda)

- Número de niños y niñas en desplazamiento menores de 12 años en hogares que habitan en condiciones de saneamiento adecuadas y no hacinamiento / Total niños y niñas menores de 12 años en desplazamiento.

(Relacionados con los indicadores de salud)

- Número de NNAD que han recibido o reciben atención psicosocial, psicológica o de salud mental según diagnóstico por causas relacionadas con el desplazamiento / Total NNAD.

- Número de NNAD que han sido reintegrados al seno de sus familias / Total de NNAD que por causa del desplazamiento no se encuentran con algún miembro de su familia y fueron identificados o remitidos al ICFB (suma de los restituidos, los no acompañados, huérfanos o alejados de sus familias)

Indicador asociado

- Número de niños y niñas menores de 5 años desplazados beneficiarios de programas de atención al menor / Número total de niños y niñas menores de 5 años desplazados.

Pertenencia Étnica y Cultural

Indicador de goce efectivo

- Las comunidades indígenas o afrocolombianas participan en los escenarios de toma de decisiones de las políticas públicas de atención a la población desplazada en las distintas instancias territoriales, a través de delegados escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana.
- Los retornos de la población indígena o afrocolombiana se han llevado a cabo atendiendo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Indicador complementario

- Número de representantes de comunidades indígenas o afrocolombianas escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana que participan en los CAPD (Nacional, Departamental, Municipal o Distrital).
- Número de personas indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / Número de personas indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno.
- Número de comunidades indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / Número de comunidades indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno.

Género

Indicador de goce efectivo

- El nivel de ingreso de los hogares desplazados con jefatura femenina es adecuado. (viene de generación de ingresos y vivienda).
- Todas las mujeres desplazadas se encuentran protegidas frente a vulneraciones de su libertad, integridad y seguridad personal.
- Todas las mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes a cualquier título han adquirido la titularidad plena o compartida de dichos bienes.

Indicadores complementarios

- Número de mujeres ocupadas en hogares desplazados cuyos ingresos se ubiquen por encima del salario mínimo legal/ Total de mujeres desplazadas ocupadas.
- Número de hogares desplazados con jefatura femenina cuyos ingresos se ubiquen por encima de la línea de pobreza / Total de hogares desplazados con jefatura femenina.
- Mujeres desplazadas en hogares que habitan legalmente la vivienda en condiciones dignas/mujeres desplazadas.
- Número de mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual cuyo caso se ha registrado por las autoridades competentes / total de mujeres inscritas en el RUPD
- Número de mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual / total nacional de mujeres víctimas de violencia sexual cuyo caso se ha registrado por las entidades competentes.
- Número Mujeres víctimas de violencia sexual que inician procesos judiciales / Número total de mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual que han sido valoradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal.
- Número Mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual que han recibido atención médica y psicosocial por las distintas entidades oficiales / Número total de mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual que han sido valoradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal.
- Número de mujeres desplazadas que han adquirido la titularidad plena o compartida de los bienes cuya asignación han solicitado a cualquier título / Número total de mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes a cualquier título.

Dada la urgencia de contar con indicadores que reflejen el enfoque diferencial solicitado por la Corte, para determinar el avance, retroceso, o estancamiento en la garantía del goce efectivo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional y la ausencia de una propuesta completa que supere este vacío, la Sala Segunda de Revisión acogerá tanto los indicadores propuestos por el gobierno como los sugeridos por la Comisión. La Corte advierte que el hecho de que estos indicadores puedan ser perfeccionados, no exime a las entidades gubernamentales del deber de empezar a aplicarlos de manera inmediata sin que los ajustes puntuales puedan ser invocados como pretexto para postergar su efectiva implementación.

La Corte resalta que ninguna de las dos propuestas incluye indicadores respecto de la población desplazada con discapacidad o para desplazados de la tercera edad. Por lo tanto, la Corte Constitucional ordenará que al aplicar los indicadores generales ya adoptados y los que se adopten en el presente Auto, el gobierno deberá distinguir, donde sea relevante, la situación de población desplazada con discapacidad y de la tercera edad, mientras se adopta una decisión definitiva en la materia.

Enfoque territorial

En materia de indicadores que recojan el enfoque territorial, tanto el Gobierno como la Comisión de Seguimiento proponen que la batería de indicadores adoptada se desagregue y aplique por igual en el ámbito territorial. Por lo tanto, se aceptará la propuesta de aplicar los indicadores adoptados de manera desagregada en el ámbito territorial, sin que ello agote el examen que debe realizar la Corte sobre aspectos tales como la superación de falencias administrativas y la destinación de recursos suficientes para la atención de la población desplazada en lo territorial.

Indicadores por etapas del desplazamiento

En relación con la incorporación de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las distintas etapas del desplazamiento, el gobierno propone indicadores para las etapas de prevención y retorno. La propuesta de la Comisión no incluye ningún indicador específico, pero suministra información útil sobre la voluntariedad en el retorno y otros elementos esenciales del goce efectivo de dicho derecho.

PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO

Indicadores sectoriales asociados

- Personas registradas como desplazadas anualmente
- Homicidios anuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Eventos de desplazamiento mensuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Víctimas mensuales de MAP en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Acciones de grupos armados ilegales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Contactos armados de la Fuerza Pública contra grupos armados al margen de la ley en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Municipios con planes de contingencia/ Municipios identificados en riesgo
- Solicitudes de protección de derechos sobre predios y territorios abandonados a causa del desplazamiento, aprobadas en el sistema RUP/ Solicitudes de protección recibidas
- Declaratorias con informes de predios expedidos por los CTAIPD / Declaratorias de desplazamiento o de inminencia expedidas por los CTAIPD
- Anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria/ Derechos protegidos por los CTAIPD, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y el Ministerio del Interior y de Justicia (Dirección de Etnias)
- Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento / Denuncias por el delito de desplazamiento
- Fallos emitidos por el juez por el delito de desplazamiento / Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento

RETORNO

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento/ Hogares acompañados en retorno
- Hogares que retornaron previa evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública/ Hogares acompañados en retorno
- Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento/ Hogares acompañados en retorno

Si bien esta propuesta gubernamental no abarca todas las etapas del desplazamiento, sí constituye

un avance para superar el vacío existente y nadie ha pedido que sólo sean adoptados una vez depurados. Por lo tanto, los indicadores propuestos por el gobierno serán adoptados en el presente Auto. Ello no obsta, para que en el futuro, los indicadores sectoriales asociados adoptados para las etapas de prevención y retorno, puedan ser perfeccionados o completados.

3. Indicadores de goce efectivo para aquellos derechos que no contaban con este tipo de indicadores

La Sala Segunda de Revisión observa en relación con los derechos a la subsistencia mínima, a la reunificación familiar, a la participación, a la seguridad personal, y a la generación de ingresos, que tanto el Gobierno Nacional como la Comisión de Seguimiento presentaron propuestas para superar los vacíos existentes. En algunos casos las propuestas son similares. En otras, existen elementos técnicos que las hacen complementarias.

3.1 Asistencia inmediata y ayuda humanitaria de emergencia: subsistencia mínima

Tanto el gobierno como la Comisión presentaron indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados. Bajo la denominación de “**derecho a la subsistencia mínima**”, el gobierno presenta indicadores relativos al cubrimiento de las necesidades mínimas de la población desplazada durante las situaciones de emergencia o de vulnerabilidad extrema, siempre que se hayan identificado esas necesidades de subsistencia mínima por parte del gobierno. Esta definición del gobierno no incluye la entrega de asistencia inmediata tan pronto se produce el desplazamiento ni la entrega de ayuda humanitaria para desplazamientos individuales. Por su parte la Comisión de Seguimiento propone indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados, para medir este derecho a la subsistencia mínima en lo que tiene que ver con la asistencia inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia, sin restringirlo a los eventos en que el gobierno detecte la necesidad o extrema vulnerabilidad, ni condicionarlos al tipo de desplazamiento.

Los indicadores propuestos por el gobierno son los siguientes:

Indicadores de goce efectivo

- El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima

Indicadores complementarios

- Hogares en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema atendidos en sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima/ Hogares a los que se les haya identificado necesidades de subsistencia mínima

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares desplazados en eventos masivos que han recibido atención humanitaria/ Hogares desplazados masivamente
- Hogares que han recibido atención humanitaria en la urgencia/ Hogares que de acuerdo con su situación requieren atención humanitaria en la urgencia

- Hogares vinculados a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia
- Hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia
- Hogares que han recibido alojamiento en el marco de la AHE / Hogares en situación de emergencia
- Hogares que han recibido apoyo en kit no alimentario en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia
- Hogares atendidos con apoyo de vestuario en el marco de la AHE/ Hogares identificados con necesidad en términos de este componente
- Hogares que continúan en condición de vulnerabilidad y requieren alguno de los componentes de atención humanitaria / Hogares visitados con identificación de necesidad en términos de este componente

Los indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento son los siguientes:

Indicador de goce efectivo

- Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben ayuda inmediata
- Los hogares incluidos en el RUPD reciben Ayuda humanitaria de emergencia

Indicadores complementarios

- Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas y han recibido ayuda inmediata/ No. hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias previstas
- Número de hogares desplazados que han sido incluidos en el RUPD y han recibido ayuda humanitaria de emergencia/ No. de hogares que han sido incluidos en el RUPD

Indicadores sectoriales asociados

- Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la atención inmediata o de urgencia/ Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas
- Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la atención humanitaria inmediata/ Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas
- Número de hogares desplazados en eventos masivos que requirieron atención en salud de urgencia en el marco de la atención humanitaria inmediata / Número de hogares que requirieron atención en salud de urgencia en el marco de la atención humanitaria inmediata
- Número de hogares desplazados en eventos masivos que han accedido a agua potable en el marco de la atención inmediata/ Número hogares desplazados en eventos masivos
- Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la AHE/ Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD

- Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD
- Número de hogares que han recibido kit no alimentario en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD
- Hogares que cuentan con afiliación a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD
- Hogares que recibieron apoyo económico para vestuario en el marco de la AHE/ Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD a los que se les han identificado necesidades de subsistencia mínima en vestuario.

Si bien los indicadores propuestos por el Gobierno y por la Comisión de Seguimiento para el derecho a la subsistencia mínima tienen algunos elementos comunes, también existen diferencias técnicas en la formulación de ciertos indicadores que cada uno de los proponentes ha considerado relevantes para la medición del goce efectivo de este derecho, así como elementos fundamentales del derecho que sólo son medidos en los indicadores de la Comisión de Seguimiento. Ello implica que las dos propuestas son mutuamente complementarias. Por lo anterior, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional adoptará tanto los indicadores propuestos por el gobierno como por la Comisión para la medición del goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima.

3.2 Reunificación Familiar

En cuanto al derecho a la reunificación familiar, las propuestas del Gobierno Nacional y de la Comisión de Seguimiento son muy similares, con diferencias menores en su formulación.

La propuesta gubernamental en la materia incluye los siguientes indicadores:

Indicador de goce efectivo

- El hogar en situación de desplazamiento que ha sufrido fragmentación a causa del desplazamiento ha logrado la reunificación familiar cuando la solicita

Indicador complementario

- Núcleos familiares desintegrados que han logrado la reunificación familiar/ Núcleos familiares desintegrados que solicitan asistencia

Indicador sectorial asociado

- “Niños y adolescentes que han sido reintegrados al seno de sus familias /Total de niños y adolescentes incluidos en el RUPD que por causa del desplazamiento no se encuentran con algún miembro de su familia y fueron identificados o remitidos al ICBF (suma de los restituidos, los no acompañados, huérfanos o alejados de sus familias)

La propuesta de la Comisión de Seguimiento incluye los siguientes indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados:

Indicador de goce efectivo

- Los hogares que han sufrido fragmentación por causa del conflicto y han solicitado apoyo estatal para la reunificación han logrado reunificarse

Indicadores complementarios

- Número de hogares desplazados que han solicitado apoyo estatal para la reunificación y la han recibido / Número de hogares desplazados que han solicitado apoyo para la reunificación familiar
- Número de hogares desplazados que han solicitado apoyo estatal para la reunificación familiar, la han obtenido, y han logrado reunificarse / Total de hogares que han solicitado apoyo para la reunificación familiar

Indicadores sectoriales asociados

- Número de funcionarios públicos capacitados sobre el contenido del derecho a la reunificación familiar / Total de funcionarios públicos que atienden población desplazada
- Número de campañas de difusión implementadas para el conocimiento de las ayudas disponibles para la reunificación familiar de la población desplazada discriminado por entidad territorial y niveles de impacto proyectados en términos de número de personas beneficiadas.

Dada la compatibilidad y complementariedad entre estas dos propuestas, la Corte Constitucional adoptará los indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno y los indicadores complementarios y sectoriales asociados propuestos por la Comisión de Seguimiento que subsanan los vacíos de la propuesta gubernamental .

3.3 Participación

En materia de derecho a la participación, el gobierno acogió la propuesta de la Comisión de Seguimiento, sobre la elaboración de un protocolo que defina los alcances de las obligaciones del Estado en relación con la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, para que éste sea el referente central para la clasificación objetiva de la información relacionada con este derecho. En esa medida la propuesta del gobierno recoge todos los indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento para el derecho a la participación, con algunas diferencias menores en cuanto a la clasificación de los indicadores que son considerados como de goce efectivo, complementarios o asociados .

Indicador de goce efectivo:

- Las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) participan efectivamente en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado

Indicadores complementarios:

- Las OPD cuentan con escenarios adecuados para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado

- Las OPD cuentan con condiciones adecuadas para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado
- Las OPD cuentan con garantías para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.
- Las sugerencias y observaciones de las OPDs frente a la Política Pública sobre desplazamiento forzado cuentan con una respuesta adecuada

Indicadores sectoriales asociados:

- Escenarios de Política Pública para atención al desplazamiento forzado que funcionan adecuadamente/Escenarios de Política Pública para atención al desplazamiento forzado que deben funcionar
- OPD que han recibido capacitación apoyada por el Gobierno/ OPD que han solicitado capacitación al Gobierno
- OPD que cuentan con apoyo material básico por parte del Gobierno/ OPD que han solicitado apoyo material básico al Gobierno
- Proyectos de decisión de Políticas Públicas de desplazamiento forzado que han tenido un trámite adecuado/ Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado
- Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado que han sido dados a conocer a las OPD/ Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado
- Observaciones y sugerencias de las OPDs sobre la política pública de desplazamiento forzado que se responden formalmente/ Observaciones y sugerencias hechas por las OPDs sobre la política pública de desplazamiento forzado

La Sala Segunda de Revisión adoptará los indicadores anteriormente listados para medir el goce efectivo del derecho a la participación.

3.4 Seguridad Personal

En cuanto al derecho a la seguridad personal, tanto el gobierno como la Comisión de Seguimiento proponen indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados para superar los vacíos, aun cuando existen diferencias en cuanto a la clasificación de tales indicadores y el grado de especificidad de los mismos a la hora de señalar las posibles causas de afectación del derecho a la seguridad personal. En esa medida, el gobierno propone los siguientes indicadores:

Indicador de goce efectivo

- Ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atentan contra su seguridad personal

Indicador complementario

- Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su seguridad personal. Personas incluidas en el RUPD

Indicador sectorial asociado

Personas desplazadas beneficiarias del programa de protección que han sufrido atentados contra su vida/ Personas desplazadas beneficiarias del programa de protección

Por su parte, la Comisión de Seguimiento en su informe del 12 de marzo de 2008, propuso los siguientes indicadores complementarios:

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD
- Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada cuyo caso ha sido registrado por las autoridades
- Número de personas desplazadas afectadas por minas antipersona cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD
- Número de personas desplazadas víctimas de tortura cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD

Dada la compatibilidad y complementariedad entre estas dos propuestas, la Corte Constitucional adoptará los indicadores propuestos por el gobierno, adicionados por los indicadores complementarios propuestos por la Comisión de Seguimiento.

3.5 Generación de Ingresos

En relación con el indicador de goce efectivo para el derecho a la generación de ingresos, el gobierno insiste en que se considere como nivel adecuado de ingresos la superación de la línea de indigencia, mientras que la Comisión de Seguimiento señala que el nivel adecuado debe superar la línea de pobreza. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional reitera que fijar como meta un nivel de ingresos que mantenga a la población desplazada por debajo de la línea de pobreza no garantiza el goce efectivo de sus derechos ni su subsistencia de manera digna y autónoma. Por lo tanto adoptará el indicador de goce efectivo para generación de ingresos propuesto por el gobierno bajo el entendido que dicho indicador sólo mide una etapa en el avance hacia la meta de lograr que los desplazados estén por encima de la línea de pobreza, pero que superar la indigencia no es el resultado final al cual debe limitarse la estabilización económica para la población desplazada a la luz del respeto al derecho al mínimo vital. Por eso, la Corte adopta dos indicadores de generación de ingresos: el primero para medir si se ha superado la línea de indigencia y el segundo si se ha superado la línea de pobreza.

Lo anterior no implica que la generación de ingresos sea el único indicador relevante para apreciar si se ha logrado la estabilización socioeconómica en condiciones de dignidad y autonomía. En efecto, otros indicadores son importantes para determinar si se ha alcanzado la estabilización socioeconómica. Además, para muchas familias desplazadas superar la línea de pobreza es menos de lo necesario para recuperar las condiciones de vida que tenían antes del desplazamiento.

3.6 Derechos de las víctimas

En relación con los derechos de las víctimas del delito de desplazamiento forzado interno, esto es, los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición de la población desplazada, el gobierno sólo incluyó cuatro indicadores sectoriales asociados relativos al derecho a la justicia, dentro del conjunto de indicadores propuestos para la etapa de prevención y tres indicadores asociados propuestos para la etapa de retorno, relacionados con el derecho a la no repetición.

La propuesta de la Comisión para este derecho desagrega los 223 indicadores como de goce efectivo, complementarios, sectoriales asociados, estructurales y de proceso, para los derechos a la restitución, a la indemnización, a la rehabilitación, a la satisfacción y a la no repetición.

A pesar de los indicadores presentados por el gobierno para las etapas de prevención y de retorno que se refieren a algunos aspectos del derecho a la justicia y de no repetición, y del hecho de que la propuesta de indicadores realizada por la Comisión de Seguimiento hace énfasis en el derecho a la reparación y a la no repetición, no se han sugerido indicadores dirigidos específicamente a medir el goce efectivo de los derechos a la verdad y a la justicia de la población desplazada, como quiera que de los indicadores propuestos sólo ciertos indicadores permiten medir el elemento básico del núcleo esencial de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. Por ello, la Sala Segunda de Revisión estima que se debe considerar la adopción de, al menos, los siguientes indicadores de goce efectivo de los derechos de la población desplazada en cuanto a víctimas del delito de desplazamiento forzado y de otros delitos:

Criterio	Indicador de goce efectivo
Existe reparación individual por vía administrativa para las víctimas del delito de desplazamiento forzado	Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido efectivamente reparadas por vía administrativa
Existe reparación integral para las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado	Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno reparadas integralmente
Existe reparación integral para las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado	Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente
Existe reparación para los desplazados víctimas de otros delitos tales como tortura, desaparición forzada, homicidio, secuestro	Todos los desplazados que hayan sido víctimas de otros delitos han sido reparadas integralmente por tales delitos

Criterio	Indicador de goce efectivo
Los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de investigación y sanción judicial	Todos los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de denuncia penal
	Los autores materiales e intelectuales de desplazamientos forzados masivos registrados han sido condenados penalmente
Las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa sobre lo ocurrido	Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad
	Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través del proceso judicial
Existen garantías de no repetición para las víctimas de desplazamiento forzado interno	Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado

Los anteriores indicadores sugeridos por la Corte Constitucional, serán adoptados en el presente Auto para superar el vacío existente y deberán ser aplicados por el gobierno para mostrar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. Igualmente, se adoptarán como indicadores opcionales para el gobierno los 35 indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento para el derecho a la reparación.

4. Otros indicadores propuestos relativos a temas distintos del goce efectivo de derechos de la población desplazada

4.1 Igualdad, prohibición de discriminación y acciones afirmativas

Los indicadores adoptados por la Corte en los Autos 109 y 233 de 2007, así como los que se adopten en el presente Auto cobijan por igual a toda la población desplazada y, por lo tanto, en cada indicador está implícita la obligación de respetar el principio de igualdad y la prohibición de tratos discriminatorios, sin perjuicio de las acciones afirmativas que se implementen para los sujetos especialmente vulnerables, en virtud del enfoque diferencial. Por lo tanto, en la ejecución de los programas relacionados con la población desplazada, está excluida la discriminación por cualquiera de las razones establecidas en el artículo 13 de la Carta y por la jurisprudencia, y en particular, la discriminación por razones políticas.

4.2 Indicadores que se adoptan

En conclusión:

1. Los indicadores previamente adoptados por la Corte Constitucional en los Autos 109 y 233 de 2007 para los derechos a la identidad, a la vida, a la libertad personal, y a la educación se mantuvieron sin ajustes.

Identidad

Indicador de goce efectivo

Poseción de documentos de identidad – Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos

Indicador complementario

Personas identificadas / Personas incluidas en el RUPD

Indicadores sectoriales asociados

- Personas identificadas con cédula de ciudadanía /Personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD
- Niños con tarjeta de identidad (8-17 años) / Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD
- Personas con registro civil
- Libretas militares entregadas a población desplazada

Derecho a la vida

Indicador de goce efectivo

- Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida

Indicador complementario

- Personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD

Indicadores sectoriales asociados

- Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo, beneficiadas con medidas de protección / Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo
- Dirigentes de PD beneficiados con medidas de protección / Dirigentes de PD
- Personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por delitos que dieron origen al desplazamiento

Derecho a la libertad

Indicador de goce efectivo

- Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria

Indicador complementario

- Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su libertad personal /
Personas incluidas

Indicador sectorial asociado

- Secuestros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento

2. Los indicadores adoptados por la Corte Constitucional en los Autos 109 y 233 de 2007 para los derechos a la vivienda, a la integridad personal y a la alimentación fueron ajustados y con tales cambios son adoptados en el presente Auto de conformidad con las propuestas del gobierno y la Comisión de Seguimiento.

Derecho a la Vivienda

Indicador de goce efectivo

- Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas

Indicadores complementarios

- Seguridad jurídica de la tenencia: Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD).
- Espacio suficiente: HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD.
- Materiales apropiados: HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD.
- Ubicación: HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo/ Total de HD.
- Acceso a servicios: HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras)/ Total de HD.

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes
- Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios
- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad /Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas
- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural

Derecho a la Integridad Personal

Indicador de goce efectivo

- Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte)

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD
- Número de personas desplazadas afectadas por minas antipersona cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD
- Número de personas desplazadas víctimas de tortura cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD

Indicadores sectoriales asociados

- Personas desplazadas que han sido víctimas de acciones contra su integridad (casos denunciados)/Personas incluidas en el RUPD

Derecho a la Alimentación

Indicadores de goce efectivo

- **Disponibilidad de alimentos en forma suficiente** – “Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos”
- **Cuidado infantil** – Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor

Indicadores complementarios

- [Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años)
- Total de hogares que disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos / Hogares incluidos en el RUPD
- Número de hogares en los que ninguna persona deja de consumir alguna comida por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.
- Número de hogares en los que ninguna persona se queja de hambre por falta de alimentos / Total de HD.
- Número de hogares en los que ninguna persona come menos de lo que desea por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares atendidos con ayuda humanitaria / Total de hogares incluidos en el RUPD
 - Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUDP
 - Adultos mayores con complemento alimentario/ Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)
 - Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias
 - Hogares beneficiados con atención inmediata / hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público
 - Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias
 - Niños menores de 6 años beneficiarios desayunos infantiles
 - Niños beneficiarios de restaurantes escolares
 - Niños beneficiarios de programas de atención al menor
3. De los indicadores propuestos por el gobierno en sus documentos del 5 y 28 de febrero, y reiterados el 12 de marzo, sólo los indicadores relativos a coordinación nacional y territorial no serán adoptados en el presente Auto. Por lo tanto, además de los indicadores de goce efectivo y sectoriales asociados propuestos por el gobierno para los derechos a la vivienda, a la integridad personal y a la alimentación, señalados en el literal anterior, serán adoptados los siguientes indicadores propuestos por el gobierno:

Prevención del desplazamiento**Indicadores sectoriales asociados**

- Personas registradas como desplazadas anualmente
- Homicidios anuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Eventos de desplazamiento mensuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Víctimas mensuales de MAP en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Acciones de grupos armados ilegales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Contactos armados de la Fuerza Pública contra grupos armados al margen de la ley en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT
- Municipios con planes de contingencia/ Municipios identificados en riesgo
- Solicitudes de protección de derechos sobre predios y territorios abandonados a causa del desplazamiento, aprobadas en el sistema RUP/ Solicitudes de protección recibidas
- Declaratorias con informes de predios expedidos por los CTAIPD / Declaratorias de desplazamiento o de inminencia expedidas por los CTAIPD
- Anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria/ Derechos protegidos por los CTAIPD, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y el Ministerio del Interior y de Justicia (Dirección de Etnias)

- Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento / Denuncias por el delito de desplazamiento
- Fallos emitidos por el juez por el delito de desplazamiento / Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento

Retorno

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento/ Hogares acompañados en retorno
- Hogares que retornaron previa evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública/ Hogares acompañados en retorno
- Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento/ Hogares acompañados en retorno

Subsistencia Mínima

Indicadores de goce efectivo

- El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima

Indicadores complementarios

- Hogares en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema atendidos en sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima/ Hogares a los que se les haya identificado necesidades de subsistencia mínima

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares desplazados en eventos masivos que han recibido atención humanitaria/ Hogares desplazados masivamente
- Hogares que han recibido atención humanitaria en la urgencia/ Hogares que de acuerdo con su situación requieren atención humanitaria en la urgencia
- Hogares vinculados a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia
- Hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia
- Hogares que han recibido alojamiento en el marco de la AHE / Hogares en situación de emergencia
- Hogares que han recibido apoyo en kit no alimentario en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia
- Hogares atendidos con apoyo de vestuario en el marco de la AHE/ Hogares identificados con necesidad en términos de este componente
- Hogares que continúan en condición de vulnerabilidad y requieren alguno de los componentes de atención humanitaria / Hogares visitados con identificación de necesidad en términos de este componente

Reunificación Familiar

Indicador de goce efectivo:

- El hogar en situación de desplazamiento que ha sufrido fragmentación a causa del desplazamiento ha logrado la reunificación familiar cuando la solicita

Indicador complementario

- Núcleos familiares desintegrados que han logrado la reunificación familiar/ Núcleos familiares desintegrados que solicitan asistencia
- Número de hogares desplazados que han solicitado apoyo estatal para la reunificación y la han recibido / Número de hogares desplazados que han solicitado apoyo para la reunificación familiar

Indicador sectorial asociado

- “Niños y adolescentes que han sido reintegrados al seno de sus familias /Total de niños y adolescentes incluidos en el RUPD que por causa del desplazamiento no se encuentran con algún miembro de su familia y fueron identificados o remitidos al ICBF (suma de los restituidos, los no acompañados, huérfanos o alejados de sus familias)

Seguridad Personal

Indicador de goce efectivo

- Ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atentan contra su seguridad personal

Indicadores complementarios

- Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su seguridad personal/ Personas incluidas en el RUPD

Indicador sectorial asociado

- Personas desplazadas beneficiarias del programa de protección que han sufrido atentados contra su vida/ Personas desplazadas beneficiarias del programa de protección

Participación

Indicador de goce efectivo:

- Las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) participan efectivamente en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado

Indicadores complementarios:

- Las OPD cuentan con escenarios adecuados para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado

- Las OPD cuentan con condiciones adecuadas para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado
- Las OPD cuentan con garantías para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.
- Las sugerencias y observaciones de las OPDs frente a la Política Pública sobre desplazamiento forzado cuentan con una respuesta adecuada

Indicadores sectoriales asociados:

- Escenarios de Política Pública para atención al desplazamiento forzado que funcionan adecuadamente/Escenarios de Política Pública para atención al desplazamiento forzado que deben funcionar
 - OPD que han recibido capacitación apoyada por el Gobierno/ OPD que han solicitado capacitación al Gobierno
 - OPD que cuentan con apoyo material básico por parte del Gobierno/ OPD que han solicitado apoyo material básico al Gobierno
 - Proyectos de decisión de Políticas Públicas de desplazamiento forzado que han tenido un trámite adecuado/ Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado
 - Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado que han sido dados a conocer a las OPD/ Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado
 - Observaciones y sugerencias de las OPDs sobre la política pública de desplazamiento forzado que se responden formalmente/ Observaciones y sugerencias hechas por las OPDs sobre la política pública de desplazamiento forzado
4. De los indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento en el presente auto serán adoptados aquellos que tienen como finalidad superar un vacío porque el gobierno nacional no propuso indicadores, o porque es necesario complementar la propuesta gubernamental para hacer visibles elementos esenciales de los derechos concernidos.

Derecho a la Vivienda

Indicadores complementarios

- **Seguridad jurídica de la tenencia:** Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD).
- **Espacio suficiente:** HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD.
- **Materiales apropiados:** HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD.
- **Ubicación:** HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD.
- **Acceso a servicios:** HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD.

Derecho a la Integridad Personal

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD
- Número de personas desplazadas afectadas por minas antipersona cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD
- Número de personas desplazadas víctimas de tortura cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD

Derecho a la Alimentación

Indicador complementario

- Total de hogares que disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos / Hogares incluidos en el RUPD
- Número de hogares en los que ninguna persona deja de consumir alguna comida por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.
- Número de hogares en los que ninguna persona se queja de hambre por falta de alimentos / Total de HD.
- Número de hogares en los que ninguna persona come menos de lo que desea por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.

Enfoques Diferenciales

Niños, niñas y adolescentes desplazados

Indicador de goce efectivo

- Todos los niños y niñas que nacieron después del desplazamiento están incluidos en el RUPD
- Todos los niños y niñas menores de 12 disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos en condiciones de saneamiento adecuadas.
- Todos los niños, niñas y adolescentes desplazados han recibido atención psicosocial
- Todos los Niños, Niñas y Adolescentes que por causa del desplazamiento fueron separados de sus hogares han sido reintegrados a los mismos

Indicador complementario

- Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD que se encuentran incluidos en dicho registro / Todos los niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD
- Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, cuyos padres han solicitado su inclusión en dicho registro / Todos

los niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD

- Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, que se encuentran incluidos en dicho registro / Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, cuyos padres han solicitado su inclusión en dicho registro
- Número de niñas y niños en desplazamiento menores de 12 años que presentan desnutrición (por tipo de desnutrición –aguda, global y crónica-) / Total niños y niñas menores de 12 años en desplazamiento
- Número de niños y niñas en desplazamiento menores de 5 años que presentan Infección Respiratoria Aguda –IRA o Infección Diarreica Aguda -EDA / Total niños y niñas menores de 5 años en desplazamiento
- Número de niños y niñas en desplazamiento menores de 12 años en hogares que habitan en condiciones de saneamiento adecuadas y no hacinamiento / Total niños y niñas menores de 12 años en desplazamiento
- Número de NNAD que han recibido o reciben atención psicosocial, psicológica o de salud mental según diagnóstico por causas relacionadas con el desplazamiento / Total NNAD
- Número de NNAD que han sido reintegrados al seno de sus familias / Total de NNAD que por causa del desplazamiento no se encuentran con algún miembro de su familia y fueron identificados o remitidos al ICFB (suma de los restituidos, los no acompañados, huérfanos o alejados de sus familias)

Indicadores sectoriales asociados

- Número de niños y niñas menores de 5 años desplazados beneficiarios de programas de atención al menor /No. total de niños y niñas menores de 5 años desplazados
- Personas que recibe atención en salud mental según diagnóstico y tipo de afiliación al SGSSS/ Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial (ND)
- Niños entre 12 y 23 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib)/ Niños incluidos en el RUPD
- Los niños entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas) /Niños incluidos en el RUPD
- Los niños entre 5 y 6 años tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD

Pertenencia Étnica y Cultural

Indicador de goce efectivo

- Las comunidades indígenas o afrocolombianas participan en los escenarios de toma de decisiones de las políticas públicas de atención a la población desplazada en las distintas instancias territoriales, a través de delegados escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana
- Los retornos de la población indígena o afrocolombiana se han llevado a cabo atendiendo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad

Indicador complementario

- Número de representantes de comunidades indígenas o afrocolombianas escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana que participan en los CAPD (Nacional, Departamental, Municipal o Distrital)
- Número de personas indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / Número de personas indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno
- Número de comunidades indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / Número de comunidades indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno

Género

Indicador de goce efectivo

- El nivel de ingreso de los hogares desplazados con jefatura femenina es adecuado. (viene de generación de ingresos y vivienda)
- Todas las mujeres desplazadas se encuentran protegidas frente a vulneraciones de su libertad, integridad y seguridad personal
- Todas las mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes a cualquier título han adquirido la titularidad plena o compartida de dichos bienes

Indicadores complementarios

- Número de mujeres ocupadas en hogares desplazados cuyos ingresos se ubiquen por encima del salario mínimo legal/ Total de mujeres desplazadas ocupadas
- Número de hogares desplazados con jefatura femenina cuyos ingresos se ubiquen por encima de la línea de pobreza / Total de hogares desplazados con jefatura femenina.
- Mujeres desplazadas en hogares que habitan legalmente la vivienda en condiciones dignas/mujeres desplazadas
- Número de mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual cuyo caso se ha registrado por las autoridades competentes / total de mujeres inscritas en el RUPD
- Número de mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual / total nacional de mujeres víctimas de violencia sexual cuyo caso se ha registrado por las entidades competentes.
- Número Mujeres víctimas de violencia sexual que inician procesos judiciales / Número total de mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual que han sido valoradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal
- Número Mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual que han recibido atención médica y psicosocial por las distintas entidades oficiales / Número total de mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual que han sido valoradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal

- Número de mujeres desplazadas que han adquirido la titularidad plena o compartida de los bienes cuya asignación han solicitado a cualquier título / Número total de mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes a cualquier título

Subsistencia Mínima

Indicador de goce efectivo

- Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben ayuda inmediata
- Los hogares incluidos en el RUPD reciben Ayuda humanitaria de emergencia

Indicadores complementarios

- Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas y han recibido ayuda inmediata/ Número hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias previstas
- Número de hogares desplazados que han sido incluidos en el RUPD y han recibido ayuda humanitaria de emergencia/ Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD

Indicadores sectoriales asociados

- Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la atención inmediata o de urgencia/ Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas
- Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la atención humanitaria inmediata/ Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas
- Número de hogares desplazados en eventos masivos que requirieron atención en salud de urgencia en el marco de la atención humanitaria inmediata / Número de hogares que requirieron atención en salud de urgencia en el marco de la atención humanitaria inmediata
- Número de hogares desplazados en eventos masivos que han accedido a agua potable en el marco de la atención inmediata/ Número hogares desplazados en eventos masivos
- Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la AHE/ Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD
- Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD
- Número de hogares que han recibido kit no alimentario en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD
- Hogares que cuentan con afiliación a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD
- Hogares que recibieron apoyo económico para vestuario en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD a los que se les han identificado necesidades de subsistencia mínima en vestuario.

Reunificación Familiar

Indicadores sectoriales asociados

- Número de funcionarios públicos capacitados sobre el contenido del derecho a la reunificación familiar / Total de funcionarios públicos que atienden población desplazada
- Número de campañas de difusión implementadas para el conocimiento de las ayudas disponibles para la reunificación familiar de la población desplazada discriminado por entidad territorial y niveles de impacto proyectados en términos de número de personas beneficiadas.

Seguridad Personal

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD
 - Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada cuyo caso ha sido registrado por las autoridades
 - Número de personas desplazadas afectadas por minas antipersona cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD
 - Número de personas desplazadas víctimas de tortura cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD
5. En relación con el indicador de generación de ingresos, la Corte adopta dos indicadores: el primero para medir si se ha superado la línea de indigencia, como una etapa, y el segundo si se ha superado la línea de pobreza, como un resultado final.

Los indicadores propuestos por el gobierno para el derecho a la generación de ingresos que serán adoptados, con la secuencia decidida por la Corte, son los siguientes:

Indicadores de goce efectivo

- “El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia” (etapa)
- “El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza” (resultado)

Indicadores complementarios

- “Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso, supera como mínimo la línea de indigencia/ Hogares incluidos en el RUPD” (etapa)
- “Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso, supera como mínimo la línea de pobreza/ Hogares incluidos en el RUPD” (resultado)

Los indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento para el derecho a la generación de ingresos que serán adoptados son los siguientes:

Indicadores complementarios adicionales:

- **Jornada laboral:** PD ocupada que está laborando dentro de las jornadas legales/ Total de PD ocupada
 - **Relación laboral:** PD ocupada como empleada que cuenta con contrato escrito de trabajo / Total de PD ocupada como empleada.
 - **Afiliación a seguridad social y riesgos profesionales:** PD ocupada que cuenta con afiliación a salud, pensiones y ARP (para empleados) / Total de PD ocupada.
 - **Remuneración mínima:** PD ocupada que percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo / Total de PD ocupada.
 - **Formalidad:** PD ocupada de manera formal (afiliación a seguridad social e ingresos iguales o superiores al mínimo) / Total de PD ocupada.
6. Cuando en la propuesta gubernamental subsistió un vacío absoluto, éste fue llenado con los indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento, como sucedió con los indicadores de enfoque diferencial para sujetos de especial protección constitucional. Igual sucedió cuando la propuesta gubernamental dejó por fuera aspectos esenciales de los derechos concernidos. En materia de enfoque diferencial, dos organizaciones gubernamentales presentaron indicadores de enfoque diferencial para los niños, niñas y adolescentes (Plan) y para las mujeres (Sisma Mujer), algunos de los cuales coinciden con la propuesta de la Comisión. Ambas organizaciones podrán presentar informes relativos al goce efectivo de derechos a partir de tales indicadores o de otros criterios que estimen apropiados y significativos.
7. Ni la propuesta gubernamental ni la de la Comisión de Seguimiento incluyeron indicadores para la población desplazada con discapacidad ni de la tercera edad. En ese evento la Corte Constitucional ordenará que al aplicar los indicadores generales ya adoptados y los que se adopten en el presente Auto, el gobierno deberá distinguir, donde sea relevante, la situación de población desplazada con discapacidad y de la tercera edad, mientras se adopta una decisión definitiva en la materia.
8. En relación con los derechos de la población desplazada a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, tanto la propuesta del gobierno como la de la Comisión constituyen avances. No obstante, sólo ciertos indicadores permiten medir el elemento básico del núcleo esencial de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. Así, el gobierno sólo incluyó cuatro indicadores sectoriales asociados relativos al derecho a la justicia, dentro del conjunto de indicadores propuestos para la etapa de prevención y tres indicadores asociados propuestos para la etapa de retorno, relacionados con el derecho a la no repetición, la Comisión de Seguimiento se centró en el derecho a la reparación e incluyó algunos aspectos del derecho a la no repetición. Además, la Sala Segunda de Revisión encontró que los indicadores propuestos no incluían elementos esenciales de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no reparación y por eso propuso 10 indicadores de goce efectivo adicionales. Por ello la Sala Segunda de Revisión decidió adoptar, además de la propuesta de la Comisión de Seguimiento, los 10 indicadores de goce efectivo de los derechos de la población desplazada en cuanto a víctimas de un delito:

Indicador de goce efectivo

- Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente por vía administrativa
- Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente
- Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente
- Todos los desplazados que hayan sido víctimas de otros delitos han sido reparadas integralmente por tales delitos
- Todos los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de denuncia penal
- Los autores materiales e intelectuales de desplazamientos forzados masivos registrados han sido condenados penalmente
- Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad
- Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través del proceso judicial
- Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado

Indicadores relativos al derecho a la restitución

Indicadores de goce efectivo

- Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado, que solicitan la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas y que ostentaban a título de propiedad, posesión, ocupación o tenencia obtienen la restitución de esos bienes.
- Todos los colectivos que sufrieron daños de carácter colectivo con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva, tendientes a devolverlo a la situación en la que se encontraba con anterioridad al crimen de desplazamiento
- Todas las hectáreas y unidades de vivienda despojadas a la población desplazada han sido restituidas

Indicadores complementarios

- Número de hogares desplazados que han obtenido la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas / número total de hogares desplazados que han sido despojados de sus tierras y/o viviendas
- Número de colectivos que han recibido medidas adecuadas de reparación colectiva / total de colectivos que se identifican como víctimas colectivas del crimen de desplazamiento forzado
- Total de hectáreas entregadas voluntariamente por los actores armados destinatarios de la Ley 975 de 2005 / total de hectáreas despojadas
- Total de unidades de vivienda entregadas voluntariamente por los actores armados destinatarios de la Ley 975 de 2005 / total de unidades de vivienda despojadas

- Número de hectáreas despojadas que han sido recuperadas a través de procesos judiciales / total de hectáreas despojadas que han sido recuperadas
- Número de unidades de vivienda despojadas que han sido recuperadas a través de procesos judiciales / total de unidades de vivienda despojadas que han sido recuperadas

Indicador asociado

- Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han obtenido y recibido a título propio la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas ellas o sus familiares / total de personas desplazadas beneficiarias de medidas de restitución.

Indicadores relativos al derecho a la indemnización

Indicador de goce efectivo

- Todas las personas víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado una indemnización para compensar las tierras y/o viviendas despojadas, han recibido una indemnización equivalente al valor actual del bien adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas con titularidad sobre las tierras despojadas que han obtenido una indemnización equivalente al valor actual de la tierra adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización / total de personas desplazadas con titularidad sobre tierras despojadas que han solicitado una indemnización frente a ellas.
- Número de personas desplazadas con titularidad sobre viviendas despojadas que han obtenido una indemnización equivalente al valor actual de dicha vivienda adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización / total de personas desplazadas con titularidad* sobre viviendas despojadas que han solicitado una indemnización frente a ellas.
- Monto del esfuerzo presupuestal del Estado dirigido a indemnizar a las víctimas del desplazamiento forzado / monto de los recursos requeridos para indemnizar al total de víctimas del desplazamiento forzado.

Indicadores asociados

- Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han recibido una indemnización equivalente al valor actual de la tierra adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización / No. de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado una indemnización frente a ellas.
- Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han recibido una indemnización equivalente al valor actual de dicha vivienda adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización / No. de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado una indemnización frente a ellas.

Indicadores relativos al derecho a la rehabilitación

Indicador de goce efectivo

- Todas las víctimas de desplazamiento forzado obtienen todas las medidas de rehabilitación que requieren para enfrentar el daño que les fue infligido en virtud de ese y otros crímenes.

Indicador complementario

- Número de víctimas de desplazamiento forzado que obtienen atención psicológica y psicosocial en el marco de su reparación/ total de personas víctimas desplazadas.
- Número de víctimas de desplazamiento forzado que obtienen atención médica en el marco de su reparación/ total de personas víctimas del desplazamiento que han requerido de atención médica en el marco de su reparación
- Número de víctimas de desplazamiento forzado que reciben asistencia jurídica orientada a la protección de sus derechos / Total de personas víctimas desplazadas.

Indicador asociado

- Número de mujeres víctimas de desplazamiento que obtienen medidas de atención médica en el marco de su reparación/ no de mujeres víctimas del desplazamiento que han solicitado atención médica en el marco de su reparación.
- Número de mujeres víctimas de desplazamiento que obtienen medidas de atención psicológica y psicosocial en el marco de su reparación/ total de mujeres víctimas del desplazamiento.
- Número víctimas de desplazamiento pertenecientes a grupos étnicos, que obtienen medidas de atención médica acordes a sus valores culturales y prácticas ancestrales en el marco de su reparación/ víctimas de desplazamiento pertenecientes a grupos étnicos que han solicitado atención médica en el marco de su reparación.
- Número de víctimas de desplazamiento pertenecientes a grupos étnicos, que obtienen atención psicológica y psicosocial acordes a sus valores culturales y prácticas ancestrales en el marco de su reparación/ total de víctimas de desplazamiento pertenecientes a grupos étnicos.

Indicadores relativos al derecho a medidas de satisfacción

Indicador de goce efectivo

- Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de medidas de satisfacción consistentes, entre otras, en la investigación, el juzgamiento y la sanción de los responsables del desplazamiento, el esclarecimiento y difusión oficial de la verdad la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de los muertos, la solicitud pública de disculpas, y la realización de monumentos, conmemoraciones y homenajes a las víctimas.

Indicador complementario

- Número de hogares desplazados que han visto a los responsables de su desplazamiento ser efectivamente juzgados y sancionados en el marco de un proceso judicial / total de hogares desplazados.
- Número de personas desplazados afectados por otros crímenes diferentes al desplazamiento que han visto a los responsables de dichos crímenes ser efectivamente juzgados y sancionados en el marco de un proceso judicial / total de personas desplazadas afectados por otros crímenes diferentes al desplazamiento que los han denunciado ante las autoridades.
- Número de hogares desplazados que han obtenido un esclarecimiento oficial de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ocurrió el crimen de desplazamiento / Número total de hogares desplazados.
- Número de hogares desplazados que han obtenido medidas de reparación simbólica, tales como la solicitud de disculpas y la realización de monumentos, conmemoraciones u homenajes, entre otros / Número total de hogares desplazados.

Indicadores relativos al derecho a garantías de no repetición

Indicador de goce efectivo

- Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de garantías de no repetición adecuadas para impedir que vuelvan a ser víctimas de dicho crimen.

Indicador complementario

- Número de reformas normativas e institucionales tendientes específicamente a garantizar la no repetición del desplazamiento forzado de personas y del despojo ilegal de tierras (desagregada por tipo de medidas).
- Número de personas registradas como desplazadas que han sufrido más de un desplazamiento forzado, / total de personas desplazadas.

Indicadores relativos al derecho a la igualdad y la no discriminación

Indicador de goce efectivo

- Ninguna persona ha dejado de acceder a una medida de restitución, reparación, rehabilitación, satisfacción o garantía de no repetición con base en un criterio discriminatorio o que no sea objetivo o razonable.

Indicador complementario

- Número de personas desplazadas que no han podido acceder a una medida de restitución, reparación, rehabilitación, satisfacción o garantía de no repetición en virtud de la aplicación de un criterio discriminatorio, no objetivo o no razonable/ total de personas desplazadas que han solicitado el acceso a una medida de restitución, reparación, rehabilitación, satisfacción o garantía de no repetición.

Indicador estructural general

- Existe un programa administrativo de reparaciones para las víctimas individuales y colectivas de crímenes atroces que consagra:
 - El derecho de la población desplazada a acceder a una indemnización adecuada por concepto de los daños materiales y morales sufridos con motivo del desplazamiento y de los demás crímenes en su contra.
 - Tarifas de indemnización adecuadas para cubrir el daño emergente y el lucro cesante sufrido por las personas y colectivos desplazados.
 - Tarifas de indemnización para cubrir el daño moral que se ajustan a los estándares jurisprudenciales nacionales e internacionales.
 - Medidas médicas, psicológicas, psicosociales y de asistencia jurídica para las víctimas de desplazamiento forzado, específicamente destinadas a que éstas enfrenten los daños de los que fueron víctimas.
 - Medidas de satisfacción, y en particular medidas de reparación simbólica, de difusión de la verdad, de reconocimiento del daño y de solicitud de disculpas, para todas las víctimas, incluida la población desplazada.
 - Garantías de no repetición del crimen de desplazamiento forzado.
 - Que las medidas de atención humanitaria y de servicios sociales ofrecidas por las entidades del Estado a los desplazados, no serán descontadas de la reparación a la que tienen derecho estas víctimas.
9. En el caso de los indicadores de coordinación, frente a los cuales la propuesta gubernamental fue claramente insuficiente, al Director de Acción Social, a la Directora de Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que en el término de un mes, contado a partir de la comunicación del presente Auto, presenten ante la Procuraduría General de la Nación un documento que demuestre que no han omitido de manera negligente el cumplimiento de sus deberes frente a lo ordenado por la Corte Constitucional en materia de indicadores de coordinación y la forma como ha sido acatada dicha orden. Con el fin de dar cumplimiento a lo aquí ordenado, el gobierno nacional podrá tener en cuenta las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en materia de indicadores de coordinación.
10. En el caso de que subsistan vacíos totales o parciales sobre aspectos relevantes frente a los cuales no existan indicadores que permitan valorar el avance, retroceso, o estancamiento en la superación del estado de cosas inconstitucional o en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tal como se advirtió en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al aplicar su propia batería de indicadores, así como las organizaciones PLAN y SISMA MUJER y otras que abogan por los derechos de los desplazados. Si el gobierno no aporta pruebas sólidas que desvirtúen los resultados presentados por los organismos de control, por la Comisión de Seguimiento, o por tales organizaciones no gubernamentales la Corte decidirá con base en lo allí probado.

Advierte también la Corte Constitucional que en materia de indicadores de resultado con enfoque de género, el Auto 092 de 2008 ordenó la adopción e implementación de indicadores “basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por los riesgos de género en el marco del conflicto armado y por el impacto

desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres por él afectadas,” para los trece programas específicos que deberá desarrollar el gobierno para superar las falencias actuales de la política pública, los cuales deberán ser armonizados con las baterías de indicadores adoptadas.

11. En resumen, la Corte adopta 34 indicadores de goce efectivo de derechos obligatorios para el gobierno. No obstante, si se cuentan los indicadores complementarios y asociados, en total: **(a)** se mantienen sin modificaciones 14 indicadores de los adoptados inicialmente en los autos 109 y 233 de 2007; **(b)** se adoptan 78 indicadores adicionales propuestos por el gobierno; **(c)** se adoptan 61 indicadores adicionales propuestos por la Comisión de Seguimiento; y **(d)** se adoptan, para los derechos de la población desplazada como víctimas, 10 indicadores propuestos por la Sala Segunda de Revisión, con base en las propuestas presentadas por el gobierno de manera verbal en la sesión técnica del 28 de Febrero de 2008 y en los escritos presentados por la Comisión de Seguimiento. Adicionalmente, **(e)** se incluyen 17 indicadores opcionales para el gobierno sobre varios derechos que fueron sugeridos por la Comisión de Seguimiento con miras a complementar la batería gubernamental, así como 35 indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento relacionados con los derechos de los desplazados en tanto víctimas de delitos; y **(f)** se admite que los indicadores propuestos por PLAN y SISMA MUJER sean la base de informes de evaluación.

RESUELVE

PRIMERO.- MANTENER SIN MODIFICACIONES los siguientes indicadores adoptados para los derechos a la identidad, a la vida, a la libertad personal, y a la educación mediante Autos 109 y 233 de 2007:

Identidad

Indicador de goce efectivo

Posesión de documentos de identidad – Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos

Indicador complementario

Personas identificadas / Personas incluidas en el RUPD

Indicadores sectoriales asociados

- Personas identificadas con cédula de ciudadanía /Personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD
- Niños con tarjeta de identidad (8-17 años) / Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD
- Personas con registro civil
- Libretas militares entregadas a población desplazada

Derecho a la vida

Indicador de goce efectivo

- Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida

Indicador complementario

- Personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD

Indicadores sectoriales asociados

- Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo, beneficiadas con medidas de protección / Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo
- Dirigentes de PD beneficiados con medidas de protección / Dirigentes de PD
- Personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por delitos que dieron origen al desplazamiento

Derecho a la libertad

Indicador de goce efectivo

- Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria

Indicador complementario

- Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su libertad personal / Personas incluidas

Indicador sectorial asociado

- Secuestros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento

Lo anterior no obsta para que en el futuro puedan ser perfeccionados, evento en el cual, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento de Planeación Nacional deberán comunicar a la Corte Constitucional los cambios introducidos a los indicadores en su informe de octubre de 2008.

SEGUNDO.- ADOPTAR, los cambios propuestos por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento para los indicadores para los derechos a la vivienda, a la integridad personal y a la alimentación adoptados por la Corte Constitucional en los Autos 109 y 233 de 2007, los cuales quedarán como sigue a partir del presente Auto:

Derecho a la Vivienda

Indicador de goce efectivo

- Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas

Indicadores complementarios

- **Seguridad jurídica de la tenencia:** Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD).
- **Espacio suficiente:** HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD.
- **Materiales apropiados:** HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD.
- **Ubicación:** HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD.
- **Acceso a servicios:** HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD.

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes
- Hogares con subsidios desembolsados / Hogares a los que fueron otorgados subsidios.
- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas.
- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.

Derecho a la Integridad Personal

Indicador de goce efectivo

Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte).

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD.
- Número de personas desplazadas afectadas por minas antipersona cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD.
- Número de personas desplazadas víctimas de tortura cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD.

Indicadores sectoriales asociados

- Personas desplazadas que han sido víctimas de acciones contra su integridad (casos denunciados)/Personas incluidas en el RUPD.

Derecho a la Alimentación

Indicadores de goce efectivo

- **Disponibilidad de alimentos en forma suficiente** – “Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos”.
- **Cuidado infantil** – Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor.

Indicadores complementarios

- [Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años).
- Total de hogares que disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos / Hogares incluidos en el RUPD.
- Número de hogares en los que ninguna persona deja de consumir alguna comida por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.
- Número de hogares en los que ninguna persona se queja de hambre por falta de alimentos / Total de HD.
- Número de hogares en los que ninguna persona come menos de lo que desea por falta de alimentos o de dinero / Total de HD.

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares atendidos con ayuda humanitaria / Total de hogares incluidos en el RUPD.
- Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD.
- Adultos mayores con complemento alimentario/ Personas incluidas en el RUPD (60 o más años).
- Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias.
- Hogares beneficiados con atención inmediata / hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público.
- Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias.
- Niños menores de 6 años beneficiarios desayunos infantiles.
- Niños beneficiarios de restaurantes escolares.
- Niños beneficiarios de programas de atención al menor.

Los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata. Lo anterior no obsta para que en el futuro tales indicadores puedan ser perfeccionados, evento en el cual, el Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán comunicar a la Corte Constitucional los cambios introducidos a los indicadores en su informe de octubre de 2008.

TERCERO.- ADOPTAR, los siguientes indicadores propuestos por el gobierno para las etapas de prevención y retorno, así como para los derechos a la subsistencia mínima, a la reunificación familiar, a la seguridad personal y a la participación:

Prevención del desplazamiento

Indicadores sectoriales asociados

- Personas registradas como desplazadas anualmente.
- Homicidios anuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT.
- Eventos de desplazamiento mensuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT.
- Víctimas mensuales de MAP en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT.
- Acciones de grupos armados ilegales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT.
- Contactos armados de la Fuerza Pública contra grupos armados al margen de la ley en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT.
- Municipios con planes de contingencia/ Municipios identificados en riesgo.
- Solicitudes de protección de derechos sobre predios y territorios abandonados a causa del desplazamiento, aprobadas en el sistema RUP/ Solicitudes de protección recibidas.
- Declaratorias con informes de predios expedidos por los CTAIPD / Declaratorias de desplazamiento o de inminencia expedidas por los CTAIPD.
- Anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria/ Derechos protegidos por los CTAIPD, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y el Ministerio del Interior y de Justicia (Dirección de Etnias).
- Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento / Denuncias por el delito de desplazamiento.
- Fallos emitidos por el juez por el delito de desplazamiento / Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento.

Retorno

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento/ Hogares acompañados en retorno.
- Hogares que retornaron previa evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública/ Hogares acompañados en retorno.
- Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento/ Hogares acompañados en retorno.

Subsistencia Mínima

Indicadores de goce efectivo

- El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima.

Indicadores complementarios

- Hogares en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema atendidos en sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima/ Hogares a los que se les haya identificado necesidades de subsistencia mínima.

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares desplazados en eventos masivos que han recibido atención humanitaria/ Hogares desplazados masivamente.
- Hogares que han recibido atención humanitaria en la urgencia/ Hogares que de acuerdo con su situación requieren atención humanitaria en la urgencia.
- Hogares vinculados a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia.
- Hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia.
- Hogares que han recibido alojamiento en el marco de la AHE / Hogares en situación de emergencia.
- Hogares que han recibido apoyo en kit no alimentario en el marco de la AHE/ Hogares en situación de emergencia.
- Hogares atendidos con apoyo de vestuario en el marco de la AHE/ Hogares identificados con necesidad en términos de este componente.
- Hogares que continúan en condición de vulnerabilidad y requieren alguno de los componentes de atención humanitaria / Hogares visitados con identificación de necesidad en términos de este componente.

Reunificación Familiar

Indicador de goce efectivo:

- El hogar en situación de desplazamiento que ha sufrido fragmentación a causa del desplazamiento ha logrado la reunificación familiar cuando la solicita.

Indicador complementario

- Núcleos familiares desintegrados que han logrado la reunificación familiar/ Núcleos familiares desintegrados que solicitan asistencia.
- Número de hogares desplazados que han solicitado apoyo estatal para la reunificación y la han recibido / Número de hogares desplazados que han solicitado apoyo para la reunificación familiar.

Indicador sectorial asociado

- “Niños y adolescentes que han sido reintegrados al seno de sus familias /Total de niños y adolescentes incluidos en el RUPD que por causa del desplazamiento no se encuentran con algún miembro de su familia y fueron identificados o remitidos al ICBF (suma de los restituidos, los no acompañados, huérfanos o alejados de sus familias).

Seguridad Personal

Indicador de goce efectivo

- Ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atentan contra su seguridad personal.

Indicadores complementarios

- Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su seguridad personal/ Personas incluidas en el RUPD.

Indicador sectorial asociado

- Personas desplazadas beneficiarias del programa de protección que han sufrido atentados contra su vida/ Personas desplazadas beneficiarias del programa de protección.

Participación

Indicador de goce efectivo:

- Las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) participan efectivamente en la decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.

Indicadores complementarios:

- Las OPD cuentan con escenarios adecuados para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.
- Las OPD cuentan con condiciones adecuadas para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.
- Las OPD cuentan con garantías para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.
- Las sugerencias y observaciones de las OPDs frente a la Política Pública sobre desplazamiento forzado cuentan con una respuesta adecuada.

Indicadores sectoriales asociados:

- Escenarios de Política Pública para atención al desplazamiento forzado que funcionan adecuadamente/ Escenarios de Política Pública para atención al desplazamiento forzado que deben funcionar.
- OPD que han recibido capacitación apoyada por el Gobierno/ OPD que han solicitado capacitación al Gobierno.
- OPD que cuentan con apoyo material básico por parte del Gobierno/ OPD que han solicitado apoyo material básico al Gobierno.
- Proyectos de decisión de Políticas Públicas de desplazamiento forzado que han tenido un trámite adecuado/ Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado.

- Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado que han sido dados a conocer a las OPD/ Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado.
- Observaciones y sugerencias de las OPDs sobre la política pública de desplazamiento forzado que se responden formalmente/ Observaciones y sugerencias hechas por las OPDs sobre la política pública de desplazamiento forzado.

Los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata. Lo anterior no obsta para que en el futuro tales indicadores puedan ser perfeccionados, evento en el cual, el Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán comunicar a la Corte Constitucional los cambios introducidos a los indicadores en su informe de octubre de 2008.

CUARTO.- ADOPTAR, los siguientes indicadores propuestos por el gobierno para reflejar el **enfoque diferencial en relación con el derecho a la salud:**

Salud

Indicadores sectoriales asociados

- Personas que reciben atención en salud mental según diagnóstico y tipo de afiliación al SGSSS/ Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial (ND).
- Niños entre 12 y 23 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib)/ Niños incluidos en el RUPD.
- Los niños entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas) /Niños incluidos en el RUPD.
- Los niños entre 5 y 6 años tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD.

Los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata. Lo anterior no obsta para que en el futuro tales indicadores puedan ser perfeccionados, evento en el cual, el Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán comunicar a la Corte Constitucional los cambios introducidos a los indicadores en su informe de octubre de 2008.

QUINTO.- ADOPTAR, los siguientes indicadores propuestos por la Comisión de Seguimiento para reflejar 1) el enfoque diferencial, así como para los 2) derechos a la subsistencia mínima, 3) a la reunificación familiar, y 4) a la seguridad personal:

Enfoques Diferenciales

Niños, niñas y adolescentes desplazados

Indicador de goce efectivo

- Todos los niños y niñas que nacieron después del desplazamiento están incluidos en el RUPD.
- Todos los niños y niñas menores de 12 disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos en condiciones de saneamiento adecuadas.

- Todos los niños, niñas y adolescentes desplazados han recibido atención psicosocial
- Todos los Niños, Niñas y Adolescentes que por causa del desplazamiento fueron separados de sus hogares han sido reintegrados a los mismos.

Indicadores complementarios

- Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD que se encuentran incluidos en dicho registro / Todos los niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD.
- Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, cuyos padres han solicitado su inclusión en dicho registro / Todos los niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD.
- Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, que se encuentran incluidos en dicho registro / Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, cuyos padres han solicitado su inclusión en dicho registro.
- Número de niñas y niños en desplazamiento menores de 12 años que presentan desnutrición (por tipo de desnutrición –aguda, global y crónica-) / Total niños y niñas menores de 12 años en desplazamiento.
- Número de niños y niñas en desplazamiento menores de 5 años que presentan Infección Respiratoria Aguda –IRA o Infección Diarreica Aguda -EDA / Total niños y niñas menores de 5 años en desplazamiento.
- Número de niños y niñas en desplazamiento menores de 12 años en hogares que habitan en condiciones de saneamiento adecuadas y no hacinamiento / Total niños y niñas menores de 12 años en desplazamiento.
- Número de NNAD que han recibido o reciben atención psicosocial, psicológica o de salud mental según diagnóstico por causas relacionadas con el desplazamiento / Total NNAD.
- Número de NNAD que han sido reintegrados al seno de sus familias / Total de NNAD que por causa del desplazamiento no se encuentran con algún miembro de su familia y fueron identificados o remitidos al ICFB (suma de los restituidos, los no acompañados, huérfanos o alejados de sus familias).

Indicadores sectoriales asociados

- Número de niños y niñas menores de 5 años desplazados beneficiarios de programas de atención al menor /No. total de niños y niñas menores de 5 años desplazados.
- Personas que recibe atención en salud mental según diagnóstico y tipo de afiliación al SGSSS/ Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial (ND).
- Niños entre 12 y 23 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib)/ Niños incluidos en el RUPD.
- Los niños entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas) /Niños incluidos en el RUPD.
- Los niños entre 5 y 6 años tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD.

Pertenencia Étnica y Cultural

Indicador de goce efectivo

- Las comunidades indígenas o afrocolombianas participan en los escenarios de toma de decisiones de las políticas públicas de atención a la población desplazada en las distintas instancias territoriales, a través de delegados escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombianas.
- Los retornos de la población indígena o afrocolombiana se han llevado a cabo atendiendo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Indicador complementario

- Número de representantes de comunidades indígenas o afrocolombianas escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana que participan en los CAPD (Nacional, Departamental, Municipal o Distrital).
- Número de personas indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / No. de personas indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno.
- Número de comunidades indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / No. de comunidades indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno.

Género

Indicador de goce efectivo

- El nivel de ingreso de los hogares desplazados con jefatura femenina es adecuado. (viene de generación de ingresos y vivienda).
- Todas las mujeres desplazadas se encuentran protegidas frente a vulneraciones de su libertad, integridad y seguridad personal.
- Todas las mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes a cualquier título han adquirido la titularidad plena o compartida de dichos bienes.

Indicadores complementarios

- Número de mujeres ocupadas en hogares desplazados cuyos ingresos se ubiquen por encima del salario mínimo legal/ Total de mujeres desplazadas ocupadas.
- Número de hogares desplazados con jefatura femenina cuyos ingresos se ubiquen por encima de la línea de pobreza / Total de hogares desplazados con jefatura femenina.
- Mujeres desplazadas en hogares que habitan legalmente la vivienda en condiciones dignas/mujeres desplazadas.
- Número de mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual cuyo caso se ha registrado por las autoridades competentes / total de mujeres inscritas en el RUPD.

- Número de mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual / total nacional de mujeres víctimas de violencia sexual cuyo caso se ha registrado por las entidades competentes.
- Número Mujeres víctimas de violencia sexual que inician procesos judiciales / Número total de mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual que han sido valoradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal.
- Número Mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual que han recibido atención médica y psicosocial por las distintas entidades oficiales / Número total de mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual que han sido valoradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal.
- Número de mujeres desplazadas que han adquirido la titularidad plena o compartida de los bienes cuya asignación han solicitado a cualquier título/ Número total de mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes a cualquier título.

Subsistencia Mínima

Indicador de goce efectivo

- Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben ayuda inmediata.
- Los hogares incluidos en el RUPD reciben Ayuda humanitaria de emergencia.

Indicadores complementarios

- Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas y han recibido ayuda inmediata/ Número hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias previstas.
- Número de hogares desplazados que han sido incluidos en el RUPD y han recibido ayuda humanitaria de emergencia/ No. de hogares que han sido incluidos en el RUPD.

Indicadores sectoriales asociados

- Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la atención inmediata o de urgencia/ Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas.
- Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la atención humanitaria inmediata/ Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas.
- Número de hogares desplazados en eventos masivos que requirieron atención en salud de urgencia en el marco de la atención humanitaria inmediata / Número de hogares que requirieron atención en salud de urgencia en el marco de la atención humanitaria inmediata.
- Número de hogares desplazados en eventos masivos que han accedido a agua potable en el marco de la atención inmediata/ Número hogares desplazados en eventos masivos.
- Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la AHE/ Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.

- Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.
- Número de hogares que han recibido kit no alimentario en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.
- Hogares que cuentan con afiliación a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.
- Hogares que recibieron apoyo económico para vestuario en el marco de la AHE / Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD a los que se les han identificado necesidades de subsistencia mínima en vestuario.

Reunificación Familiar

Indicadores sectoriales asociado

- Número de funcionarios públicos capacitados sobre el contenido del derecho a la reunificación familiar / Total de funcionarios públicos que atienden población desplazada.
- Número de campañas de difusión implementadas para el conocimiento de las ayudas disponibles para la reunificación familiar de la población desplazada discriminado por entidad territorial y niveles de impacto proyectados en términos de número de personas beneficiadas.

Seguridad Personal

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD.
- Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada cuyo caso ha sido registrado por las autoridades.
- Número de personas desplazadas afectadas por minas antipersona cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD.
- Número de personas desplazadas víctimas de tortura cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / Número total de personas registradas en el RUPD.

Los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata. Lo anterior no obsta para que en el futuro tales indicadores puedan ser perfeccionados, evento en el cual, el Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán comunicar a la Corte Constitucional los cambios introducidos a los indicadores en su informe de octubre de 2008.

SEXTO.- En relación con los indicadores para el derecho a la generación de ingresos, **ADOPTAR** los siguientes indicadores propuestos por **a)** el gobierno, para medir si se ha superado la línea de indigencia (etapa), y por **b)** la Comisión de Seguimiento, para medir si se ha superado la línea de pobreza (resultado):

Indicadores de goce efectivo

- “El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia” (etapa).
- “El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza” (resultado).

Indicadores complementarios

- “Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso, supera como mínimo la línea de indigencia/ Hogares incluidos en el RUPD” (etapa).
- “Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso, supera como mínimo la línea de pobreza/ Hogares incluidos en el RUPD” (resultado).

Indicadores complementarios adicionales:

- **Jornada laboral:** PD ocupada que está laborando dentro de las jornadas legales/ Total de PD ocupada.
- **Relación laboral:** PD ocupada como empleada que cuenta con contrato escrito de trabajo / Total de PD ocupada como empleada.
- **Afiliación a seguridad social y riesgos profesionales:** PD ocupada que cuenta con afiliación a salud, pensiones y ARP (para empleados) / Total de PD ocupada.
- **Remuneración mínima:** PD ocupada que percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo / Total de PD ocupada.
- **Formalidad:** PD ocupada de manera formal (afiliación a seguridad social e ingresos iguales o superiores al mínimo) / Total de PD ocupada.

Los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata. Lo anterior no obsta para que en el futuro tales indicadores puedan ser perfeccionados, evento en el cual, el Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán comunicar a la Corte Constitucional los cambios introducidos a los indicadores en su informe de octubre de 2008.

Así mismo, **ORDENAR** al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, que cuando presente el informe en octubre de 2008 informe a la Corte Constitucional, el cronograma dentro del cual alcanzará las metas de avance (línea de indigencia) y resultado final (línea de pobreza) de los dos indicadores de generación de ingresos adoptados en el presente Auto.

SÉPTIMO.- ORDENAR, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación que al aplicar los indicadores generales ya adoptados y los que se adopten en el presente Auto, distinga, donde sea relevante, la situación de población desplazada con discapacidad y de la tercera edad, mientras se adopta una decisión definitiva en la materia, y junto con el informe que presente en el mes de octubre, señale la forma como fue incluido el enfoque diferencial respecto de la población desplazada con discapacidad y de la tercera edad.

OCTAVO.- ADOPTAR, los siguientes indicadores de goce efectivo, para los derechos de la población desplazada a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición sugeridos por la Corte:

Indicadores de goce efectivo

- Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente por vía administrativa.
- Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente.
- Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente.
- Todos los desplazados que hayan sido víctimas de otros delitos han sido reparadas integralmente por tales delitos.
- Todos los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de denuncia penal.
- Los autores materiales e intelectuales de desplazamientos forzados masivos registrados han sido condenados penalmente.
- Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad.
- Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través del proceso judicial.
- Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado.

Los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata. Lo anterior no obsta para que en el futuro tales indicadores puedan ser perfeccionados, evento en el cual, el Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán comunicar a la Corte Constitucional los cambios introducidos a los indicadores en su informe de octubre de 2008.

NOVENO.-ADOPTAR, los siguientes indicadores complementarios propuestos por la Comisión de Seguimiento para los derechos a la libertad personal, a la vida y a la educación, así como la propuesta de indicadores de la Comisión para los derechos de la población desplazada como víctimas de un delito. Si bien tales indicadores no son obligatorios para el gobierno, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento de Planeación Nacional deberán adelantar las acciones necesarias para facilitar que la Comisión los pueda medir e informar a la Corte Constitucional, dentro de los 8 días siguientes a la comunicación del presente Auto, el cronograma bajo el cual entregará a la Comisión de Seguimiento la información requerida para su medición.

Derecho a la libertad

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas víctimas de detenciones arbitrarias según edad, género, pertenencia étnica, discapacidad y orientación sexual / Total de personas desplazadas registradas en el RUPD.
- Número de personas desplazadas víctimas de secuestro según edad, género, pertenencia étnica, discapacidad y orientación sexual / Total de personas desplazadas registradas en el RUPD.
- Número de personas desplazadas víctimas de confinamiento según edad, género, pertenencia étnica, discapacidad/ Total de personas desplazadas registradas en el RUPD.

- Número de personas desplazadas víctimas de persecución, hostigamientos o amenazas contra su seguridad personal cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades / No. total de personas registradas en el RUPD.

Derecho a la vida

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas incluidas en el RUPD asesinadas/ Total de personas desplazadas registradas en el RUPD.
- Número de personas desplazadas asesinadas/ Total de personas desplazadas.
- Número de masacres cometidas contra personas desplazadas según edad, género, pertenencia étnica, discapacidad y orientación sexual / Total de masacres registradas por entidades competentes.
- Número de amenazas contra la vida de personas desplazadas según edad, género, pertenencia étnica, discapacidad y orientación sexual, denunciadas a autoridades competentes / total de amenazas registradas por entidades competentes.

Derecho a la educación,

Indicadores complementarios:

- Tasas de cobertura NETA de educación en población desplazada por nivel educativo y desagregada por motivos de discriminación prohibidos.
- Tasa de aprobación de los estudiantes de la población desplazada entre 5 y 17 años de edad por nivel educativo.

Indicadores sectoriales asociados:

- Proporción de estudiantes provenientes de hogares desplazados que no sufragan ningún costo de la canasta educativa en el nivel básico público (derechos académicos, derechos de matrícula, pensiones, uniformes, útiles, transporte escolar).
- Tasa de analfabetismo de la población desplazada, desagregada por motivos de discriminación prohibidos, Grado de suficiencia de docentes o de su tasa de asistencia a las clases; nivel de instalaciones adecuadas (baños, aulas, etc.) en los colegios a los que asisten los niños de la PD.
- Relación de alumnos por docente encargado en los colegios a los que asisten niños de la PD, Establecimientos educativos en los que se implementan modelos educativos especiales para la población desplazada/Establecimientos educativos a los que asiste PD.
- Nivel de formación especial para tratamiento de la población desplazada/ Establecimientos educativos a los que asiste PD.
- Escolaridad de los padres de hogares de la PD.
- Porcentaje de niños de la PD que son ayudados por sus padres con las tareas escolares.
- Establecimientos educativos a los que asiste PD según etnia que implementan modelos educativos especiales por minorías étnicas/ Establecimientos educativos a los que asiste PD perteneciente a la respectiva etnia.

Indicadores relativos a los derechos como víctimas

Derecho a la restitución

Indicadores de goce efectivo

- Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado, que solicitan la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas y que ostentaban a título de propiedad, posesión, ocupación o tenencia obtienen la restitución de esos bienes.
- Todos los colectivos que sufrieron daños de carácter colectivo con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva, tendientes a devolverlo a la situación en la que se encontraba con anterioridad al crimen de desplazamiento.
- Todas las hectáreas y unidades de vivienda despojadas a la población desplazada han sido restituidas.

Indicadores complementarios

- Número de hogares desplazados que han obtenido la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas / número total de hogares desplazados que han sido despojados de sus tierras y/o viviendas.
- Número de colectivos que han recibido medidas adecuadas de reparación colectiva / total de colectivos que se identifican como víctimas colectivas del crimen de desplazamiento forzado.
- Total de hectáreas entregadas voluntariamente por los actores armados destinatarios de la Ley 975 de 2005 / total de hectáreas despojadas.
- Total de unidades de vivienda entregadas voluntariamente por los actores armados destinatarios de la Ley 975 de 2005 / total de unidades de vivienda despojadas.
- Número de hectáreas despojadas que han sido recuperadas a través de procesos judiciales / total de hectáreas despojadas que han sido recuperadas.
- Número de unidades de vivienda despojadas que han sido recuperadas a través de procesos judiciales / Total de unidades de vivienda despojadas que han sido recuperadas.

Indicador asociado

- Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han obtenido y recibido a título propio la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas ellas o sus familiares / total de personas desplazadas beneficiarias de medidas de restitución.

Derecho a la indemnización

Indicador de goce efectivo

- Todas las personas víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado una indemnización para compensar las tierras y/o viviendas despojadas, han recibido una indemnización equivalente al valor actual del bien adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización.

Indicadores complementarios

- Número de personas desplazadas con titularidad sobre las tierras despojadas que han obtenido una indemnización equivalente al valor actual de la tierra adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización / total de personas desplazadas con titularidad sobre tierras despojadas que han solicitado una indemnización frente a ellas.
- Número de personas desplazadas con titularidad sobre viviendas despojadas que han obtenido una indemnización equivalente al valor actual de dicha vivienda adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización / total de personas desplazadas con titularidad sobre viviendas despojadas que han solicitado una indemnización frente a ellas.
- Monto del esfuerzo presupuestal del Estado dirigido a indemnizar a las víctimas del desplazamiento forzado / monto de los recursos requeridos para indemnizar al total de víctimas del desplazamiento forzado.

Indicadores asociados

- Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han recibido una indemnización equivalente al valor actual de la tierra adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización / Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado una indemnización frente a ellas.
- Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han recibido una indemnización equivalente al valor actual de dicha vivienda adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización / Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado una indemnización frente a ellas.

Derecho a la rehabilitación

Indicador de goce efectivo

- Todas las víctimas de desplazamiento forzado obtienen todas las medidas de rehabilitación que requieren para enfrentar el daño que les fue infligido en virtud de ese y otros crímenes.

Indicadores complementarios

- Número de víctimas de desplazamiento forzado que obtienen atención psicológica y psicosocial en el marco de su reparación/ total de personas víctimas desplazadas.
- Número de víctimas de desplazamiento forzado que obtienen atención médica en el marco de su reparación/ total de personas víctimas del desplazamiento que han requerido de atención médica en el marco de su reparación.
- Número de víctimas de desplazamiento forzado que reciben asistencia jurídica orientada a la protección de sus derechos / total de personas víctimas desplazadas.

Indicadores asociados

- Número de mujeres víctimas de desplazamiento que obtienen medidas de atención médica en el marco de su reparación/ no de mujeres víctimas del desplazamiento que han solicitado atención médica en el marco de su reparación.
- Número de mujeres víctimas de desplazamiento que obtienen medidas de atención psicológica y psicosocial en el marco de su reparación/ total de mujeres víctimas del desplazamiento.
- Número víctimas de desplazamiento pertenecientes a grupos étnicos, que obtienen medidas de atención médica acordes a sus valores culturales y prácticas ancestrales en el marco de su reparación/ víctimas de desplazamiento pertenecientes a grupos étnicos que han solicitado atención médica en el marco de su reparación.
- Número de víctimas de desplazamiento pertenecientes a grupos étnicos, que obtienen atención psicológica y psicosocial acordes a sus valores culturales y prácticas ancestrales en el marco de su reparación/ total de víctimas de desplazamiento pertenecientes a grupos étnicos.

Derecho a medidas de satisfacción

Indicador de goce efectivo

- Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de medidas de satisfacción consistentes, entre otras, en la investigación, el juzgamiento y la sanción de los responsables del desplazamiento, el esclarecimiento y difusión oficial de la verdad la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de los muertos, la solicitud pública de disculpas, y la realización de monumentos, conmemoraciones y homenajes a las víctimas.

Indicadores complementarios

- Número de hogares desplazados que han visto a los responsables de su desplazamiento ser efectivamente juzgados y sancionados en el marco de un proceso judicial / total de hogares desplazados.
- Número de personas desplazados afectados por otros crímenes diferentes al desplazamiento que han visto a los responsables de dichos crímenes ser efectivamente juzgados y sancionados en el marco de un proceso judicial / total de personas desplazadas afectados por otros crímenes diferentes al desplazamiento que los han denunciado ante las autoridades.
- Número de hogares desplazados que han obtenido un esclarecimiento oficial de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ocurrió el crimen de desplazamiento / Número total de hogares desplazados.
- Número de hogares desplazados que han obtenido medidas de reparación simbólica, tales como la solicitud de disculpas y la realización de monumentos, conmemoraciones u homenajes, entre otros / Número total de hogares desplazados.

Derecho a garantías de no repetición

Indicador de goce efectivo

- Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de garantías de no repetición adecuadas para impedir que vuelvan a ser víctimas de dicho crimen.

Indicador complementario

- Número de reformas normativas e institucionales tendientes específicamente a garantizar la no repetición del desplazamiento forzado de personas y del despojo ilegal de tierras (desagregada por tipo de medidas).
- Número de personas registradas como desplazadas que han sufrido más de un desplazamiento forzado, / total de personas desplazadas.

Derecho a la igualdad y la no discriminación

Indicador de goce efectivo

- Ninguna persona ha dejado de acceder a una medida de restitución, reparación, rehabilitación, satisfacción o garantía de no repetición con base en un criterio discriminatorio o que no sea objetivo o razonable.

Indicador complementario

- Número de personas desplazadas que no han podido acceder a una medida de restitución, reparación, rehabilitación, satisfacción o garantía de no repetición en virtud de la aplicación de un criterio discriminatorio, no objetivo o no razonable/ total de personas desplazadas que han solicitado el acceso a una medida de restitución, reparación, rehabilitación, satisfacción o garantía de no repetición.

Indicador estructural general

- Existe un programa administrativo de reparaciones para las víctimas individuales y colectivas de crímenes atroces que consagra:
- El derecho de la población desplazada a acceder a una indemnización adecuada por concepto de los daños materiales y morales sufridos con motivo del desplazamiento y de los demás crímenes en su contra.
- Tarifas de indemnización adecuadas para cubrir el daño emergente y el lucro cesante sufrido por las personas y colectivos desplazados.
- Tarifas de indemnización para cubrir el daño moral que se ajustan a los estándares jurisprudenciales nacionales e internacionales.
- Medidas médicas, psicológicas, psicosociales y de asistencia jurídica para las víctimas de desplazamiento forzado, específicamente destinadas a que éstas enfrenten los daños de los que fueron víctimas.
- Medidas de satisfacción, y en particular medidas de reparación simbólica, de difusión de la verdad, de reconocimiento del daño y de solicitud de disculpas, para todas las víctimas, incluida la población desplazada.
- Garantías de no repetición del crimen de desplazamiento forzado.

- Que las medidas de atención humanitaria y de servicios sociales ofrecidas por las entidades del Estado a los desplazados, no serán descontadas de la reparación a la que tienen derecho estas víctimas.

DÉCIMO.- ADOPTAR, para incorporar el enfoque territorial, la propuesta del gobierno nacional y de la Comisión de Seguimiento de aplicar de manera desagregada los indicadores adoptados en el ámbito territorial.

DECIMOPRIMERO.- RECHAZAR, los indicadores de coordinación propuestos por el gobierno y, en consecuencia, **ORDENAR** al Director de Acción Social, y a la Directora de Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia que en el término de un mes, contado a partir de la comunicación del presente Auto, presenten a la Corte Constitucional una propuesta de indicadores de coordinación nacional y territorial. Si después de este plazo subsiste el vacío de indicadores de coordinación, el Director de Acción Social y la Directora de Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia presentarán ante la Procuraduría General de la Nación un documento que demuestre que no han omitido de manera negligente el cumplimiento de sus deberes frente a lo ordenado por la Corte Constitucional en materia de indicadores de coordinación y la forma como ha sido acatada dicha orden. Con el fin de dar cumplimiento a lo aquí ordenado, podrán tener en cuenta las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en materia de indicadores de coordinación.

DECIMOSEGUNDO.- REITERAR, que, en el caso de que subsistan vacíos totales o parciales sobre aspectos relevantes frente a los cuales no existan indicadores que permitan valorar el avance, retroceso, o estancamiento en la superación del estado de cosas inconstitucional o en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Corte Constitucional adoptará las decisiones a que haya lugar con base en la información que presenten los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, al aplicar su propia batería de indicadores, así como las organizaciones PLAN y SISMA MUJER y otras que abogan por los derechos de los desplazados. Si el gobierno no aporta pruebas sólidas que desvirtúen los resultados presentados por los organismos de control, por la Comisión de Seguimiento, o por tales organizaciones no gubernamentales la Corte decidirá con base en lo allí probado.

DECIMOTERCERO.- INVITAR, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, y a la Defensoría del Pueblo, a que dentro del ámbito de sus competencias, continúen verificando que los procesos de implementación de los indicadores adoptados son correctos y, adicionalmente, consideren la inclusión de indicadores apropiados para medir el goce efectivo de derechos, en aquellos derechos o etapas respecto de los cuales persisten vacíos en la propuesta presentada por el gobierno, con el fin de aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando sus propios sistemas de indicadores de manera autónoma.

DECIMOCUARTO.- INVITAR, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada A) a que continúe haciendo la verificación en el terreno concerniente a que la información recolectada para la aplicación de los indicadores adoptados sea adecuada y presente a la Corte Constitucional un informe sobre ese proceso y sus resultados y a B) que considere la inclusión de indicadores apropiados para medir el goce efectivo de derechos, en aquellos derechos o etapas respecto de los cuales persisten vacíos en la propuesta presentada por el gobierno, con el fin de aportar elementos de juicio suficientes, adecuados y significativos sobre la garantía del goce efectivo de sus derechos, aplicando de manera autónoma los indicadores que estime necesarios para llenar los vacíos mencionados, así como los demás que estime pertinentes.

DECIMOQUINTO.- INVITAR, a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR a continuar presentando los informes que considere pertinentes, cuando lo considere oportuno, sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

DECIMOSEXTO.- INVITAR, a las organizaciones PLAN y SISMA Mujer a presentar los informes que consideren pertinentes sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población desplazada respecto de los niños, niñas y adolescentes así como de las mujeres.

DECIMOSÉPTIMO.- INVITAR, a la Comisión Colombiana de Juristas a presentar los informes que consideren pertinentes sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población desplazada respecto de los niños, niñas y adolescentes así como de las mujeres.





CAPITULO IV.

COORDINACIÓN CON LAS ENTIDADES TERRITORIALES

AUTO 052 DE 2008

Bogotá, Febrero 21 de 2008

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil con el propósito de obtener información sobre la política de atención a la población desplazada en las principales entidades territoriales (expulsoras y receptoras) y fortalecer los esfuerzos de coordinación con las autoridades nacionales

CONSIDERANDO

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte ordenó comunicar, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promoviera que los gobernadores y alcaldes adoptaran las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales.

En el Auto 177 de 2005, la Corte precisó que uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas era la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales.

En el Auto 266 de 2006, la Corte le ordenó a Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia, que dentro del término perentorio de tres días hábiles, remitiera a la Corte un documento en el que constara la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención de la población desplazada. Dentro del mismo término la funcionaria debía proveer las aclaraciones que se solicitan en esta providencia sobre la creación de una Dirección Especial dentro del Ministerio del Interior a cargo de la coordinación de las actuaciones de las entidades territoriales en esta área; y dentro del mismo lapso debía indicar si había fijado plazos precisos para que las autoridades territoriales llevaran a cabo las actuaciones que se señalan en la parte resolutoria del Acuerdo 06 de 2006 del CNAIPD, y cuáles eran tales plazos.

La información proveniente del Ministerio del Interior y de Justicia no revela cuál es la situación de los desplazados en cada entidad territorial, cuáles son las necesidades de diferente orden de las entidades territoriales para atender a la población desplazada, ni cuáles han sido los resultados de las acciones emprendidas desde el punto de vista de lograr el goce efectivo de los derechos de cada desplazado.

Diferentes organizaciones sociales le han expresado su preocupación a la Corte por la situación en que se encuentran los desplazados en las distintas entidades territoriales y por las disparidades que existen entre las entidades territoriales en cuanto a la gravedad de esta situación y la correspondiente respuesta de la entidad territorial.

RESUELVE

PRIMERO- Por Secretaría, **SOLICITAR** a los gobernadores y alcaldes de cada uno de los departamentos y municipios del país que dentro del término de quince días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remitan a la Corte por correo electrónico o, en caso de no ser ello posible, por correo ordinario, las respuestas a las preguntas que a continuación se les formulan:

1. Habida cuenta de que los derechos constitucionales de los desplazados obligan a todas las autoridades públicas, ¿cuál ha sido la política de la entidad territorial que usted dirige para asegurar la efectividad de la Ley 387 de 1997, el Decreto 250 de 2005, la sentencia T-025 de 2004 y de los autos de seguimiento al cumplimiento de dicha sentencia? ¿Existía una política territorial específica para proteger los derechos de los desplazados antes de que usted se posesionara? Si no existía, ¿el gobierno que usted dirige ha diseñado una política territorial específica que distinga la situación de los desplazados frente a la situación del resto de los habitantes de la correspondiente entidad territorial? Si sí existía, ¿qué ajustes y complementos ha decidido introducirle a dicha política pública? (Anexar el documento donde consta dicha política pública territorial específica respecto de los desplazados).
2. Desde el punto de vista presupuestal, ¿cómo han evolucionado las partidas asignadas para proteger los derechos de los desplazados entre 2004 y 2007? ¿Cuál fue el nivel de ejecución de dichas partidas? ¿Ha previsto dentro de su plan de gobierno un incremento de dichas partidas en los años venideros y en qué porcentaje anual? ¿Qué peso tiene el gasto efectuado y previsto para desplazados dentro del presupuesto total para gasto social? Además de los recursos del presupuesto territorial, ¿qué otros recursos han sido invertidos (2004-2007) o serán invertidos en la protección de los derechos de los desplazados? ¿Considera usted que existen obstáculos a nivel de la ejecución presupuestal que impiden la asignación oportuna de recursos para la población desplazada dentro de su entidad territorial, y en caso de existir, cuáles?
3. ¿La entidad territorial que usted dirige ya adoptó un PIU? Si no, ¿para qué fecha está prevista su adopción? ¿De qué forma se ha logrado articular el PIU con los respectivos planes de desarrollo territorial? En caso de que ya se haya formulado, ¿qué acciones concretas se han adoptado para implementarlo? ¿Cómo se ha reflejado la implementación del PIU en el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada dentro de su entidad territorial?
4. Dado el número de desplazados que debe atender su entidad territorial, ¿considera usted suficiente el apoyo que ha recibido de los ministerios competentes y de otras entidades nacionales responsables? ¿Dónde están las principales necesidades y vacíos en ese aspecto en relación con la respectiva entidad territorial? ¿Cuáles acciones concretas han sido adoptadas en relación con su entidad territorial por el Ministerio del Interior y de Justicia en su rol de coordinador de los esfuerzos territoriales para la atención de la población desplazada?
5. ¿Qué funcionario tenía dentro de su entidad territorial la responsabilidad del tema de los desplazados? ¿Qué funcionario la tendrá en su periodo de gobierno? ¿Qué nivel tiene dentro de su administración?
6. ¿Tienen los desplazados representación en el consejo de planeación de su entidad territorial? Si no la tienen, ¿qué medidas ha previsto para promover la presencia de los voceros de los desplazados en tales consejos?
7. ¿Ha incluido dentro de los mecanismos de seguimiento a las políticas públicas y de evaluación de las mismas, los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de los desplazados adoptados por la Corte Constitucional en los autos 109 de 2007 y 233 de 2007? Si no, ¿qué indicadores de resultado se ha previsto aplicar para medir el goce efectivo de los derechos de los desplazados en la entidad territorial que usted dirige?
8. ¿Qué medidas ha adoptado para evitar que los desplazados tengan que soportar las demoras y trámites que usualmente se presentan en las administraciones públicas para acceder a los servicios y atenciones a que tienen derecho? ¿Cómo ha previsto evaluar si tales medidas han dado los resultados esperados?

9. Dentro de los programas territoriales para proteger los derechos de los desplazados, ¿existen proyectos específicos que respondan a las necesidades, riesgos y expectativas propias de las mujeres desplazadas; los niños desplazados; los miembros de pueblos indígenas desplazados; los miembros de comunidades afrodescendientes desplazados; los desplazados con alguna discapacidad y los desplazados de la tercera edad?
10. En la entidad territorial que usted dirige, ¿la población desplazada, expulsada o recibida, representa un porcentaje significativo del total de los habitantes de la entidad territorial?
11. Habida cuenta de la escasez de recursos en la entidad territorial, ¿qué criterios ha aplicado la administración que usted dirige para evitar decisiones discriminatorias en contra de los desplazados al momento de decidir a quién se le asigna un determinado beneficio, prestación o medida de protección?

SEGUNDO.- Por Secretaría, **SOLICITAR** a los alcaldes de cada uno de los municipios del país, que dentro del término de quince días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, remitan a la Corte por correo electrónico, o en caso de no ser ello posible por correo ordinario, las respuestas a la pregunta que a continuación se formula:

12. En lo que respecta a los planes de ordenamiento territorial, ¿en el plan correspondiente a su entidad territorial se han incluido las necesidades de los desplazados, en especial las atinentes a acceso a vivienda y tierras? En caso negativo, ¿qué cambios dirigidos a proteger a los desplazados se van a introducir? En caso de que el plan de ordenamiento territorial si incluya a los desplazados, por favor indique la extensión de los terrenos que podrían beneficiarlos según el POT, así como el destino actual de dichos terrenos y lo que a su juicio falta para poder atender a todos los desplazados en su entidad territorial en vivienda y tierras.

AUTO 007 DE 2009

Bogotá, Enero 26 de 2009

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil con el propósito de **fortalecer los instrumentos de coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales***

CONSIDERANDO

Que en el Auto 177 del 29 de agosto de 2005, la Sala Tercera de Revisión declaró que uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y otro es la precariedad de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales y señaló que las acciones realizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia eran insuficientes y precarias por tres razones principales:

1. Porque tales acciones fueron diseñadas a partir de una concepción excesivamente restringida de lo que significa “promover”, que no corresponde a la prioridad que tiene la superación del estado de cosas inconstitucional de la situación en que se encuentra la población desplazada.
2. Porque para sustentar que no es posible una mayor incidencia del gobierno nacional en las decisiones presupuestales de las entidades territoriales, el Ministerio parte de una concepción de autonomía territorial que extiende a temas de interés nacional, criterios aplicables exclusivamente a lo local y, además, traslada a los recursos transferidos o exógenos los parámetros aplicables a los recursos endógenos, lo cual no se ajusta a la jurisprudencia constitucional sobre estas materias.
3. Porque las acciones adelantadas no son en sí mismas efectivamente conducentes.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión precisó que las acciones efectuadas por el Ministro del Interior y de Justicia, confrontadas con las efectuadas por otras entidades del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada que fueron destinatarios de órdenes específicas en la sentencia T-025 de 2004, revelan que el cumplimiento de este Ministro es el más bajo y los resultados alcanzados son los más insuficientes. En el Auto 218 de 2006, la Corte reiteró las falencias presentadas en la labor del Ministerio del Interior y de Justicia, y precisó que había establecido en el Auto 177 de 2005 órdenes puntuales y plazos razonables para que el Ministerio del Interior y de Justicia diseñara, implementara y aplicara prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que condujera efectivamente a que las entidades territoriales asumieran un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos. Sin embargo, los informes presentados a la Corte no demuestran que los esfuerzos del Ministro del Interior y de Justicia hayan comprendido acciones idóneas para avanzar adecuadamente en el cumplimiento de dicha orden.

Las principales falencias se presentan, según se deduce de los informes de cumplimiento, en las siguientes áreas: **(a)** la interpretación que ha hecho el Ministerio de su rol como promotor y coordinador de los esfuerzos nacionales y territoriales para la atención integral de la población desplazada, que es restrictiva y desconoce la posición central que ha de ocupar dicho Ministerio en los esfuerzos de coordinación, según se ordenó en el Auto 177 de 2005; **(b)** en particular, la

referencia constante que se ha hecho a la autonomía de las entidades territoriales en tanto factor que obstaculiza la adecuada coordinación de los esfuerzos emprendidos por tales autoridades, desconociendo que se trata de un asunto de interés nacional que, por lo mismo y de conformidad con la jurisprudencia constitucional (sentencia C-579 de 2001) justifica un mayor nivel de intervención por las autoridades del nivel central; **(c)** el enfoque que se ha dado a la función de coordinación a cargo del Ministerio, que se ha centrado en el envío de comunicaciones y exhortos, la realización de discursos y conferencias, sin avanzar en acciones concretas de coordinación que den cumplimiento a lo ordenado; **(d)** el escaso análisis de la información aportada por las entidades territoriales con respecto a su compromiso para la atención de la población desplazada; y **(e)** el retraso en la generación de indicadores que permitan evaluar tanto el avance de los entes territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional, como la efectividad de las labores de coordinación adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia.

En el Auto 266 de 2006, la Corte le ordenó a Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia, que dentro del término perentorio de tres días hábiles, remitiera a la Corte, un documento en el que constara la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención de la población desplazada. Dentro del mismo término, el Ministerio debía proveer las aclaraciones que se solicitaron en esta providencia sobre la creación de una Dirección Especial dentro del Ministerio del Interior a cargo de la coordinación de las actuaciones de las entidades territoriales en esta área; y dentro del mismo lapso, indicara si se han fijado plazos precisos para que las autoridades territoriales lleven a cabo las actuaciones que se señalan en la parte resolutoria del Acuerdo 06 de 2006 del CNAIPD, y cuáles eran tales plazos.

Debido a que la información proveniente del Ministerio del Interior y de Justicia no revelaba cuál era la situación de la población desplazada en las diferentes entidades territoriales, la Corte, mediante Auto 052 de 2008 solicitó a los gobernadores departamentales y alcaldes municipales de todo el país información sobre la situación de los desplazados en cada entidad territorial, sobre las necesidades de diferente orden de las entidades territoriales para atender a la población desplazada y los resultados de las acciones emprendidas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada .

No obstante, subraya la Corte que en la Ley 1190 de 2008, ante la continuación del estado de cosas inconstitucional, el Congreso de la República efectuó trascendentales cambios en la coordinación de las entidades territoriales, en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público. Debido a tales cambios, dicha coordinación ya no se encuentra exclusivamente en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, por lo cual es necesario impartir órdenes adicionales que apliquen las decisiones del legislador en armonía con la Constitución interpretada en la sentencia T-025 de 2004.

En la Ley 1190 de 2008, por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia **declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia** y se dictan otras disposiciones, ante la continuación del estado de cosas inconstitucional, el Congreso de la República efectuó trascendentales cambios en la coordinación de las entidades territoriales, en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público. Debido a tales cambios, dicha coordinación ya no se encuentra exclusivamente en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, por lo cual es necesario impartir órdenes adicionales que apliquen las decisiones del legislador en armonía con la Constitución.

En su informe del 30 de octubre de 2008, la Contraloría General de la República señaló que en materia presupuestal existía subestimación en las proyecciones presupuestales efectuadas por el gobierno y en la determinación de los costos reales de los programas de atención a la población desplazada; deficiencias en los sistemas de seguimiento y control de los montos ejecutados;

incumplimiento de la obligación de tener un presupuesto diferenciado para la población desplazada ordenado por el Auto 176 de 2005; y baja capacidad institucional para el manejo de los recursos asignados.

Durante la sesión técnica del 11 de diciembre de 2008 la Contraloría General de la República reiteró la necesidad de que el presupuesto para la población desplazada fuera desagregado por entidad tanto a nivel nacional como territorial, especificando cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en su IX informe de verificación, propuso extender los requisitos mínimos de racionalidad, ya desarrollados por la Corte Constitucional, para cada uno de los componentes de la política pública sobre desplazamiento y, además, sugirió adicionar como criterio de racionalidad, la implementación de una reglamentación objetiva de la corresponsabilidad nacional y territorial en el desarrollo de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado, de tal manera que se contrarresten las desigualdades que existen en la capacidad y respuesta institucional en las diferentes regiones del país.

De acuerdo al informe presentado por ACNUR, titulado *“Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004- Abril 2007”*, los principales municipios de expulsión con tendencia creciente de desplazamiento son: Vistahermosa (Meta), Páez (Cauca), Dibulla (Guajira), Nariño (Antioquia), Barranco de Loba (Bolívar) y Patía (Cauca). De igual manera, los principales municipios que concentraron la expulsión de población desplazada en el año 2006 fueron: Buenaventura (Valle del Cauca), Vistahermosa (Meta), San Vicente del Caguán (Caquetá), San Andrés de Tumaco, (Nariño) y Valle del Guamuez (Putumayo).

La responsabilidad de las autoridades territoriales frente a la población desplazada se deriva clara y específicamente de las obligaciones constitucionales y legales que han incorporado los principios rectores sobre desplazamiento a nuestro ordenamiento, como lo resaltó la Corte en la sentencia T-025 de 2004. Advierte la Corte que la ley no exime a la Nación de sus competencias y deberes como principal responsable de asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados en todo el territorio nacional. La ley parte de la distribución de competencias ya existente entre la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios. Dicha distribución de competencias es diferente según la materia de que se trate, lo cual es relevante para determinar qué debe hacer cada entidad territorial respecto de cada uno de los derechos constitucionales de la población desplazada y por lo tanto cuáles son las obligaciones que debe cumplir. En la Constitución y la ley están los principios que deben aplicarse cuando las obligaciones versen sobre una misma materia, así como cuando la entidad territorial competente no tenga la capacidad de hacer lo que le corresponde para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.

Por lo tanto, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación previstos en la Ley 1190 de 2008 y de las competencias que constitucional y legalmente le corresponden al Ministerio del Interior y de Justicia, con el fin de que el Ministerio cumpla efectivamente sus funciones relativas a la atención de la población desplazada, de ahora en adelante el Ministro del Interior y de Justicia será el responsable de coordinar, dentro del nuevo esquema creado por la Ley 1190 de 2008, esta política con las entidades territoriales y no podrá delegar esta labor en ningún otro funcionario. En consecuencia, los informes que presente este Ministerio a la Corte Constitucional deberán ser presentados por el propio Ministro del Interior y de Justicia, ya que es el responsable directo de las funciones que realiza este ente en materia de atención a la población desplazada.

Es importante que el Ministerio del Interior y de Justicia identifique cuáles son los municipios que requieren apoyo prioritario en materia de atención a la población desplazada, por lo que deberá informar a la Corte Constitucional, antes del 15 de febrero de 2009, cuáles son, a su juicio, estos municipios, y por qué resultan prioritarios en materia de desplazamiento forzado.

De acuerdo a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia antes señalados, las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales para que superen sus falencias en materia de atención a la población desplazada y se garantice el goce efectivo de sus derechos.

Para que los responsables a nivel nacional cumplan efectivamente su labor de coordinar la política pública de atención a la población desplazada, es preciso que todos los gobernadores y alcaldes cumplan cabalmente sus funciones, de conformidad con la distribución de competencias material efectuada en las normas vigentes y la gravedad de la situación en la respectiva jurisdicción, y colaboren decididamente con el Gobierno Nacional en la definición y ejecución de mecanismos que permitan lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, ya que existen serias disparidades entre las entidades territoriales en cuanto a la gravedad de la situación del desplazamiento forzado y la correspondiente respuesta de la entidad territorial.

Con el fin de facilitar el seguimiento al compromiso presupuestal de las entidades territoriales por parte de la Contraloría General de la República, se solicitará al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, y en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2 de la Ley 1190 de 2008, que al solicitar la información presupuestal a las entidades territoriales establezca un procedimiento que permita hacer un seguimiento fiscal desagregado de los presupuestos locales destinados a los programas de atención de la población desplazada por secciones, cuentas, y ejecutores, tal como lo deben hacer las entidades del orden nacional.

Si bien el Gobierno Nacional es autónomo para diseñar e implementar una política que comprometa e involucre a las entidades territoriales en la garantía y goce efectivo de los derechos de la población desplazada, deberá tener en cuenta en su diseño los elementos propuestos por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. En todo caso, después del respectivo estudio que realice el Gobierno para formular una política que garantice el compromiso e involucramiento de las entidades territoriales en la atención de la población desplazada, deberá formalizar su contenido en un acto administrativo que reglamente las leyes vigentes y, además, de cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los autos pertinentes.

En virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288 de la Constitución Política) y lo ordenado en el artículo 2 de la Ley 1190 de 2008, cada uno de los alcaldes y gobernadores de los municipios y departamentos que el Gobierno considera prioritarios en materia de atención a la población desplazada, deberá presentar un informe al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – CNAIPD - el 15 de abril de 2009, y luego cada año, en el que indique qué compromisos puede asumir para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, en caso de que no tenga la capacidad presupuestal o administrativa, señale las falencias que se presentan para atender a la población desplazada, teniendo en cuenta los autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 y los temas enunciados en el artículo 4 de la Ley 1190 de 2008.

Sin perjuicio de las herramientas legales con que ya cuentan las entidades que conforman el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para efectos exclusivos de la superación del estado de cosas inconstitucional, el CNAIPD deberá adoptar un proceso de certificación de cada una de las entidades territoriales prioritarias que le permita expedir un certificado de contribución suficiente a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de los desplazados a partir del 1 de abril del 2010.

Los informes que en adelante presente el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional a la Corte Constitucional y a la ciudadanía sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos de los desplazados deberán contener un capítulo donde se presente la información distinguiendo territorialmente la situación en que se encuentra el goce efectivo de derechos.

RESUELVE

PRIMERO.- ORDENAR, que por Secretaría General se remitan al Ministerio del Interior y de Justicia tanto los informes enviados por las diferentes entidades territoriales a esta Corporación, en respuesta al Auto 052 de 2008, como el *“Informe de análisis respuestas de las entidades territoriales al auto 052 de 2008”*, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes, con el fin de que el Ministerio del Interior y de Justicia, en ejercicio de sus funciones, coordine efectivamente la política de atención a la población desplazada con las distintas entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias de coordinación que en virtud de la Ley 1190 de 2008 le corresponden a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y al Departamento Nacional de Planeación así como al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “CNAIPD.”

SEGUNDO.- DETERMINAR, que sin perjuicio del mecanismo de coordinación establecido en la Ley 1190 de 2008, en adelante el Ministro del Interior y de Justicia deberá ejercer directamente, en lo que le corresponde según las reformas introducidas por dicha ley, la coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales y las demás funciones que tiene este ente en materia de desplazamiento forzado, bajo su responsabilidad.

TERCERO.- ORDENAR, al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “CNAIPD” y, por ende, a las cabezas de las entidades públicas que lo integran que, en aplicación de las normas vigentes sobre distribución material de competencias y lo ordenado por la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento, colabore y apoye a las entidades territoriales para que se atienda eficiente y eficazmente a la población desplazada. En aquellos municipios que por su precaria capacidad institucional no puedan atender a la población desplazada, las entidades que componen dicho Consejo deberán aplicar el principio constitucional de subsidiariedad para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

CUARTO.- ORDENAR, al Ministro del Interior y de Justicia que: **1)** ordene que se comunique inmediatamente el presente Auto a todas las entidades territoriales por los medios que tenga a su alcance y, posteriormente y **2)** remita a la Corte Constitucional, antes del 02 de marzo de 2009, un documento en el que se señalen los municipios que requieren más apoyo para atender eficiente y eficazmente a la población desplazada indicando por qué resultan prioritarios en materia de desplazamiento forzado.

QUINTO.- ORDENAR, a todos los gobernadores y alcaldes que, en ejercicio de sus competencias materiales, dentro de la respectiva jurisdicción cumplan cabalmente sus funciones en materia de atención a la población desplazada y colaboren decididamente con el Gobierno Nacional en la definición y ejecución de mecanismos que permitan lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y superar el estado de cosas inconstitucional.

SEXTO.- ORDENAR, a los alcaldes y gobernadores que el Ministro del Interior y de Justicia haya considerado prioritarios en materia de atención a la población desplazada que, a más tardar el 15 de abril de 2009, y luego cada año, presenten un informe al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en el que indiquen qué compromisos pueden asumir para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en caso de que no tengan la capacidad presupuestal o administrativa, señalen las falencias que presentan para atender a la población desplazada, teniendo en cuenta los autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 y los temas enunciados en el artículo 4 de la Ley 1190 de 2008.

SÉPTIMO.- ORDENAR, al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que, antes del 1 de junio de 2009, diseñe una política que permita involucrar y comprometer efectivamente a las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Dicha política deberá ser formalizada mediante un acto administrativo.

OCTAVO.- ORDENAR, a las autoridades responsables que incluyan el tema del involucramiento y compromiso de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada en la audiencia de rendición de cuentas, prevista en el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1190 de 2008, en la que se presentarán los avances en materia de goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Para esto deberán tener en cuenta los informes ordenados en el numeral anterior.

NOVENO.- ORDENAR, al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que, a partir de los informes enviados por las entidades territoriales señalados en la Ley 1190 de 2008 y los informes ordenados en el numeral séptimo de la parte resolutive de la presente providencia, use las herramientas legales al alcance de cualquiera de las entidades que conforman dicho Consejo para asegurar el compromiso de las entidades territoriales con la adopción de decisiones orientadas a asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en el respectivo ámbito territorial.

DÉCIMO.- ORDENAR, al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que a partir del 1 de abril del 2010, expida, respecto de cada entidad territorial prioritaria, un certificado relativo a la suficiencia o insuficiencia de la contribución de cada una a la superación del estado de cosas inconstitucional. Mediante este mecanismo el CNAIPD podrá certificar a aquellas entidades territoriales cuyas acciones contribuyan al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la superación de las falencias en la capacidad institucional y el esfuerzo presupuestal, e igualmente, podrá descertificar a aquellas que se retrasan injustificadamente en el cumplimiento de sus responsabilidades. Dicho certificado deberá fundamentarse en criterios objetivos previamente comunicados a las entidades territoriales prioritarias, será de conocimiento público, señalará las condiciones que deben reunir la respectiva entidad territorial para continuar recibiendo recursos y en general apoyo del gobierno en temas relativos al goce efectivo de los derechos de la población desplazada y deberá expedirse con la periodicidad que el propio Consejo determine.

DÉCIMO PRIMERO.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2 de la Ley 1190 de 2008, que al solicitar la información presupuestal a las entidades territoriales establezca un procedimiento que permita hacer un seguimiento fiscal de los presupuestos locales destinados a los programas de atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, y ejecutores, tal como lo deben hacer las entidades del orden nacional.

DÉCIMO SEGUNDO.- ORDENAR, al director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional a la Corte Constitucional sobre la aplicación de los indicadores de goce efectivo de derechos de los desplazados deberá contener un capítulo donde se presente la información distinguiendo territorialmente la situación en que se encuentra el goce efectivo de derechos.





CAPITULO V.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y HABEAS DATA

AUTO 011 DE 2009

Bogotá, Enero 26 de 2009

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ha adoptado el presente Auto con el propósito de hacer seguimiento a las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional, específicamente en lo relacionado con **las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada.***

I. ANTECEDENTES

El día 29 de agosto de 2005, la Sala Tercera de Revisión profirió el Auto 178 de 2005, en el cual revisó el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-025 de 2004. En el Auto referido se estableció que las metas anunciadas por la Red de Solidaridad Social encaminadas a la caracterización de la población desplazada “no se cumplieron y aún subsisten varios problemas administrativos, de coordinación, de difusión de información, así como dificultades en los procedimientos de recolección de información de la población desplazada, su confiabilidad y el fin dado a la información obtenida.” La Corte ordenó entonces a la Red “diseñar, implementar y aplicar prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas, [y] definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para 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 para corregir las dificultades detectadas por las entidades y organizaciones en el proceso de recolección de la información.”

El día 11 de agosto del año 2006, la Sala profirió el Auto 218 de 2006, mediante el cual se verificaron las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional. En dicho Auto, la Corte consideró **especialmente preocupantes** los rezagos que se presentaban “en las actividades de registro y caracterización de la población desplazada”. Reiteró también que “el diseño mismo de la política pública de atención, así como su materialización, seguimiento y evaluación, dependen en su alcance, oportunidad y efectividad, de la calidad y precisión de la información recopilada en las bases de datos oficiales sobre población desplazada.” Agregó que “todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, para su debida formulación y ejecución, de un adecuado proceso de registro y caracterización.” Por estas razones, la Sala enfatizó que “los esfuerzos de registro y caracterización de la población desplazada constituyen una pieza clave en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ya que dicho estado de cosas surge de la discrepancia existente entre la magnitud real del problema y la respuesta estatal y social al mismo.”

La Corte evidenció problemas recurrentes en las áreas del registro y de la caracterización de las víctimas del desplazamiento. Se refirió en primer lugar al subregistro de la población desplazada. Indicó que se continuaba presentando una “marcada discrepancia entre las dimensiones reales del fenómeno del desplazamiento interno y las cifras incluidas sobre el mismo en el RUPD que subdimensiona significativamente este grave problema nacional.” A su vez, “la política para la atención del desplazamiento se encuentra formulada sobre presupuestos que no corresponden a la dimensión real del problema que se pretende atender”. La Corte señaló que aunque Acción Social reportó estar implementando correctivos (dentro de los que se encontraba un sistema de estimación de fuentes contrastadas), a la fecha del Auto no se habían adoptado las medidas conducentes para “solventar esta grave falencia de la política pública”. Adicionalmente, la Corte estimó que la falta de disposición de la población desplazada a registrarse en el sistema oficial correspondiente no excusaba la “inacción de la entidad gubernamental encargada de medir esta alarmante realidad nacional en los términos más precisos posibles.”

En segundo lugar, respecto de la caracterización de la población desplazada, la Corte constató un “significativo atraso en el cumplimiento de las obligaciones de Acción Social en este campo.” Aunque de acuerdo a lo ordenado en el Auto 178 del 29 de agosto de 2005, Acción Social debía adoptar las medidas necesarias para que, a más tardar un año después, el proceso de caracterización de la población desplazada se hubiera completado, dicha entidad había informado que a la fecha (agosto de 2006) el Plan Nacional de Caracterización se encontraba únicamente en las primeras fases de aplicación y presentaba “un importante retraso en su implementación.” Además, la Corte observó que dicho Plan no preveía “los instrumentos necesarios para que, una vez finalizado dicho proceso de caracterización, se focalice la política pública de atención a la población desplazada de conformidad con los resultados que arroje su aplicación.”

A partir de estas consideraciones, en el Auto 218 de 2006 la Corte ordenó al Director de Acción Social que remitiera “un informe específico que permita apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el sistema de registro y cuáles avances se han presentado en su operación, con especial atención a las diferentes falencias indicadas en la parte motiva de esta providencia. Como parte de este informe, el Director de Acción Social deberá enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, que permitan medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005”.

Han transcurrido más de dos años desde la adopción del referido Auto 218 de 2006. Desde entonces, ACNUR, así como varios organismos que acompañan, controlan o evalúan la política de atención a la población desplazada, han señalado que los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada continúan mostrando serias falencias que obstaculizan la satisfacción de los derechos de las víctimas del desplazamiento, o que abiertamente los vulneran.

La presente providencia se adopta con base en diversos informes de cumplimiento remitidos a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD y por otras autoridades destinatarias de las órdenes impartidas en los Autos 178 de 2005 y 218 de 2006. La Corte también se fundamenta en la información aportada por distintas organizaciones y personas que han dirigido comunicaciones directas al despacho del Magistrado Sustanciador. Por último la Corte se basa en lo argumentado por las distintas entidades públicas, organismos de control, u organizaciones civiles en la sesión de información técnica que tuvo lugar el 7 de noviembre de 2008.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LAS ÁREAS DE LA POLÍTICA DE REGISTRO Y CARACTERIZACIÓN EN LAS QUE SE PRESENTAN LOS PROBLEMAS MÁS GRAVES

1. El derecho al habeas data de las personas desplazadas

La Corte empieza por reiterar que todas las personas desplazadas tienen un derecho fundamental al habeas data, tanto en su dimensión negativa como en su dimensión positiva. Dentro de esta dimensión positiva se destaca el concepto de habeas data aditivo, acuñado por la Corte Constitucional, que comprende el “*derecho a la inclusión de los datos personales del sujeto interesado en el banco de datos de programas*” sociales. En el presente auto no se repite lo que ya ha dicho la Corte sobre este derecho fundamental y se parte de la jurisprudencia general para aplicarla a la situación de los desplazados, dentro de las premisas sentadas en la sentencia T-025 de 2004.

En primer lugar, todo desplazado tiene el derecho de figurar con su identidad clara, no sólo en el Registro Único de Población Desplazada, sino en las demás bases de datos manejadas por entidades públicas con responsabilidades respecto de la protección de sus derechos. En ese sentido, las

autoridades tienen el deber de llenar los vacíos en las bases de datos, de completar éstas con la información que falte de todos los desplazados, así como de mantenerlas actualizadas.

A su vez, la existencia de registros y bases de datos completos, útiles, y compatibles entre sí, es necesaria para que cualquier política pública pueda lograr la protección efectiva de los derechos de la población desplazada. Por tal razón, las personas desplazadas tienen derecho a que las bases de datos en las cuales estén registradas contengan los datos indispensables para que los servicios y beneficios a que tienen derecho sean efectivamente provistos, y estén debidamente focalizados a sus necesidades y capacidades, y sean accesibles a diferentes entidades y organismos responsables de la ejecución de programas dirigidos a la población desplazada, de tal forma que haya compatibilidad y coherencia entre los sistemas de información que manejan distintas organizaciones.

Igualmente, en los antecedentes del presente Auto se observa que la Corte ha indicado que el derecho al habeas data envuelve una dimensión positiva relativa al deber de las entidades correspondientes de esforzarse de manera razonable con el objetivo de superar la trabas que se prevean o detecten para el apropiado y completo registro y caracterización de las personas desplazadas. Así, como ejemplo de lo constatado en el Auto 218 de 2006, Acción Social ha de prever y contrarrestar, el posible subregistro causado por el miedo a registrarse de algunas personas desplazadas. Igualmente, las autoridades han de responder activamente a los problemas de coordinación y de incompatibilidad entre diferentes bases de datos.

Habiendo reiterado lo dicho por la Corte respecto del derecho al habeas data de todas las personas desplazadas, pasa la Sala a analizar las áreas más problemáticas, y a determinar las órdenes pertinentes para la superación de tales falencias. Sobresalen tres áreas en las que se constataron los problemas más importantes:

- El registro de la población desplazada.
- El intercambio de información entre el sistema de registro manejado por Acción Social y otras bases de datos administradas por entidades responsables de ayudar a la población desplazada.
- La simultaneidad de varios sistemas de registro de personas desplazadas.

2. Medidas para la superación del subregistro de la población desplazada

La Corte considera que respecto del problema del subregistro de las personas desplazadas ha habido avances importantes, como lo anotaron varios de los presentes en la sesión de información técnica. Sin embargo, las autoridades reconocen que el sistema de registro, tal como se aplica y maneja actualmente, presenta problemas serios que causan el subregistro de la población desplazada, incluyendo:

- La ausencia de mecanismos para incluir en el Registro Único a las personas desplazadas antes del año 2000.
- Los desincentivos para el registro de las personas desplazadas por acciones de grupos paramilitares.
- Los obstáculos legales para el registro de personas desplazadas como consecuencia de acciones del Estado, como por ejemplo las fumigaciones de cultivos ilícitos.
- Niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del registro.

Existe sin embargo un mínimo acuerdo acerca de las trabas generadas por dichas barreras y sobre la necesidad constitucional de superarlas. El Gobierno ha procedido a eliminar algunas de las trabas legales para la superación de los mencionados problemas de registro. A su turno, el Consejo de Estado anuló el decreto que establecía el plazo de un año para efectuar el registro de un desplazado.

A pesar de que Acción Social está haciendo esfuerzos serios para la eliminación de los obstáculos mencionados, la Corte observa que el nivel de subregistro se encuentra todavía en niveles muy altos. Es así como algunos estudios calculan que el porcentaje de personas desplazadas efectivamente registradas en el RUPD varía entre 25% y 74% dependiendo de la ciudad.

La Corte considera que todavía no es clara la manera como la iniciativa del Gobierno – la eliminación de trabas al subregistro – se implementará y ejecutará de forma tal que en la práctica los desplazados que son rechazados, en adelante sean debidamente registrados. Aunque la mayoría de trabas legales parecen haber sido superadas, es necesario que la ausencia de dichas trabas sea transmitida desde los tomadores de decisiones hasta los funcionarios que tienen contacto personal y directo con los desplazados y que reciben sus declaraciones.

Por estas razones, Acción Social habrá de realizar una campaña de divulgación, si lo estima pertinente en coordinación con el Ministerio Público, de las nuevas políticas respecto del registro de la población desplazada y, de manera coordinada, capacitar a los funcionarios encargados de recibir las declaraciones, valorarlas y registrar a la población desplazada, para que ellos estén al corriente de los avances mencionados y se abstengan de aplicar restricciones que ya no existen y cuya exigencia vulnera los derechos fundamentales de los desplazados. Además, deberá establecer un cronograma de superación del subregistro de la población desplazada en el cual se distinga entre desplazados desde el año 2000 hasta el 2008, inclusive; desplazados antes del año 2000; desplazados por fumigaciones, grupos armados al margen de la ley cualquiera que sea su denominación y otras causas, factores o tipo de desplazamiento que anteriormente conducían a que la persona desplazada no fuera registrada, los cuales ya han sido identificados en los autos proferidos por la Corte; y niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del momento de la expulsión y el registro. Para medir los avances, se deben hacer públicos trimestralmente los logros alcanzados en la superación del subregistro.

De otra parte, se observa que el gobierno no ha implementando unos criterios claros acerca de las condiciones que llevan a la cesación de desplazado. Al respecto, la Corte considera que aunque el derecho al habeas data incluye el derecho a la actualización de las bases de datos correspondientes por el cambio de edad, la muerte u otros sucesos, el hecho de que las personas dejen de ser desplazadas, ha de ser decidido de acuerdo a unos criterios establecidos y consistentes con las obligaciones constitucionales e internacionales, y no debe tener como consecuencia salir de la base de datos, sino más bien cambiar de estatus en ella, mediante un proceso de actualización de la información. Por lo tanto, Acción Social habrá de establecer, por medio de un diálogo constructivo con la Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público, los criterios para decidir la cesación del estatus de desplazado(a) en el registro, de manera consistente con los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado y con un enfoque de actualización de la información que sea respetuoso del derecho al habeas data.

3. Medidas para el intercambio de información entre las distintas bases de datos relevantes para la población desplazada

Un segundo problema es la descoordinación en el contenido, funcionamiento y utilización de las bases de datos relevantes para las personas desplazadas, y manejadas por distintas entidades y organismos públicos.

Se constatan todavía, entre otros problemas, la ausencia o demora en la comunicación de información desde el Sistema Único de Registro hasta las entidades operadoras encargadas de prestar ayuda a la población desplazada y la falta de información en el RUPD que permita conocer la demanda real de servicios y los beneficiarios de su efectiva prestación.

Las autoridades han de asegurar que exista un libre y oportuno flujo de información entre las bases de datos manejadas por Acción Social y las administradas por otras entidades del Estado, cuando éstas sean relevantes para la población desplazada.

Dadas estas consideraciones, el director de Acción Social habrá de presentar una propuesta a la Comisión de Seguimiento y al Ministerio Público que describa la manera como se logrará una comunicación entre las distintas bases de datos manejadas por organismos públicos, incluyendo como mínimo un flujo de información entre el RUPD llevado por Acción Social y las demás bases de datos administradas por entidades que forman parte del SNAIPD, por organismos públicos en diferentes entidades territoriales, y también por la Registraduría Nacional. Dicho intercambio de información ha de ser de doble vía, de tal forma que, el registro administrado por Acción Social pueda nutrirse, en lo relevante, con la información de las demás bases de datos de entidades u organismos prestadoras de servicios a la población desplazada, y las demás entidades complementen sus bases de datos con la información proveniente del registro único, sin perjuicio de las precauciones que Acción Social habrá de tener respecto de la intimidad de las personas desplazadas.

4. Medidas atinentes a los distintos sistemas de identificación de desplazados con miras a crear un sistema de información articulado que sea una herramienta útil desde la perspectiva del goce efectivo de los derechos de la población desplazada

El tercer asunto a tratar es que de manera simultánea existen o se encuentran en desarrollo al menos tres grandes programas de información por medio de los cuales las personas víctimas del desplazamiento se identifican como tal:

- El registro único administrado por Acción Social.
- El SIPROD, administrado por el Ministerio de la Protección Social.
- El programa de identificación de víctimas manejado por la Fiscalía General de la Nación y la Comisión de Reparación y Reconciliación.

Se constatan diferencias entre estos sistemas, por ejemplo en la información recolectada, en los grupos a los que están dirigidos a atender y en los objetivos de política perseguidos por cada uno de ellos.

Así, la Corte considera que es necesario avanzar hacia un sistema armónico, que de manera coherente articule los datos recogidos por los distintos sistemas de registro. Dicho sistema articulado ha de estar dirigido a la consecución de dos objetivos principales:

Promover resultados relevantes para el logro del goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.

Constituir una herramienta que otorgue información útil y suficiente para la toma de decisiones respecto del diseño, la ejecución, la evaluación, y la debida modificación de políticas y programas dirigidos a la población desplazada.

5. Procedimiento a seguir e informes a presentar en la adopción y aplicación de medidas para la superación del subregistro, para mejorar la comunicación entre distintas bases de datos y para la creación de un sistema articulado de información

En relación con las órdenes para superar los tres problemas descritos, el camino a seguir es un proceso de participación, liderado por el director de Acción Social y bajo su responsabilidad, con la Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público, así como de verificación de avance con la Corte Constitucional y con los organismos de control.

Por su parte, las medidas para superar los tres problemas mencionados, habrán de quedar plasmadas en uno o varios actos administrativos que formalicen e instrumentalicen las decisiones adoptadas. Ello servirá como base para empezar a ejecutar los planes propuestos. Por último, la descripción del diálogo entre las entidades públicas, la Comisión, la Procuraduría y la Defensoría así como los demás invitados, así como también el detalle de los resultados de los programas implementados para superar las fallas mencionadas en el presente auto, habrán de ser plasmados en el informe de superación del estado de cosas inconstitucional que habrá de ser presentado a los organismos de control y a la Corte Constitucional en el día 1º de Junio de 2010.

La propuesta, el diálogo, y las medidas finalmente adoptadas específicamente respecto de los tres problemas descritos en el presente auto versarán sobre los siguientes temas objeto de consenso en la sesión de información técnica:

1. En primer lugar, para la superación del subregistro de la población desplazada, Acción Social habrá de presentar propuestas para realizar la campaña de divulgación de las nuevas políticas, para capacitar a los funcionarios encargados de cualquiera de las etapas del registro de la población desplazada y para establecer criterios claros para decidir el estatus de cesación de desplazado(a) en el registro, tal como se describió en el presente auto. Dicha propuesta contendrá un cronograma mediante el que se expongan las etapas y el ritmo en los que se prevé superar los problemas de subregistro mencionados, desagregada de acuerdo a las barreras específicas para el registro de la población desplazada. Contendrá también mecanismos y herramientas concretamente dirigidos a confrontar y superar dichas barreras. Adicionalmente, tanto la propuesta de medidas, como su evaluación en el momento del informe final seguirán criterios y metas claras de avance en la superación de las fallas, que se fundamenten en parámetros para determinar cuánto ha disminuido el subregistro de manera discriminada por municipios o regiones.
2. En relación con las medidas acerca de la comunicación de información entre distintas bases de datos relevantes para las personas desplazadas, la propuesta presentada por el Director de Acción Social descrita en el presente Auto, contendrá adicionalmente:
 - La descripción de objetivos claros, con metas tangibles y medibles, desde el inicio, pasando por las etapas intermedias, hasta el producto final esperado, refiriendo la manera como se realizará un diálogo útil entre los distintos sistemas de información.
 - Un cronograma detallado de las etapas de la integración de información, con objetivos claros respecto de cada una de ellas, y el momento final en el que se espere el producto definitivo.
 - Específicamente, las personas responsables en cada una de las entidades involucradas de asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados.

3. En cuanto a las medidas tendientes a articular los distintos sistemas de identificación de desplazados, el Director de Acción Social, el Ministro de la Protección Social y el Presidente de la Comisión de Reparación y Reconciliación presentarán una propuesta sobre la forma como se logrará la armonización de un sistema articulado de registro de personas que contenga los datos recolectados y manejados por las tres entidades. Este informe habrá de contener además una descripción específica de la manera como estos sistemas de registro están avanzando, cómo hacen más visibles a las personas desplazadas, de qué forma contribuyen a identificar avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos, y la manera como han servido para mejorar o corregir la política pública.

La Sala presenta un cronograma de los términos en los que el proceso ha de ser cumplido.

Actuación	Término
Presentación a Comisión de Seguimiento, Ministerio Público y demás organizaciones que el Gobierno estime pertinente, de propuestas de medidas para superar los tres problemas.	<i>24 de abril de 2009</i>
Documento de Comisión de Seguimiento y Ministerio Público con observaciones y sugerencias.	<i>8 de mayo de 2009</i>
Respuesta acerca de las sugerencias de Comisión de Seguimiento y Ministerio Público.	<i>22 de mayo de 2009</i>
Actos administrativos que instrumentalicen las decisiones finales adoptadas y describan las medidas a aplicar.	<i>26 de junio de 2009</i>
Informe acerca de resultados y los problemas encontrados con nuevas medidas.	<i>1 de junio de 2010</i>

III. DECISIÓN

Apartir de las consideraciones precedentes, la Sala Segunda de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, adopta las decisiones y órdenes que se describen a continuación.

RESUELVE

PRIMERO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, que proceda a hacer una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar para superar los problemas de subregistro descritos en la presente providencia, a responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, a plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen, a documentar el diálogo descrito y a detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional.

SEGUNDO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, que proceda a hacer una presentación del proyecto de decisiones que planea adoptar para mejorar la comunicación entre las distintas bases de datos relevantes para las personas desplazadas, a responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, a plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen a documentar el diálogo descrito y a detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional.

TERCERO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, al Ministro de Protección Social y al Presidente de la Comisión de Reparación y Reconciliación que procedan a hacer una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar para lograr la armonización de un sistema articulado de registro de personas que contenga los datos recolectados y manejados por las tres entidades, a responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, a plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen, a documentar el diálogo descrito y detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional.

CUARTO.- ORDENAR, que por medio de la Secretaría General de esta Corporación se comunique la presente providencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de que preste toda su colaboración en el cumplimiento de lo ordenado.

QUINTO.- ORDENAR, que por medio de la Secretaría General de esta Corporación se comunique la presente providencia a la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-, y del Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR-, con el fin de que, si lo estiman pertinente, presenten las observaciones y sugerencias que consideren necesarias.





CAPITULO VI.

AUTOS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SEGURIDAD PERSONAL DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

AUTO 200 de 2007

Bogotá, D.C., 13 de agosto de 2007

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, ha adoptado el presente Auto con el propósito de adoptar **medidas cautelares para la protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo**, en el marco del proceso de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.*

I. ANTECEDENTES DE LA PRESENTE DECISIÓN

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país, constatando –entre otras– que los derechos a la vida y a la seguridad personal de la población desplazada, en particular de sus líderes y representantes, eran objeto de violaciones masivas y sistemáticas, ante las cuales las autoridades no habían adoptado medidas apropiadas y conducentes encaminadas a conjurar las causas de la violación y garantizar así el goce efectivo de los referidos derechos.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte manifestó que entre los derechos fundamentales violados por la condición de desplazamiento forzoso, se incluye “el derecho a la seguridad personal, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados.” También explicó la Corte que para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, en particular los Principios 8, 10, 12, 13 y 15.

Como parte del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional está en el deber de adoptar decisiones sustantivas encaminadas a asegurar que las autoridades competentes garanticen el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada, entre ellos los derechos a la vida y a la seguridad personal de personas desplazadas, y en particular de líderes y representantes de organizaciones de la población desplazada.

La Corte Constitucional ha sido informada, mediante peticiones dirigidas directamente al Magistrado Sustanciador por las personas afectadas, sobre situaciones de riesgo grave y excepcional para sus vidas, relacionadas directamente con su situación de desplazamiento o en la mayoría de los casos con su condición de líderes o representantes de la población desplazada, ante las cuales las autoridades competentes, según lo dicho por ellos, han omitido adoptar las medidas de protección requeridas por la dimensión del riesgo que se ha acreditado ante sus correspondientes despachos, o bien han adoptado medidas insuficientes de protección, que participarían de una serie de falencias comunes que se indicarán más adelante.

Es deber de la Corte Constitucional, en tanto juez de tutela en el presente proceso y como garante de la integridad de la Carta Política (art. 241, C.P.), adoptar las medidas que están en su órbita de competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales; y las situaciones que se han puesto en su conocimiento por parte de las personas directamente afectadas, parecen, *prima facie*, indicar la existencia de serios riesgos para los derechos a la vida y a la seguridad personal de quienes representan a la población desplazada o forman parte de ella, riesgos que por su carácter extraordinario, injustificado e intolerable, han de ser conjurados mediante medidas efectivas.

En las decisiones sustantivas que la Corte adoptará en relación con el goce efectivo del derecho a la vida y a la seguridad personal de las personas en situación de desplazamiento forzado y en particular de sus líderes y representantes, se explicarán en detalle las implicaciones constitucionales de las diversas falencias comunes identificadas en la respuesta de las autoridades competentes a las

solicitudes de protección presentadas por las personas cuyos derechos a la vida están amenazados, y se adoptarán las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de tales derechos fundamentales. Sin embargo, para efectos de sustentar brevemente el fundamento de las presentes medidas cautelares, la Sala indicará esquemáticamente cuáles son estas falencias, según lo alegado por los interesados, y cómo se opondrían a los deberes de protección de las autoridades en relación con la población en situación de desplazamiento forzado.

II. CONTEXTO DENTRO DEL CUAL SE ADOPTA LA PRESENTE DECISIÓN.

Ante la Corte Constitucional ha sido denunciado por diversas fuentes: estatales, no gubernamentales e internacionales, así como por hechos notorios de público conocimiento- que los líderes y representantes de la población desplazada por la violencia en el país son objeto de persecuciones, amenazas, atentados, homicidios, torturas, retenciones, señalamientos y otros actos delictivos de comprobada ocurrencia, como parte de un patrón recurrente que se asocia a sus labores comunitarias y cívicas y ha sido implementado por grupos armados al margen de la ley. Se trata, según se acredita ante esta Corporación, de un problema sistemático, reiterativo y grave, que se manifiesta en todo el territorio nacional, que ha cobrado un número inusitado de víctimas en los últimos años, afectando tanto a los líderes y representantes en cuestión como a sus familiares y a la población desplazada en general, y que debe ser objeto de la mayor consternación y atención por parte de las autoridades en cumplimiento de su deber constitucional primario de proteger la vida de los asociados (C.P., arts. 2 y 11).

La persecución contra los líderes y representantes de la población desplazada por la violencia se deriva de diversos y complejos marcos causales respecto de los cuales no se pueden efectuar afirmaciones generales. Sin embargo, han señalado quienes acreditan este problema ante la Corte, en tanto constante, que dichas personas y sus familias son objeto de persecución por ciertas causas comunes, tales como el señalamiento del que son objeto, por parte de los grupos armados al margen de la ley, como “informantes” o “colaboradores”, bien sea de otros grupos armados al margen de la ley, o de las autoridades. También pueden estar en riesgo por el tipo de información que manejan en virtud de sus posiciones organizacionales, y que puede comprometer la seguridad de sus asociados, su visualización como obstáculos para las aspiraciones de penetración social y territorial de los grupos armados al margen de la ley, sus labores de reivindicación de los derechos fundamentales de la población desplazada. Lo anterior es particularmente evidente cuando se trata de promover los derechos constitucionales de los desplazados como víctimas, o su visibilidad social, que propicia el uso de su victimización como instrumento para la intimidación y el amedrentamiento de la población desplazada y de la sociedad civil en general por parte de actores criminales.

En este contexto es importante resaltar que según se ha acreditado ante la Corte, las relaciones establecidas entre los líderes y representantes de población desplazada y las autoridades encargadas de brindarles protección, en la práctica pueden terminar por incrementar sustancialmente el nivel de riesgo de tales líderes y representantes, por las siguientes razones:

- a. El hecho de pedir ayuda a las autoridades e involucrarlas en sus situaciones genera represalias de parte de quienes atentan contra su vida.
- b. Las autoridades han procurado la colaboración de algunos de estos líderes y representantes para desarrollar sus operaciones de preservación del orden público y lucha contra el delito, sin brindarles medidas de protección concomitantes que conjuren el riesgo adicional que dicha colaboración les genera.

- c. El hecho de promover los derechos fundamentales de sus asociados, particularmente como víctimas que participan de procesos judiciales contra actores armados ilegales, les pone en la mira de los sujetos cuyos intereses se verían afectados por el desarrollo del proceso penal correspondiente.

En estos casos, las autoridades han fallado en el cumplimiento de su obligación de no incrementar los niveles de riesgo de los asociados sin proveer las medidas de protección apropiadas, y han contribuido al marco causal del riesgo cierto -en no pocas oportunidades materializado- que pende sobre los líderes y representantes de la población en situación de desplazamiento.

La respuesta de las autoridades ante esta grave y preocupante situación de riesgo no ha sido adecuada, ni ha reflejado un cumplimiento pleno de los deberes constitucionales básicos del Estado en relación con la protección de la vida, la seguridad personal y la integridad de todas las personas, y en particular de los líderes y representantes de población desplazada. Ante la Corte Constitucional se han documentado numerosos casos de líderes y representantes de población desplazada que fueron asesinados, o que han sido objeto de atentados contra su vida, después de haber solicitado infructuosamente la protección del Estado, en algunos casos luego de varios años de reiterar peticiones, cada vez más apremiantes, a las autoridades de todo nivel. La desatención a sus requerimientos de protección, la demora en el procesamiento, la aprobación o la implementación de las medidas de protección exigidas por el riesgo que debían afrontar, el rechazo de sus peticiones o la inadecuación de las medidas efectivamente implementadas frente a la magnitud del riesgo que pende sobre sus vidas, son algunos de los factores comunes que se han identificado como fallas en la atención estatal frente a este tipo de casos, y que se reseñarán en detalle más adelante en esta providencia.

La existencia del grave riesgo que se ha demostrado que existe contra los líderes y representantes de la población desplazada genera en éstos un estado de permanente zozobra, incertidumbre e inseguridad, que –según han afirmado ante distintas autoridades, incluida la Corte Constitucional- les impide vivir en condiciones dignas e incide directamente sobre el ejercicio de sus derechos fundamentales y los de su familia. Ante la desesperación por la desatención estatal, el riesgo que experimentan y su situación de temor constante, un alto número de tales líderes y representantes han optado, o bien por desplazarse nuevamente a lo largo del país –en algunos casos viéndose obligados a regresar al lugar donde se origina el riesgo para sus vidas-, o por solicitar la protección de otros Estados, por canales tales como la solicitud de asilo o refugio. El recurso frecuente a este tipo de soluciones refleja nítidamente el incumplimiento de los deberes de protección del Estado colombiano frente a tales ciudadanos, y debe constituirse en un factor de apremio para que las distintas autoridades competentes en el campo incrementen su diligencia en la protección de las personas en esta situación y de sus núcleos familiares – incluida la Corte Constitucional como garante de sus derechos fundamentales en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en materia de desplazamiento interno.

El contexto que se reseña incide adicionalmente sobre la efectividad del derecho a la participación de las personas en situación de desplazamiento, así como en la reivindicación de sus derechos fundamentales, la cual se tramita en una alta proporción de los casos por medio de las organizaciones y mecanismos que desarrollan los líderes y representantes en riesgo. Aunque en algunos casos dichos líderes y representantes han perseverado en sus actividades cívicas, comunitarias y de reivindicación de los derechos humanos pese a las amenazas ciertas que se ciernen sobre sus vidas, tal curso de acción es excepcional y no puede, bajo ningún punto de vista, exigirse a quienes representan los intereses de la población desplazada que sacrifiquen sus propias vidas en cumplimiento de sus labores.

III. DEBERES DE PROTECCIÓN MÍNIMOS DEL ESTADO COLOMBIANO EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, EN PARTICULAR DE SUS LÍDERES Y REPRESENTANTES.

Las autoridades tienen el deber primario de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de todos los residentes en el país. Según ha explicado la Corte Constitucional en sentencia T-719 de 2003, el derecho a la seguridad personal, entendido como el “derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar”, activa obligaciones estatales de adoptar medidas de protección cuyo contenido específico se ha de fijar en atención a las circunstancias de cada caso concreto, las cuales “deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”, y determinar si éstos son “riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto”. En igual sentido, la jurisprudencia constitucional condensada en dicha sentencia precisó que las autoridades constitucionales tienen ciertas obligaciones básicas para preservar el derecho fundamental a la seguridad personal de quienes se ven enfrentados a este tipo de riesgos, a saber: “1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado. 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz. 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos. 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.”

El desplazamiento forzado es una situación que coloca a sus víctimas en situaciones de particular vulnerabilidad e indefensión, lo cual hace que las personas en condiciones de desplazamiento estén, según explicó la Corte Constitucional en la sentencia T-719 de 2003, “expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes”. Vale recordar que la peticionaria en la acción de tutela que dio lugar a la referida sentencia T-719 de 2003 era una mujer desplazada que, en su condición de viuda de una persona reinsertada de un grupo ilegal al margen de la ley, huía de una situación de riesgo para su vida e integridad personal y la de su hijo de un año, y durante el desplazamiento había debido afrontar circunstancias de riesgo semejantes.

Como consecuencia de este deber de especial atención hacia la población en situación de desplazamiento por parte de las autoridades encargadas de proteger la vida y seguridad personal de las personas expuestas a riesgos extraordinarios con las características señaladas anteriormente, existe, cuando se reúnan las condiciones indicadas en el párrafo siguiente, una presunción de riesgo, que es por supuesto desvirtuable, pero mientras no lo sea mediante un estudio técnico de seguridad específico, debe ser observada por las autoridades al momento de determinar si una persona en condición de desplazamiento que solicita su protección efectivamente afronta una amenaza para sus derechos, y cuál es la medida de protección a adoptar.

Las condiciones que activan la presunción de riesgo son: **(a)** la presentación de una petición de protección a la autoridad por parte de una persona desplazada, **(b)** la petición efectivamente fue conocida por la autoridad competente, **(c)** la petición presenta información que demuestra, prima facie, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, y **(d)** en la información presentada se alude de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques. La descripción de los hechos efectuada por el peticionario debe ser, por lo menos, consistente y verosímil, y en caso de que la autoridad considere que el relato no es consistente o es falso, compete a la autoridad demostrar por qué llega a esa conclusión, efectuando las investigaciones a las que haya lugar.

La presunción de riesgo que ampara a los líderes y representantes de la población desplazada también cobija a las personas en situación de desplazamiento forzado que, sin ser líderes o representantes de organizaciones de este sector, acrediten ante las autoridades que se encuentran en situación de riesgo excepcional. En estos casos, las condiciones de activación de la presunción cuentan con un elemento de refuerzo, consistente en que la persona interesada debe cumplir con una carga probatoria adicional, consistente en acreditar, mediante evidencias fácticas precisas y concretas de actuación ante las autoridades, el riesgo que pesa sobre su vida y la de su familia, más allá de un relato coherente y verosímil de los hechos.

Una vez activada la presunción de riesgo que ampara a las personas desplazadas que piden protección para su vida, seguridad e integridad personal y las de sus familias, sin que la autoridad competente ante la que se pidió protección haya desvirtuado dicha presunción mediante estudios detallados y cuidadosos que demuestren que es innecesario impartir la protección requerida, dicha autoridad competente está en la obligación de adoptar una **medida de protección** que sea:

- **Adecuada fácticamente** a las circunstancias en las que se encuentra quien la solicita, las cuales han de ser objeto de un cuidadoso estudio que, sin embargo, no puede retardar en su realización la adopción de una medida efectivamente orientada a conjurar el riesgo;
- **Eficaz** para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la **oportunidad** de la medida, como su **idoneidad** para alcanzar el objetivo de protección-, y
- **Adecuada temporalmente**, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar – lo cual no obsta para que las autoridades competentes, con base en estudios de seguridad serios y detallados, concluyan que una determinada medida de protección ha dejado de ser necesaria en atención a la realidad del riesgo que pesa sobre su beneficiario. Al momento en que se asigne una medida de protección en respuesta a la activación de la presunción de riesgo recién descrita, la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario porqué su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal.

Las autoridades deben prestar una atención particular a los casos en los cuales quienes solicitan protección son sujetos de especial protección constitucional, tales como indígenas, afrocolombianos, personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, menores de edad, docentes amenaza dos, personas con discapacidad, personas con orientación sexual diversa, defensores de derechos humanos, entre otros.

Los casos concretos que se han puesto en conocimiento de la Corte indican que, según alegan los interesados y según la documentación por ellos aportada a esta Corte, las autoridades encargadas de

garantizar el goce efectivo de los derechos a la vida y seguridad personal de las personas desplazadas, no han dado cumplimiento a los deberes que recaen sobre ellas en virtud de la presunción de riesgo que ampara a los peticionarios. Para efectos de evitar que se consumen los riesgos que penden sobre la vida y la seguridad personal de los peticionarios relacionados en acápite subsiguiente de este Auto, cuya objetividad se ha demostrado ante la Corte Constitucional y no ha sido desvirtuada en forma fehaciente y cuidadosa por las autoridades competentes, se adoptarán en la presente decisión medidas específicas de protección para su situación, como medios indispensables para proteger los derechos fundamentales en juego, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, y sin perjuicio de las órdenes generales que también se impartirán en la presente providencia para conjurar las fallas reiterativas que, se ha demostrado, afectan al sistema de protección en vigor.

IV. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA EXISTENTE PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SEGURIDAD PERSONAL DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS EN RIESGO, PARTICULARMENTE SUS LÍDERES.

El sistema de protección que implementa el Ministerio del Interior y de Justicia en virtud de la Ley 782 de 2002 se encuentra reglamentado por los Decretos 2816 de 2006 y 2788 de 2003. En síntesis, sin embargo, el sistema opera a través del procedimiento que se resume en los artículos 23 y 24 del Decreto 2816 de 2006 de la siguiente forma:

“Artículo 23.- Procedimiento ordinario. El procedimiento ordinario para la implementación de las medidas de protección, será adoptado, mediante manual, por el Programa de Protección y constará de las siguientes etapas:

1. Recepción de la solicitud escrita presentada por el afectado o a través de un tercero.
2. Análisis y verificación de: la pertenencia del solicitante a la población objeto mencionada en el artículo 2 de este decreto, la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, entre otros. En caso de ser necesario, se realizará una entrevista personal con el solicitante, con miras a ampliar la información pertinente.
3. Realización del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza por parte de la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad DAS.
4. Presentación de la situación particular ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER, para que se hagan las recomendaciones pertinentes.
5. Notificación de las recomendaciones a los beneficiarios.
6. Implementación de las medidas recomendadas por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER.

Artículo 24.- Medidas de protección de emergencia. En casos de riesgo inminente, el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá adoptar y/o solicitar, sin necesidad de estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza y recomendación previa por parte del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER, medidas provisionales de protección para los destinatarios del Programa e informará de las mismas al CRER, en la siguiente sesión, con el fin de que éste las conozca y recomiende las medidas definitivas.

Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, a través de verificación

realizada con las autoridades de la zona y con los representantes de la población objeto ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER.”

La regulación detallada de cada una de las etapas del procedimiento de protección, así como de las autoridades que participan en él y sus funciones, se puede consultar para mayor precisión en los Decretos correspondientes.

V. CASOS INDIVIDUALES PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE Y OBJETO DE LAS MEDIDAS CONCRETAS DE PROTECCIÓN QUE SE ORDENAN EN LA PRESENTE PROVIDENCIA.

Ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional se ha puesto de presente la configuración de varias situaciones fácticas que constituyen, aparentemente y *prima facie* según la información aportada por los interesados, circunstancias de riesgos **específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados** para líderes y representantes de la población desplazada, así como para algunas personas en condiciones de desplazamiento. Aunque en la decisión sustantiva que adoptará la Corte en relación con el goce efectivo de los derechos a la vida y la seguridad personal de esta población se explorarán en detalle cada uno de estos casos individuales, reseñando minuciosamente las actuaciones de las autoridades para conjurar los riesgos en cuestión y sus implicaciones constitucionales, a continuación la Corte describirá brevemente la situación actual de los beneficiarios de las medidas cautelares adoptadas en la parte resolutive de la presente providencia, para sustentar el contenido de las órdenes allí impartidas.

La Sala advierte que, por el carácter sensible de la información que se incluye en la presente decisión, y para efectos de prevenir los riesgos que se podrían generar para la vida y seguridad de quienes aquí se mencionan si se hubiera divulgado públicamente dicha información, se ordenará que se publique una versión con nombres ficticios y alteración o supresión de los datos que puedan comprometer la seguridad de los afectados, y que la versión con la información completa y los nombres reales se comunique únicamente al destinatario y a los beneficiarios de las órdenes impartidas en la presente providencia.

1. Caso de Luis LL.

1.1 Descripción del riesgo acreditado por el señor Luis LL.

El ciudadano **Luis LL** es desplazado por la violencia y líder de organizaciones de población en situación de desplazamiento. Es padre de familia de 2 menores de edad. Desde el año 2001 ha denunciado amenazas en su contra por parte de la guerrilla de las FARC, que le ha declarado públicamente como objetivo militar por sus actividades de organización y promoción comunitaria, en el contexto de la persecución expresa de este grupo armado ilegal contra los líderes y representantes de la población desplazada del departamento del Tolima, motivo por el cual debió desplazarse a Ibagué; las amenazas se han reiterado a lo largo de su desplazamiento, y se han materializado tanto en atentados infructuosos contra su vida, como en atentados y actos delictivos contra miembros de su familia. Por tal motivo el señor Luis LL ha solicitado reiteradamente la protección de las autoridades. Estas denuncias y peticiones de protección se han dirigido tanto individual como colectivamente –junto con otros líderes de población desplazada del departamento del Tolima–, a autoridades de todo nivel, acreditando tanto el riesgo general que pende sobre su vida y su seguridad –y que se ha cristalizado fatalmente en varios

asesinatos-, como el riesgo específico que existe contra su propia vida y seguridad personal, traducido en amenazas y atentados contra él y su familia.

Así, según se transcribe en la presente providencia, el 8 de junio de 2001 varios líderes de población desplazada del Tolima, incluido el señor Luis LL, dirigieron a la Procuraduría Departamental una denuncia de amenazas contra su vida y la de sus familias, y una solicitud de protección urgente; de los firmantes de este documento, observa la Corte que a la fecha, dos han sido asesinados (los señores Jorge Enrique Romero -asesinado el 15 de diciembre de 2003- y Ovidio Maldonado -asesinado el 19 de octubre de 2004-), después de haber solicitado en forma reiterada e infructuosa protección por las autoridades, con posterioridad a esta primera denuncia. Así, nota la Sala que los difuntos señores Romero y Maldonado suscribieron peticiones de protección subsiguientes en los días 10 de febrero de 2002 y 18 de septiembre de 2003, y así mismo habían sido mencionados dentro de las reiteradas peticiones de protección colectivas dirigidas por distintos dirigentes de OPD del Tolima desde el año 2001 a autoridades de todo nivel. De igual manera, el señor Ovidio Maldonado y el señor Ever Valderrama, ambos asesinados, habían sido objeto de una evaluación de riesgo realizada por la Policía y el DAS del Tolima en 2003, en la cual se concluyó que su nivel de riesgo ameritaba impartir instrucciones de autoprotección. Al señor Maldonado se le practicó en agosto de 2003 una evaluación de nivel de riesgo que dio como resultado 'Medio-Bajo', "al no existir la amenaza directa e individualizada sobre su integridad personal sugiriéndosele seguir adoptando las medidas de autoprotección impartidas por esta seccional". Pese a ello, el riesgo que denunciaron todos ellos terminó por materializarse efectivamente. A medida que se han presentado estos asesinatos, el señor Luis LL junto con los demás líderes y representantes de OPD han reiterado sus solicitudes de protección a las autoridades, en términos apremiantes, recibiendo distintas respuestas estatales a sus requerimientos.

1.2 Peticiones de protección dirigidas por el señor Luis LL a las autoridades y respuesta a las mismas. Medidas de protección efectivamente otorgadas.

Observa la Corte que el peticionario Luis LL, en sus numerosas peticiones de protección a las autoridades desde el año 2001, ha expresado en forma enfática que el riesgo que pesa sobre la vida y seguridad personal suya y de los demás líderes de población desplazada del Tolima se ha materializado sucesivamente en varias oportunidades en el asesinato de varios de sus compañeros de organización, que también había pedido infructuosamente protección del Estado. También ha indicado con detalle las amenazas específicas que se habían dirigido en su contra y en contra de su familia. Sin embargo, como se puede apreciar con una lectura cuidadosa de los documentos de la presente providencia, las respuestas de las autoridades no han sido adecuadas a la gravedad del riesgo que se ha puesto en su conocimiento, además de haber sido meramente formales, fluctuantes, inconsistentes, inconsultas, reservadas, en no pocas oportunidades arbitrarias y, por lo menos en dos casos, abiertamente hostiles hacia el peticionario.

Las respuestas de las entidades a sus numerosas peticiones han sido, según se infiere de la documentación transcrita en el anexo de este auto, o bien formales, o bien negando la solicitud de protección por no ser competentes para otorgarla, o bien efectuando remisiones a otras autoridades. Hay momentos en que las respuestas de las autoridades son claramente confusas, y efectúan remisiones interinstitucionales difíciles de comprender, en algunas ocasiones asumiendo un tono hostil hacia el peticionario, especialmente después de la interposición de las acciones de tutela contra el Ministerio del Interior y de Justicia-. El grueso de la documentación aportada por el peticionario está compuesta de remisiones interinstitucionales o comunicaciones formales que no resuelven de fondo su petición de protección, en las cuales se puede apreciar el tono predominante de las comunicaciones entre el señor Luis LL y las autoridades a quienes ha pedido, en diversas formas y con distintos fundamentos, protección para su vida e integridad y la de su familia.

Ahora bien, nota la Sala que la respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia a las catorce peticiones de protección que ha dirigido el señor Luis LL al Programa de Protección –o las dependencias equivalentes del Ministerio antes de su creación- ha sido confusa, contradictoria y fluctuante, y aunque se han realizado distintos estudios de riesgo e impartido efectivamente algunas medidas de protección, se observa que los resultados de los estudios de riesgo han sido variables y no parecen responder a los hechos puestos en conocimiento de los entes evaluadores, las medidas de protección adoptadas no han guardado coherencia con los resultados de los estudios de riesgo correspondientes, o bien no han estado precedidas estrictamente de un estudio de riesgo específico, y en cualquier caso, las medidas de protección no son suficientes para conjurar el riesgo cierto de muerte que pesa sobre el señor Luis LL y su familia.

En suma, pese a que los hechos que el señor Luis LL ha narrado a las autoridades son verosímiles, consistentes y muy graves, y que ponen de presente la existencia de un riesgo serio contra su vida y la de su familia que no ha sido desvirtuado por las autoridades, los estudios de nivel de riesgo que ha logrado que se le realicen desde que solicitó protección por primera vez en 2001 han arrojado resultados variables, que no parecen responder a la realidad y magnitud de las amenazas que ha recibido, y que no tienen en cuenta que en varios casos estas amenazas se han materializado en el asesinato de sus compañeros líderes de la población desplazada, así como en atentados contra su vida y actos criminales contra miembros de su familia, como la tortura de su hermano. Sin aparente relación con los estudios de riesgo, y en concordancia con la clasificación de su nivel de riesgo por debajo de la realidad, le han sido asignadas algunas medidas de protección que, o bien han resultado insuficientes para proteger efectivamente sus derechos, o por no ser provistas de manera oportuna no han logrado su objetivo constitucional, como sucedió –por ejemplo- con la provisión de apoyo económico para su reubicación en 2003, que fue efectivamente entregado en 2004 cuando, por las difíciles condiciones de vida que debía afrontar, se vio obligado a regresar a Ibagué donde afronta altos niveles de riesgo.

Más aún, las amenazas persisten y han sido puestas en conocimiento de las autoridades, aunque en la actualidad se haya concluido en el CRER que su nivel de riesgo es ordinario, dictamen que no es consistente con la asignación de un chaleco antibalas para su protección. En julio de 2007, el señor Luis LL informó a las distintas autoridades, incluida la Corte Constitucional, que ha recibido nuevas amenazas de muerte.

1.3 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar

El señor Luis LL ha probado ante la Corte Constitucional que cumple con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** que le ampara como líder y representante de la población desplazada por la violencia. En efecto, ha presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, las peticiones han presentado información que demuestra claramente que es una persona desplazada por la violencia, la información que ha presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de su familia, que se han materializado trágicamente en varias oportunidades, mediante descripciones no sólo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional al señor Luis LL en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea adecuada fácticamente a las circunstancias del señor Luis LL, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la

medida; eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario; y adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Luis LL.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Luis LL, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Luis LL. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta al señor Luis LL amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

2. Caso de los líderes y representantes de la población desplazada del departamento del Tolima.

2.1 Descripción de la situación de los afectados. Riesgo acreditado ante las autoridades y respuesta de las mismas a las solicitudes de protección.

Como se mencionó en el apartado precedente, la situación de los líderes de población desplazada del departamento del Tolima es grave, y debe ser objeto de la mayor preocupación por parte de las autoridades nacionales y territoriales. Según se ha documentado ante esta Corporación, desde el año 2001 –año en el cual se presentaron las primeras denuncias y peticiones de protección por parte de los líderes de organizaciones de población desplazada de este departamento- han sido asesinados por lo menos seis dirigentes de población desplazada del Tolima, a saber: José Aníbal Morales (19 de abril de 2003), Héctor Julio Aponte (27 de febrero de 2003), Jorge Enrique Romero (15 de diciembre de 2003), William Correa (14 de septiembre de 2003), Ovidio Maldonado (19 de octubre de 2004) y Ever Valderrama (20 de febrero de 2007). Estos asesinatos, según se ha demostrado en la documentación aportada a esta Corporación, fueron precedidos de amenazas generales y específicas contra las víctimas y sus familias, y de las consecuentes

peticiones de protección dirigidas por estas, en forma colectiva e individual, a las autoridades municipales, departamentales y nacionales, sin que la respuesta de éstas fuera efectiva. Las amenazas persisten, así como las recurrentes solicitudes de protección dirigidas por líderes de OPD de este departamento a las autoridades.

Ha sido demostrado ante la Corte Constitucional que varios dirigentes de población desplazada del departamento del Tolima, sobre los cuales pesan amenazas generales y específicas de muerte por parte de las FARC y otros grupos armados ilegales, han solicitado la protección de las autoridades desde el año 2001, presentando ante éstas relatos fehacientes de los hechos que constituyen riesgos para su vida y seguridad, sin que hasta la fecha hayan recibido medidas de protección acordes con el nivel de riesgo al que han comprobado estar expuestos. La documentación pertinente se encuentra transcrita en su integridad en la presente providencia, así como en las peticiones a título general dirigidas por Luis LL a las autoridades en representación de los líderes del Tolima.

Dada la reacción inadecuada de las autoridades ante las distintas peticiones dirigidas por los líderes del Tolima, éstos designaron una comisión que se dirigió a Bogotá y se reunió con Rafael Bustamante, Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, llegando a ciertos acuerdos de protección que, según se demostró ante la Corte, se tradujeron en la adopción de distintas medidas de protección, concretamente la asignación de algunos chalecos antibalas (entre ellos el que se asignó a Luis LL), de algunos medios de comunicación (teléfonos celulares y Avantel) y de un medio colectivo de transporte (horas de taxi). Algunos de los líderes que participaron de este acuerdo regresaron a Ibagué, mientras que otros permanecieron en Bogotá. Sin embargo, a partir de entonces se ha informado a la Corte que el Ministerio del Interior no ha cumplido con el compromiso adquirido de impartir las medidas concretas de protección que sean necesarias para conjurar el riesgo individual que afronta cada uno de los líderes en mención.

En efecto, con base en la documentación aportada por los líderes de población desplazada del Tolima a la Corte, así como en la información aportada por el Ministerio del Interior y de Justicia : Programa de Protección el día 7 de junio de 2007, se tiene que los siguientes líderes específicos han sido identificados como sujetos de protección urgente por estar expuestos a riesgos extraordinarios contra su vida e integridad personal, riesgos que como se ha demostrado ante las autoridades, se han materializado en asesinatos sucesivos, atentados y graves amenazas contra los referidos líderes y sus familias.

2.2 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar

Los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS**, han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** individual que ampara a cada uno de ellos como líder y representante de la población desplazada por la violencia en el departamento del Tolima. En efecto, han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, las peticiones han presentado información que demuestran claramente que son personas desplazadas por la violencia, la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y las de sus familias, que se han materializado trágicamente en varias oportunidades, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS** en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección para cada uno de ellos que sea adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en el acápite precedente, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada uno de estos líderes y representantes.

Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada uno de los beneficiarios, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujetas a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de quince días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS**. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a estas personas y sus familias amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter estos casos a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** medidas de protección respetuosas de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de quince días hábiles a partir de su comunicación.

Teniendo en cuenta que la situación descrita afecta no solamente a los líderes y representantes recién enumerados, sino también a los demás líderes y representantes de la población desplazada del departamento del Tolima, la Corte Constitucional también ordenará al señor Bustamante que, en ejercicio de sus competencias y si lo considera pertinente como parte del grupo de medidas a impartir para los peticionarios recién individualizados, incluya como beneficiarios de medidas protectivas a los demás líderes y representantes de la población desplazada del Tolima que cumplan, en su criterio, con las condiciones para activar la presunción constitucional de riesgo.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez

competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

3. Caso de José JJ

3.1 Riesgo acreditado ante las autoridades

El señor José JJ se desempeñó como líder de la población desplazada del departamento de Putumayo hasta enero de 2006, cuando fue víctima de dos retenciones ilegales e interrogatorios que describe como torturas psicológicas, por parte de personas armadas no identificadas, quienes como consecuencia de su labor le exigían que suministrara información sobre los miembros de la organización que lidera. Estas retenciones estuvieron precedidas por el asesinato, en diciembre 31 de 2005, del líder de población desplazada del Putumayo Melesio Lesmes. Eventualmente, en abril 20 de 2006 los grupos armados ilegales que operan en Mocoa ordenaron al señor José JJ y su familia que abandonaran la región en un plazo de 72 horas, por lo cual se desplazó a la ciudad de Bogotá. (Ver a este respecto el relato de los hechos efectuado por el señor José JJ ante la Fiscalía, en denuncia del 28 de abril de 2006).

3.2 Peticiones presentadas ante las autoridades y medidas de protección efectivamente adoptadas.

El Programa de Protección del Ministerio del Interior, en reconocimiento de la seriedad del riesgo que pendía sobre su seguridad y la de su familia, reaccionó inicialmente para conjurar la situación de riesgo del peticionario, asignando: tres apoyos de reubicación temporal entre enero y abril de 2006, y un apoyo para transporte aéreo y trasteo hacia la ciudad de Bogotá en mayo de 2006. Por voluntad de su familia, el desplazamiento a Bogotá se realizó por vía terrestre, motivo por el cual los tiquetes aéreos quedaron sin utilizar. Desde entonces, según afirma, no ha recibido ninguna prestación ni medida adicional de protección. Si bien se afirma por parte del Ministerio que en mayo de 2006 se le otorgó un nuevo apoyo de reubicación temporal, el señor José JJ afirma que ello no se le comunicó, y que no ha recibido tal dinero.

Dado que el apoyo para reubicación temporal fue concedido en 2006, hace más de un año, el señor José JJ se encuentra en Bogotá atravesando una crítica situación económica que conlleva violación clara de su mínimo vital, situación que, en consecuencia, ha obligado a su esposa y su núcleo familiar a retornar a Putumayo, donde permanecen actualmente sin que el señor José JJ pueda reunirse con ellos porque su vida corre riesgo en este departamento, según han reconocido las mismas autoridades. El señor José JJ solicitó el 13 de septiembre de 2006 una prórroga del apoyo concedido, pero la respuesta del Programa de Protección, comunicada el 7 de febrero de 2007, fue negativa, por considerar que su nivel de riesgo era ordinario, en criterio del DAS, contenido en un concepto que nunca le fue comunicado al peticionario, al cual no se le realizó materialmente un estudio de riesgo. A pesar de ello, se le asignó un medio de comunicación Avantel. No se dio información sobre las razones para adoptar esta decisión, ni sobre los recursos disponibles al señor José JJ para controvertirla.

Finalmente, y en reacción a su situación económica extrema, el 12 de junio de 2007 el señor José JJ presentó una petición a Rafael Bustamante, Director del Programa de Protección, presentando la siguiente información que sintetiza sus condiciones actuales de vida en la ciudad de Bogotá: “la respuesta que me dio este Ministerio a mi problema humanitario y de seguridad fue una ayuda humanitaria por tres meses hace ya casi un año, y un Avantel. Estas medidas no han solucionado de fondo mi situación de seguridad, debido a que en esta ciudad he sido víctima de seguimientos,

ni tampoco la situación humanitaria que es mucho más grave que la que estaba padeciendo en Mocoa debido a que allí tengo amigos que me brindaban la mano, en esta ciudad soy un desconocido y ahora estoy casi en condiciones de indigente.” Afirma que está desesperado y su última opción es volver a Putumayo.

Según ha sido puesto en conocimiento de la Corte, el señor José JJ estuvo hospitalizado durante el mes de julio de 2007 en Bogotá, por haber sufrido un preinfarto.

3.3 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar

El señor José JJ ha probado ante la Corte Constitucional que cumple con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** que le ampara como líder y representante de la población desplazada por la violencia. En efecto, ha presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, las peticiones han presentado información que demuestra claramente que es una persona desplazada por la violencia, la información que ha presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de su familia, mediante descripciones no solo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional al señor José JJ en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea **(a) adecuada fácticamente** a las circunstancias del señor José JJ tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 3 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; **(b) eficaz** para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario; y **(c) adecuada temporalmente**, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor José JJ. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que el señor José JJ no puede regresar a Mocoa por la gravedad del riesgo que allí pende sobre su vida, y se encuentra en Bogotá en condiciones económicas extremas, mientras que su núcleo familiar se encuentra en Mocoa. La medida de protección habrá de procurar, como objetivo de primera prioridad, reunificar a este núcleo familiar y asegurar sus condiciones de subsistencia digna en caso de mantenerse la medida de reubicación.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor José JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor José JJ y su núcleo familiar. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta al señor José JJ amerita,

en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

4. Caso de las líderes e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas

4.1 Descripción de la situación de las afectadas.

La documentación que sustenta el recuento subsiguiente, aportada a la Corte Constitucional por la Liga de Mujeres Desplazadas, se encuentra transcrita en su integridad en el presente Auto. Advierte la Corte que tal recuento ha de complementarse con la documentación que fue aportada por las beneficiarias en fechas inmediatamente anteriores a la discusión del presente Auto en la Sala Segunda de Revisión, sobre algunas actuaciones realizadas a favor de las directivas de tal Liga por el Ministerio del Interior.

4.1.1. Riesgo acreditado ante las autoridades

La Liga de Mujeres Desplazadas es una organización que agrupa en la actualidad a más de 500 personas en situación de desplazamiento, que realiza acciones de organización, acción social y reivindicación de derechos fundamentales en el Distrito de Cartagena y algunos municipios del departamento de Bolívar. Tiene una amplia presencia en barrios como El Pozón, Olaya Herrera, Nelson Mandela, San José de los Campanos, El Socorro y La Loma de Peyé en el distrito de Cartagena, así como en los barrios Las Cocadas, Paraíso, Palo Quemado, Recreo, La Puntilla, Las Margaritas, La Conquista y la vereda El Talón del Municipio de Turbaco, que albergan un alto número de familias desplazadas pero también han sido el escenario de acciones violentas en tiempos recientes por parte de grupos armados al margen de la ley, según lo han advertido diversas autoridades, incluida la Defensoría del Pueblo en sus Informes de Riesgo.

Entre los diversos proyectos desarrollados por la Liga de Mujeres se encuentra la construcción de la “Ciudad de las Mujeres”, en cuya gestación e implementación participaron directamente, y en el cual habitan actualmente.

Las directivas e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas, ubicadas en la urbanización “la Ciudad de las Mujeres” de la vereda El Talón, municipio de Turbaco, Bolívar, han sido objeto de reiteradas amenazas y violaciones de sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal y seguridad personal, así como de ataques sobre los miembros de sus núcleos familiares que, en su criterio, responden a las actividades de promoción de los derechos de la población desplazada que adelantan a través de su organización. Entre los ataques que se han cometido contra las

mujeres desplazadas de la organización y sus familias, denunciados por la Liga de Mujeres Desplazadas, mencionan las peticionarias los siguientes:

1. Incendio del Centro Comunitario de La Ciudad de las Mujeres, ubicada en la vereda del Talón del Municipio de Turbaco, Bolívar, el 20 de enero de 2007;
2. Asesinato de Julio Miguel Pérez Espitia, hecho ocurrido en la fábrica de bloques de la Liga, durante la construcción de la Ciudad de las Mujeres el 19 de mayo del 2005;
3. Amenaza de muerte por parte de encapuchados a Sandra Milena Julio Martínez y toda su familia en una sede de la Liga de Mujeres en el municipio de Turbaco el 31 de mayo del 2005;
4. Desaparición forzada de Rafael David Torres Cerda el 8 de octubre de 2005 en el municipio de Turbaco, Bolívar;
5. Tentativa de homicidio a uno de los líderes de la Liga Joven de la Liga en el Barrio El Pozón de Cartagena el 21 de octubre de 2004;
6. Violación de tres mujeres de la organización y homicidio al padre de una de las víctimas que quiso defenderla en el mismo barrio del Pozón en 2004;
7. Secuestro y amenazas de líderes, seguimientos y amenazas telefónicas a la sede de la organización en la ciudad de Cartagena, año 2004;
8. Robos continuos de la comida de los niños y las niñas a los refugios de infantes de la organización, y otros actos de vandalismo ocurridos en los refugios infantiles de la Liga de Mujeres Desplazadas en el barrio El Pozón y en la vereda del Talón del Municipio de Turbaco Bolívar en los años 2005, 2006 y 2007.

4.2 Peticiones de protección dirigidas a las autoridades. Medidas de protección implementadas.

Estos hechos, según informan las mujeres, permanecen en la impunidad. Han sido denunciados por la Liga en forma pública y reiterada, ante las autoridades y organizaciones de la sociedad civil, a través de denuncias ante la Fiscalía y de comunicados públicos titulados “Llamado de Acción Urgente”, describiendo en detalle los actos violatorios de sus derechos fundamentales y constitutivos de riesgo para su vida e integridad.

El riesgo que pende sobre estas mujeres desplazadas es tangible, y ha sido advertido como de nivel “Alto” en dos oportunidades diferentes a través de informes de riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo, así como en informes de organismos internacionales de protección de los derechos humanos; sin embargo, hasta la fecha en que se adopta esta providencia, las autoridades no han impartido las medidas de protección exigidas por la situación. En efecto, la Defensoría del Pueblo emitió el 11 de julio de 2005 el informe de riesgo No. 027-05 en el marco del Sistema Interinstitucional de Alertas Tempranas, advirtiendo sobre la grave situación en Cartagena y Turbaco, y resaltando el riesgo específico al que estaban expuestas las directivas e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas. Este Informe de Riesgo incluía una recomendación dirigida al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, en el sentido de que concertara y adoptara medidas urgentes de protección para la población en riesgo. Posteriormente, ante la persistencia de las condiciones de peligro, el 28 de noviembre de 2006 la Defensoría adoptó un nuevo Informe de Riesgo, el No. 046-06, en el cual nuevamente caracterizó como alto el riesgo al que está expuesta la población desplazada de Cartagena y en particular los miembros y directivas de la Liga de Mujeres Desplazadas, describiendo en detalle su situación de riesgo

y los actos violatorios de sus derechos fundamentales y explicando que “los nuevos grupos armados ilegales, integrados con posterioridad a la desmovilización, las consideran un obstáculo para sus procesos de posicionamiento y de control social, económico y político”, así como que el panorama actual de la zona “configura un escenario de riesgo para las mujeres organizadas de la Liga de Mujeres Desplazadas, familiares y demás personas involucradas en sus planes y proyectos”. Este segundo informe de riesgo también dirigió una recomendación específica al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, en el sentido de que concertara y adoptara medidas urgentes de protección. El riesgo que pesa sobre las directivas e integrantes de la Liga de las Mujeres Desplazadas de Bolívar y sus familias también ha sido resaltado específicamente por organismos internacionales protectores de los derechos humanos, tales como el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Documentos E/CN.2003/13 y E/CN.4/2005/10).

No obstante estas advertencias de la Defensoría del Pueblo, con posterioridad a la emisión del segundo informe de riesgo se presentó, en enero de 2007, el incendio provocado del centro comunitario de la Ciudad de las Mujeres. No se tiene noticia hasta el momento sobre la adopción de medidas protectivas por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, a pesar de que éste fue destinatario de recomendaciones específicas en los Informes de Riesgo de la Defensoría del Pueblo.

4.3 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar

Las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas, especialmente las que habitan la Ciudad de las Mujeres en Turbaco (pero sin limitarse a éstas), han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** individual que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada por la violencia en el departamento de Bolívar. En efecto, (a) han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestran claramente que son personas desplazadas por la violencia, (d) la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y las de sus familia, que se han materializado trágicamente en varias oportunidades, mediante descripciones no sólo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades. Las mismas autoridades, específicamente la Defensoría del Pueblo, así como instancias internacionales de protección de los derechos humanos, han advertido sobre la gravedad del riesgo que pende sobre estas ciudadanas.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección para cada una de ellas que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en el acápite precedente. Circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada una de estas líderes y representantes.

Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada una de las beneficiarias, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujetas a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiaria en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de quince días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a estas personas y sus familias amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter estos casos a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** medidas de protección respetuosas de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de quince días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

5. Caso de los líderes de organizaciones de población desplazada de Cartagena.

5.1 Descripción de la situación de los afectados. Riesgo acreditado ante las autoridades

Según se ha acreditado ante la Corte Constitucional, la situación de orden público y derechos humanos de Cartagena es crítica y se ha agravado en el curso de los últimos meses, dada la disputa entre grupos armados ilegales por establecer control territorial sobre distintos sectores populares del Distrito, así como de municipios cercanos.

En este sentido, entre la población en alto riesgo se señaló específicamente a los promotores y abogados de derechos humanos, los representantes y miembros de las organizaciones sociales y los dirigentes cívicos del Distrito de Cartagena y de los municipios de Turbaco y Arjona, así como a los líderes y personas en situación de desplazamiento, que son objeto de “intimidaciones, atentados contra la vida y señalamientos como colaboradores de la insurgencia, que realizan las estructuras paramilitares que pertenecieron a las desmovilizadas Autodefensas Unidas de Colombia. Al igual que la Liga de Mujeres Desplazadas, otras asociaciones de comunidades desplazadas, como AFRODES, ANDAS, Unidad por la Paz, Adelpe, y CND, entre otras, son objeto de amenazas debido al trabajo organizativo y de liderazgo comunitario que realizan, especialmente en los barrios subnormales, pues los nuevos grupos armados ilegales, integrados con posterioridad a la desmovilización, las consideran un obstáculo para sus procesos de

posicionamiento y de control social, económico y político.” Los barrios de Cartagena que se indicaron en este informe como focos de riesgo crítico para estos grupos poblacionales fueron: Olaya Herrera, El Pozón, Falda y Pie del Cerro La Popa, Las Perlas, Policarpo, Arroz Barato, Membrillar, Villa Hermosa, Nelson Mandela, Bosque, Barrio Chino, Bruselas, La María, Torices, Ceballo, La Gloria, Paraguay, Petate, Chapacua, Trece de Junio, Vista Hermosa, El Socorro, Mercado de Bazarro y San José de los Campanos. En el municipio de Turbaco se identificaron los barrios Las Cocadas, Paraíso, Palo Quemado, Recreo, La Puntilla, Las Margaritas, La Conquista y Calle San Pablo; y en Arjona, la cabecera urbana.

Este riesgo se ha materializado en amenazas, atentados y asesinatos de líderes de población desplazada, siendo el más reciente el caso de Manuel López Ayala, asesinado en el mes de junio de 2007, después de haber pedido infructuosamente la protección de las autoridades.

El grave riesgo que pesa sobre los líderes y representantes de organizaciones de población desplazada de Cartagena ha sido denunciado reiteradamente ante las autoridades, por distintas fuentes, incluida la Defensoría del Pueblo a través de los Informes de Riesgo reseñados, y la población afectada. La respuesta de las autoridades ha sido la de realizar distintas reuniones ante instancias distritales y departamentales (“consejos de seguridad”), dentro de los cuales se han adquirido compromisos de protección que, no obstante, se han denunciado como incumplidos por la población beneficiaria, entre la cual se cuentan varias personas que se han visto forzadas a desplazarse nuevamente desde Cartagena o sus municipios vecinos hacia otras ciudades del país. Así, en un comunicado público a los medios de comunicación con fecha 18 de junio de 2007, los miembros de la Mesa Departamental y el Comité Distrital de Organizaciones de Población Desplazada de Bolívar y Cartagena, respectivamente, indican que se han realizado tales “consejos de seguridad” los días 19 de enero, 31 de mayo, 12 de junio y 23 de junio de 2007, en atención a la gravedad de las denuncias presentadas por los líderes de OPD; pero que con posterioridad a los dos primeros, se han realizado actos criminales que atentan contra su vida e integridad, tales como el incendio del centro comunitario de la Liga de Mujeres Desplazadas (20 de enero de 2007) y el asesinato del dirigente Manuel López Ayala (junio de 2007). En tales consejos han participado representantes de las autoridades departamentales y distritales, así como del Ministerio del Interior y de Justicia, sin que su participación se haya traducido en la adopción de medidas efectivas de protección. En el último de ellos, realizado el 12 de junio, se informa que “se recibió una orden impartida por el DAS de Bogotá para que se realizara a través del DAS Bolívar unos estudios de riesgos y seguridad, para brindarle la protección a estos líderes. A pesar de que la Defensoría del Pueblo le informó al jefe de protección del DAS, en Bolívar, es la hora y NO hay respuesta”.

Además de las denuncias y peticiones colectivas de protección canalizadas a través de la realización de estas reuniones, consta ante la Corte que también se han efectuado peticiones específicas e individualizadas de protección ante la Fuerza Pública y el Ministerio del Interior y de Justicia: Programa de Protección, por parte de la Defensoría del Pueblo y de los afectados, sin que a la fecha se tenga noticia de la realización de estudios de riesgo concretos o la adopción de medidas de protección específicas. La Defensoría del Pueblo ha solicitado en abril, junio y julio de 2007 la protección específica de los siguientes líderes y dirigentes de OPD de la zona -acreditando las amenazas que pesan en su contra, pero sin recibir hasta la fecha las medidas de protección requeridas.

5.2 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar.

Se ha probado ante la Corte Constitucional que **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a**

ellos) los señores **Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Álvaro AA**, cumplen con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** individuales que les ampara como líderes y representante de la población desplazada por la violencia en Cartagena. En efecto, (a) han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, (b) las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, (c) las peticiones han presentado información que demuestran claramente que son personas desplazadas por la violencia, (d) la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y las de sus familias, que se han materializado trágicamente en varias oportunidades, mediante descripciones no sólo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a ellos) los señores Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Álvaro AA**, en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección para cada uno de ellos que sea (a) adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en el acápite precedente, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y (c) adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada uno de estos líderes y representantes. Advierte la Corte que, de considerarlo necesario, el señor Bustamante puede canalizar la implementación de estas medidas de protección a través de los distintos procesos organizativos que se han desarrollado en Cartagena, en caso de considerar que ello contribuye a su efectividad.

Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada uno de los beneficiarios, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujetas a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de quince días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a ellos) los señores Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Álvaro AA**. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a estas personas y sus familias amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su

criterio someter estos casos a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** medidas de protección respetuosas de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de quince días hábiles a partir de su comunicación.

Teniendo en cuenta que la situación descrita afecta no solamente a los líderes y representantes recién enumerados, sino también a los demás líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena, la Corte Constitucional también ordenará al señor Bustamante que, en ejercicio de sus competencias y si lo considera pertinente como parte del grupo de medidas a impartir para los peticionarios recién individualizados, incluya como beneficiarios de medidas protectivas a los demás líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena que cumplan, en su criterio, con las condiciones para activar la presunción constitucional de riesgo.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

6. Caso de los representantes del pueblo indígena ZZ ante las autoridades nacionales.

6.1 Descripción de la situación de los afectados. Riesgo acreditado ante las autoridades

El pueblo indígena ZZ, del Departamento del Caquetá, ha sido objeto de un proceso de persecución y exterminio por parte de la guerrilla de las FARC, a través de actos criminales –masacres, homicidios selectivos, hostigamientos, retenciones, amenazas y desplazamiento forzado- que se han intensificado desde el año 1993, con el asesinato de un líder. Una importante proporción de las familias que conforman este pueblo indígena se ha visto forzada a desplazarse a la ciudad de Florencia, donde actualmente habitan aproximadamente 400 personas de esta etnia, y han conformado una organización de indígenas ZZ desplazados.

Dada la persistencia y la gravedad de la situación de violación de los derechos fundamentales de los miembros de esta etnia, dos líderes indígenas, los señores Enrique EE y Marcos MM, Presidente y Vicepresidente respectivamente del Consejo Indígena ZZ, decidieron realizar distintas denuncias ante las autoridades locales y nacionales competentes, buscando su intervención para proteger a la comunidad de las amenazas y riesgos que sobre ella se ciernen.

Como consecuencia de sus gestiones ante las autoridades, el día 22 de mayo de 2007 los señores Enrique EE y Marcos MM fueron amenazados de muerte en forma específica por miembros de la guerrilla de las FARC, quienes –según se informó por otros integrantes de la comunidad- estuvieron buscándolos infructuosamente en territorio del resguardo, con la posible intención de asesinarlos. Esta situación de amenaza generó el desplazamiento de los dos líderes a la ciudad de Florencia, desde donde han continuado gestionando la protección de su pueblo ante las autoridades de todo nivel, incluida la Corte Constitucional. La gravedad del riesgo que pesa sobre sus vidas se ha confirmado por la lista de asesinatos selectivos cometidos desde el año 1997 contra distintos líderes de la etnia ZZ.

6.2 Peticiones dirigidas a las autoridades y medidas de protección implementadas.

Los señores Enrique EE y Marcos MM, además de acreditar la crítica situación del pueblo ZZ, han denunciado desde su ocurrencia en mayo de 2007 las amenazas específicas que se han dirigido contra su propia vida e integridad personal por actores armados ilegales, ante diversas autoridades. Solicitaron la intervención del Ministerio del Interior y de Justicia, ACNUR, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, Acción Social y los Comités Departamental y Municipal de Atención a la Población Desplazada de Caquetá y de Florencia, respectivamente. En esta solicitud piden la “protección inmediata de manera especial a los líderes desplazados del pueblo ZZ” –es decir, para los señores Enrique EE y Marcos MM-, la cual debe consistir en “una atención y protección diferencial por su particularidad cultural”, y también solicitan “que el apoyo de reubicación temporal del Programa de Protección a Líderes no obligue a los líderes a salir de Florencia, ya que ellos cuentan en esta ciudad con las suficientes redes de apoyo que los hacen sentir más seguros aquí que en otra ciudad. Este programa debe articular el Enfoque Diferencial Étnico, de acuerdo a las dinámicas de desplazamiento y particularidades de las comunidades indígenas”.

Las autoridades a las cuales se solicitó protección han dado una respuesta inicial, pero inadecuada, a la situación; en efecto, pocos días después de dirigir la solicitud de protección, se realizó una reunión con la participación de los dos líderes amenazados, el Ministerio del Interior, Acción Social y la Gobernación del Caquetá, en la cual se discutieron posibles alternativas de protección y, aunque no se llegó a una conclusión ni se decidió sobre la adopción de medidas protectivas, sí se concluyó que el apoyo de reubicación temporal del Ministerio del Interior no ha de obligar a los dos líderes amenazados a salir de Florencia, “ya que ellos cuentan en esta ciudad con las suficientes redes de apoyo que los hacen sentir más seguros aquí que en otra ciudad”. Desde entonces no se tiene noticia sobre la adopción de medidas de protección para estos dos líderes, respetuosas de su especificidad cultural; en sus comunicaciones más recientes a las autoridades, los señores Enrique EE y Marcos MM afirman que se encuentran completamente desprotegidos.

6.3 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar

Los señores Enrique EE y Marcos MM han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** que les ampara como líderes y representantes de la población indígena ZZ desplazada por la violencia. En efecto, **(a)** han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, **(b)** las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, **(c)** las peticiones han presentado información que demuestra claramente que son personas desplazadas por la violencia, **(d)** la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de sus familias, mediante descripciones no sólo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a los señores Enrique EE y Marcos MM en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de los señores Enrique EE y Marcos MM tal y como se han reseñado en el acápite precedente y se documentan en el Anexo 6 de la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, **con particular atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional en tanto miembros de**

un pueblo indígena, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea oportuna e idónea para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan los peticionarios –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como miembros de un grupo étnico–; y (c) adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre los señores Enrique EE y Marcos MM. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que las redes de apoyo culturalmente indispensables para la seguridad de estos líderes se encuentran en Florencia.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a los señores Enrique EE y Marcos MM, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como miembros de un grupo étnico. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de los beneficiarios en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de diez días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por los señores Enrique EE y Marcos MM y sus núcleos familiares. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a los señores Enrique EE y Marcos MM amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de diez días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

7. Caso del señor Pedro PP

7.1 Riesgo acreditado ante las autoridades

El ciudadano Pedro PP es una persona de la tercera edad, que se desplazó en 1998 junto con su núcleo familiar a Villavicencio, y allí conformó una asociación de adultos mayores en situación de desplazamiento, la cual preside. A través de esta asociación se desarrollan diversos proyectos

de autosostenimiento y promoción de los derechos de sus miembros, entre otras facilitando su participación, como víctimas, en las investigaciones desarrolladas por la Fiscalía bajo la Ley de Justicia y Paz.

Con ocasión de su rol como facilitador de la participación de los miembros de la organización en los procesos penales referidos, el señor Pedro PP afirma que ha recibido desde mayo de 2007 llamadas amenazantes contra su vida y la de su familia. Así mismo, afirma que ha sido objeto de seguimientos por sujetos no identificados, y que siguiendo la recomendación de un sacerdote de la localidad que conocía el grave riesgo que estaba corriendo y por ende le proveyó dinero para trasladarse a Bogotá, abandonó Villavicencio y se desplazó a la capital, en mayo del año en curso.

7.2 Peticiones presentadas ante las autoridades y medidas de protección implementadas.

El señor Pedro PP, una vez llegado a Bogotá, ha solicitado el apoyo de las autoridades, tanto por motivo de su segundo desplazamiento desde Villavicencio hasta Bogotá, como por causa de las amenazas que pesan sobre su vida. Las peticiones de protección ante el Ministerio del Interior – Programa de Protección han sido dirigidas tanto por la Defensoría del Pueblo, como personalmente por el señor Pedro PP, que diligenció el formato de inscripción correspondiente el 15 de mayo del año en curso. A pesar de lo anterior, no ha recibido apoyo de las autoridades ni en su calidad de víctima de un segundo desplazamiento, ni como líder de población desplazada en riesgo. En efecto, consta en la documentación aportada por el peticionario que Acción Social – UT de Bogotá le negó el reconocimiento de segundo desplazamiento, por considerar que su salida de Villavicencio no obedecía a hechos relacionados con el conflicto armado; en igual forma, no hay noticia sobre la realización de un estudio de riesgo o la implementación de medidas de protección por parte del Programa de Protección del Ministerio del Interior.

En la actualidad, el señor Pedro PP se encuentra desplazado en Bogotá junto con su núcleo familiar, sin apoyo económico de ningún tipo, y sin posibilidad de acceder a formas alternativas de subsistencia por su condición de adulto mayor.

7.3 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar

El señor Pedro PP ha probado ante la Corte Constitucional que cumple con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** que le ampara como líder y representante de la población de la tercera edad desplazada por la violencia en Villavicencio. En efecto, **(a)** ha presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, **(b)** las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, **(c)** las peticiones han presentado información que demuestra claramente que es una persona desplazada por la violencia, **(d)** la información que ha presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de su familia, mediante descripciones consistentes y verosímiles.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional al señor Pedro PP en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias del señor Pedro PP tal y como se han reseñado en el acápite precedente, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, **con particular atención a su condición de sujeto de especial protección constitucional en tanto adulto mayor, la cual ha de incidir en el diseño e implementación de la medida protectiva, en el sentido de incorporar como factor crítico de apreciación el hecho de que cuando la persona afectada por un riesgo**

extraordinario es un adulto mayor, como es el caso del señor Pedro PP, sus condiciones de salud física y psicológica ameritan una evaluación del riesgo que responda a las especiales vulnerabilidades propias de la edad avanzada, y medidas protectivas adecuadas a sus necesidades; (b) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea oportuna e idónea para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujeto de especial protección constitucional como adulto mayor-; y (c) adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Pedro PP. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que por su edad, el señor Pedro PP encuentra serias dificultades en acceder a medios de subsistencia autónomos.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Pedro PP, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujeto de especial protección constitucional como adulto mayor. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Pedro PP y su núcleo familiar. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta al señor Pedro PP amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

8. Caso de María MM y Ana AA

8.1 Descripción de la situación de las afectadas. Riesgo acreditado ante las autoridades

La ciudadana María MM es educadora en situación de desplazamiento forzado que ha sido objeto de amenazas y persecución a causa de su trabajo y su labor social como líder de la población desplazada. Su hermana Ana AA también es educadora en situación de desplazamiento, y se ha visto afectada por las labores de liderazgo y organización comunitaria de María MM. Inicialmente desplazadas junto con sus núcleos familiares desde Barrancabermeja en 2002 –donde afirman

que, desde 1987, han sufrido el asesinato de más de veinte miembros de su familia, incluidos sus esposos, hermanos y cuñados-, fueron reubicadas en otro municipio, en sendas instituciones educativas públicas donde trabajaron hasta diciembre de 2006.

A finales de 2006, las hermanas María MM y Ana AA empezaron a recibir amenazas, ataques físicos y seguimientos de parte de sujetos que reconocieron como parte del grupo que generó su desplazamiento inicial desde Barrancabermeja. Estas amenazas y ataques físicos fueron puestos en conocimiento de las autoridades oportunamente –la Defensoría Regional de Santander, la Procuraduría Regional y la Personería del municipio donde trabajaban, así como la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior – Programa de Protección-, e incluso fueron reconocidas y discutidas en el Comité Municipal de Docentes Amenazados del municipio donde laboran. Sin embargo, no se tradujeron en la implementación de medidas de protección, por lo cual ambas hermanas tuvieron que desplazarse nuevamente, la señora María MM a Bogotá, y la señora Ana AA a Santa Marta, con sus núcleos familiares. Durante su nuevo desplazamiento a estas ciudades, las señoras María MM y Ana AA intentaron gestionar sus correspondientes traslados ante las autoridades educativas competentes, recibiendo respuestas negativas; también solicitaron ayuda humanitaria, tanto a Acción Social como al Ministerio de Protección, sin recibir dicho apoyo. Por tal razón, dadas sus precarias condiciones económicas, ambas decidieron retornar al departamento de Santander a pesar del riesgo que allí existe para su vida e integridad, con la esperanza de poder trabajar para autosostenerse.

8.2 Peticiones de protección dirigidas a las autoridades. Medidas de protección implementadas.

Desde que recibieron nuevas amenazas en su municipio de residencia en noviembre y diciembre de 2006, las hermanas María MM y Ana AA han informado sobre su situación a distintas autoridades, han solicitado la protección del Ministerio del Interior, y han requerido a las autoridades educativas de los municipios expulsor y receptores de sus desplazamientos para gestionar su traslado docente, sin que ninguna de estas actuaciones haya tenido resultados favorables.

En efecto, la señora María MM ha informado a la Corte que el 19 de diciembre de 2006, bajo el radicado No. 023087 del Programa de Protección, presentó un derecho de petición en donde informaba sobre las graves amenazas que recibió en el municipio de su residencia, por lo cual se debió desplazar a Bogotá y solicitar medidas de protección para su vida y labor social; luego de que se viera obligada a regresar a tal municipio ante el silencio de las autoridades a las que pidió protección, el día 23 de mayo de 2007 el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia le informó que el CRER, en sesión del 31 de enero de 2007, había resuelto “negar la asignación de apoyo de reubicación temporal, toda vez que Usted se desempeña como docente vinculada a la Secretaría de Educación del Departamento de Santander, por lo cual se determinó que no puede recibir un doble emolumento de parte del Estado”, y “así mismo, se recomendó coordinar con Policía Nacional la realización de rondas con el objeto de prevenir cualquier acción en contra de su vida e integridad”. En consecuencia, la señora María MM hasta la fecha no ha recibido medida de protección alguna de parte del Estado, y simultáneamente, su salario como educadora del municipio donde labora ha dejado de pagarse desde abril de 2007, ya que está desplazada en otro municipio.

Por su parte, la señora Ana AA recibió apoyo de Acción Social para retornar a su municipio de residencia actual en julio 4 de 2007, que cubrió el costo de su traslado. Sin embargo, no se ha gestionado medida de protección alguna, y la señora Ana AA ha afirmado que es consciente del riesgo que pende sobre su vida en el municipio referido, pero prefiere asumirlo a seguir atravesando las precarias condiciones económicas a las que se vio abocada durante su desplazamiento en Santa Marta.

8.3 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar

Las señoras María MM y Ana AA han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada por la violencia. En efecto, **(a)** han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, **(b)** las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, **(c)** las peticiones han presentado información que demuestra claramente que son personas desplazadas por la violencia, **(d)** la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de sus familias, mediante descripciones no sólo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a las señoras María MM y Ana AA en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de las señoras María MM y Ana AA tal , circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, **con particular atención a su condición adicional de sujetos de especial protección constitucional en tanto docentes amenazadas por la violencia, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora;** **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan los peticionarios **–idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como docentes amenazadas–;** y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre las señoras María MM y Ana AA. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que una alternativa que satisface los distintos intereses constitucionales en juego es la de procurar, mediante coordinación interinstitucional, la pronta reubicación de las dos peticionarias como docentes públicas, y garantizar que mientras se logra dicha reubicación, el Programa de Protección asegure su subsistencia digna en su lugar de residencia actual.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a las señoras María MM y Ana AA, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como docentes amenazadas. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de las beneficiarias en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de diez días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por las señoras María MM y Ana AA y sus núcleos familiares. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a las señoras María MM y Ana AA amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio

retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de diez días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día tres de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

9. Caso de Carolina CC y Jimena JJ

9.1 Descripción de la situación de los afectados. Riesgo acreditado ante las autoridades

Las ciudadanas Carolina CC y Jimena JJ, hermanas, se desplazaron de un municipio de Antioquia hacia Medellín junto con sus núcleos familiares, grupo en el que hay dos personas de la tercera edad y cuatro menores de edad. Una vez en Medellín, recibieron nuevas amenazas contra su vida, después del asesinato de uno de sus tíos, por haber sido declarado el núcleo familiar objetivo militar de las FARC; en consecuencia, los dos núcleos familiares debieron desplazarse a Bogotá, con el apoyo para la reubicación del Comité Internacional de la Cruz Roja.

En este momento la totalidad del núcleo familiar se encuentra viviendo en condiciones de hacinamiento en la ciudad de Bogotá, y la medida de reubicación no ha sido acompañada por parte de las autoridades competentes de un apoyo para la subsistencia de los miembros de la familia. La peticionaria ha informado que en mayo de 2007, después de haber presentado una solicitud de inscripción en el Programa de Protección del Ministerio del Interior, recibió una visita de un agente de policía a su hogar, quien le dio indicaciones verbales de autoseguridad y le dio una copia del formato de medidas de autoprotección distribuido a la población desplazada; y desde entonces no ha recibido más comunicaciones de parte de las autoridades. Indica que en este momento se sienten en riesgo, por cuanto en el barrio en que viven en Bogotá se han encontrado con personas de su municipio de origen en Antioquia, que pueden identificar su ubicación.

Ha informado la señora Carolina CC a la Corte Constitucional que en la última semana de julio de 2007 recibió una llamada del Ministerio del Interior, en la cual le informaron que se había consignado la suma de \$1.300.000 en su cuenta bancaria, desde mayo de 2007, a título de ayuda de reubicación de emergencia. No se notificó previamente ninguna decisión; cuando la señora Carolina CC se presentó personalmente al Ministerio a notificarse de cualquier acto adoptado en relación con su caso, los funcionarios no le entregaron ninguna decisión, y le informaron verbalmente que debía buscar el estudio de riesgo del CRER con el agente de la Policía que le entregó las medidas de autoprotección, todo de manera verbal.

9.2 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar

Las señoras Carolina CC y Jimena JJ han probado ante la Corte Constitucional que cumplen con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** que les ampara como

personas desplazadas por la violencia en situación de riesgo excepcional, y sujetos de especial protección constitucional por ser ambas madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad. En efecto, **(a)** han presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales de todo nivel, **(b)** las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, **(c)** las peticiones han presentado información que demuestra claramente que son personas desplazadas por la violencia, **(d)** la información que han presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de sus familias, mediante descripciones no sólo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades. Además, **(e)** han satisfecho la carga probatoria adicional consistente en acreditar, mediante evidencias fácticas precisas y concretas de actuación ante las autoridades, el riesgo que pesa sobre sus vidas y las de sus familias.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional a las señoras Carolina CC y Jimena JJ en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de las señoras Carolina CC y Jimena JJ tal y como se han reseñado en el acápite precedente, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, **con particular atención a su condición adicional de sujetos de especial protección constitucional en tanto madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora;** **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan las peticionarias –**idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como madres cabeza de familia-**; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre las señoras Carolina CC y Jimena JJ. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que las señoras Carolina CC y Jimena JJ requieren cambiar su ubicación actual en la ciudad de Bogotá por otra localidad de la misma ciudad, ya que sus condiciones de seguridad en el barrio donde se alojan actualmente, en condiciones de hacinamiento, son inadecuadas; así mismo, se ha de tener en cuenta que ambos núcleos familiares requieren apoyo para el traslado de sus enseres básicos desde la ciudad de Medellín donde debieron dejarlos abandonados.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a las señoras Carolina CC y Jimena JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de las beneficiarias en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por las señoras Carolina CC y Jimena JJ y sus núcleos familiares. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta a las señoras Carolina CC y Jimena JJ amerita, en criterio de la Corte, que el señor

Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

10. Caso de Juan JJ

10.1 Descripción de la situación del afectado. Riesgo acreditado ante las autoridades

El señor Juan JJ, quien se había visto obligado a desplazarse desde un municipio de la Orinoquía hacia Acacias en razón de amenazas recibidas del las FARC en noviembre de 2006, fue nuevamente víctima de persecución de grupos armados al margen de la ley, la cual se materializó en el asesinato de su hermano y de su primo en el negocio que operaban conjuntamente en Acacias, en abril de 2007, ocasión en la cual también se atentó infructuosamente contra su vida. Como consecuencia de este atentado, se vio obligado a desplazarse a Bogotá junto con su esposa y su hijo menor de edad, donde no ha recibido medidas de protección especiales a pesar de haber sido objeto del referido acto criminal.

En atención a una orden impartida al efecto por el Magistrado Sustanciador, el Programa de Protección del Ministerio del Interior informó el 4 de junio de 2007 que “este Despacho le informó al señor , que el caso fue puesto en conocimiento de la Policía Nacional para que se le realice el Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza con el fin de establecer el grado de vulnerabilidad en el cual se encuentra; así mismo, se le comunicó, que dicha solicitud también fue remitida a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para lo de competencia de dicha Entidad. Adicionalmente, le informo que esta Dirección se encuentra a la espera del resultado del Estudio Técnico de Riesgo y Grado de Amenaza con el fin de tomar las medidas de protección pertinentes según lo amerite el caso.” A pesar de esta afirmación, en comunicación escrita dirigida el 22 de mayo de 2007 por la misma funcionaria del Programa de Protección al señor Juan JJ, se le informaba:

“Una vez analizado el caso se pudo determinar que este no se encuentra dentro de la población objeto estipulada por la Ley referida, teniendo en cuenta que en su escrito dirigido a esta Cartera usted manifiesta, ‘estando viviendo en (un municipio de la Orinoquía) cuando salí de prestar el servicio regresé a la finca en la vereda XX ahí la guerrilla me dijo que yo trabajaba con el ejército que me tocaba irme o de lo contrario me mataban’ (Sic). No obstante, le aclaro que en el evento de requerirlo, este Despacho permanecerá atento ante cualquier solicitud de su parte con el fin de coordinar las respectivas acciones encaminadas a salvaguardar su vida e integridad con apoyo de los organismos de seguridad del Estado. Adicionalmente, le informo que su caso ha sido puesto en conocimiento de la Policía Nacional, para que se le realice el Estudio Técnico de Riesgo y Grado de Amenaza con el fin de establecer el grado de vulnerabilidad en el cual Usted se encuentra, y de la Agencia

Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para que se atienda su situación de desplazamiento.”

10.2 Valoración de la situación por la Corte Constitucional. Activación de la presunción de riesgo y de los deberes mínimos de las autoridades frente a su caso. Medida de protección a implementar

El señor Juan JJ ha probado ante la Corte Constitucional que cumple con las condiciones que activan la **presunción constitucional de riesgo** que le ampara como persona desplazada por la violencia en situación de riesgo excepcional. En efecto, **(a)** ha presentado numerosas peticiones de protección a las autoridades estatales, **(b)** las peticiones han sido efectivamente conocidas por las autoridades competentes, **(c)** las peticiones han presentado información que demuestra claramente que es una persona desplazada por la violencia, **(d)** la información que ha presentado ante las autoridades demuestra la existencia de amenazas ciertas y puntuales contra su vida e integridad personal y la de su familia, mediante descripciones no sólo consistentes y verosímiles sino comprobadas objetivamente por hechos de conocimiento de las autoridades. Además, **(e)** ha satisfecho la carga probatoria adicional consistente en acreditar, mediante evidencias fácticas precisas y concretas de actuación ante las autoridades, el riesgo que pesa sobre su vida y la de su familia.

Como consecuencia de la aplicación de esta presunción constitucional al señor Juan JJ en sus condiciones actuales, se encuentra activa la obligación estatal, en cabeza del Programa de Protección del Ministerio del Interior, de adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias del señor Juan JJ tal y como se han reseñado en el acápite precedente, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario junto con su familia; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Juan JJ.

Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Juan JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

Dado que se trata de proteger derechos fundamentales de importancia primaria en el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional otorgará al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior, Rafael Bustamante, un término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Juan JJ y su núcleo familiar. La gravedad de la situación y el riesgo apremiante que afecta al señor Juan JJ amerita, en criterio de la Corte, que el señor Bustamante acuda a los procedimientos de urgencia que considere necesarios; en caso de que sea indispensable en su criterio someter el caso a una nueva evaluación del CRER, podrá convocar a este organismo si así lo estima prudente, pero en ningún caso podrá esta convocatoria o este proceso de estudio retardar el cumplimiento de la orden impartida al señor Bustamante en este Auto en el sentido de **implementar efectivamente** una medida de protección respetuosa de los requisitos enunciados, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles a partir de su comunicación.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

VI. INFORMES DE CUMPLIMIENTO PRESENTADOS A LA CORTE CONSTITUCIONAL POR LAS AUTORIDADES EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LOS LÍDERES DE POBLACIÓN DESPLAZADA Y PERSONAS DESPLAZADAS EN RIESGO.

Las autoridades que conforman el SNAIPD, a través de Acción Social como entidad coordinadora, han informado en dos oportunidades a la Corte sobre la forma como cumplen con su obligación constitucional de proteger la vida, seguridad personal e integridad de los líderes de organizaciones de población desplazada y de personas desplazadas en riesgo extraordinario. En efecto, tanto en el Informe Común de Cumplimiento presentado el 13 de septiembre de 2006 a la Corte, como en la réplica del Gobierno a las observaciones sobre dicho informe, presentada el 11 de agosto de 2007, se incluyen los capítulos que se reseñan a continuación:

1. En el Informe de Cumplimiento Común, se afirma en el marco del componente de Protección y Protección, subcomponente de “Protección Humanitaria y Promoción de la Convivencia Pacífica”, que “el Ministerio del Interior y de Justicia desde el 2004, dentro del Programa de Protección que lidera la Dirección de Derechos Humanos creó un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER- para institucionalizar la protección diferencial a los dirigentes de las organizaciones de Población Desplazada, a efectos de asegurar y proteger el pleno respeto del derecho a la vida e integridad personal de los dirigentes; es así como se otorgan medidas de seguridad individual y colectiva, se otorgan apoyos de transporte terrestre o aéreo, apoyos económicos de reubicación temporal, asignación de escoltas y vehículos, medios de comunicación y otro tipo de medidas de orden económico y de protección que han permitido un importante avance frente al grupo de población, tanto en el ámbito nacional como territorial.” En términos cuantitativos, se estima que “buscando proteger el derecho a la vida, el CRER ha brindado protección, a 242 líderes en el 2005 y a 180 en lo que va corrido del 2006; así como a 78 organizaciones legalmente reconocidas de población en situación de desplazamiento. A la fecha, la Policía Nacional, entidad perteneciente al comité, ha realizado 160 acciones para prevenir la vulneración del derecho a la vida de los líderes de organizaciones de Población Desplazada. El total de medidas decididas y adoptadas, en la actualidad, es de 450 mientras que en 2004 sólo alcanzaron a ser 7. Este aumento es respuesta a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional que exigió el fortalecimiento de la política de protección del derecho a la vida de la Población Desplazada.” Y se precisa que “este programa permitió la coordinación con el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- y con la Policía Nacional, mediante la cual se creó un grupo especial interinstitucional, con asiento permanente en la Dirección de Derechos Humanos. De esta forma, se diseñó un Formulario Único para la Inscripción de los líderes y dirigentes de la Población Desplazada dentro del Programa de Protección que les permite asegurar una atención diferencial y prioritaria.”

2. Por otra parte, en la réplica gubernamental del 11 de enero se explica en términos generales que “El Programa de Protección pretende implementar medidas para lograr una disminución real de los factores de riesgo que amenazan a los líderes y dirigentes de la población en situación de desplazamiento (decreto 2816 de 2006) y para ello ha adelantado dos tipos de acciones: en primer lugar, la implementación de medidas de protección acorde con los resultados de los estudios de nivel de riesgos y grado de amenaza realizados por Policía Nacional o DAS y en segundo lugar, ha implementado una estrategia de capacitación en materia de autoprotección a través de talleres que buscan formar a miembros de la población en situación de desplazamiento para que estén capacitados de adoptar planes de auto seguridad que disminuyan y mitiguen los factores de riesgo frente al derecho a la vida y a la integridad personal.” Luego se presenta información a la Corte de conformidad con las observaciones efectuadas al Informe Común por las distintas organizaciones de población desplazada; de dicha réplica se resaltan los siguientes puntos:
 - 2.1. En respuesta a la crítica presentada por AFRODES se afirma que “Con la expedición de la sentencia T- 025 de 2004 el Ministerio del interior y de Justicia a través de la Dirección de Derechos Humanos, implementó un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER, específicamente para la población desplazada, espacio en el cual participan cuatro delegados de las organizaciones a nivel nacional de la población desplazada”; “Las medidas que recomienda el CRER, son acordes a los resultados de los estudios de nivel de riesgo y grado de amenaza de cada uno de los peticionarios”; y “Todas las peticiones presentadas al Programa de Protección, son tramitadas de acuerdo con el nivel de riesgo que presentan los peticionarios.”
 - 2.2. En respuesta a la observación de Amigos de Sucre, se informa que “la Dirección de Derechos Humanos del MIJ, en coordinación con DAS, viene dictando talleres de Autoprotección y autoseguridad dirigidos a la población desplazada; para tal propósito se coordina con los representantes ante el CRER, las zonas en las cuales se deben realizar estos talleres, de acuerdo a sus prioridades”, y “En los departamentos de competencia del Ministerio, viene participando con Acción Social en las Mesas de Prevención al Desplazamiento, y sus acciones están dirigidas a funcionarios de las gobernaciones, miembros de los comités de la población desplazada, Procuraduría Regionales o Provinciales, Defensoría y Alcaldías.”
 - 2.3. En respuesta a observaciones de ANSPALMUFAD y de la Procuraduría General de la Nación, explica el Ministerio que “Entre el 1 de enero y el 25 de agosto de 2006, el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia recibió y tramitó 635 radicaciones de líderes y dirigentes de la población desplazada, fueron presentadas por 240 personas y hacen referencia a los siguientes trámites: 19 derechos de petición, 6 solicitudes de prórroga, 23 solicitudes de certificación, 217 documentos informativos, 261 documentos referidos a solicitudes de protección, 48 solicitudes de inscripción al programa, 46 solicitudes de información, 4 trámites de esquema de seguridad, 3 solicitudes de tiquetes aéreos nacionales, 1 solicitud de equipo de comunicación y 7 otras solicitudes de gestión ante otras entidades”, “El programa atiende por procedimiento ordinario a la población desplazada que presente la solicitud al programa, y sea evaluada por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER, espacio creado específicamente para la población desplazada, en el cual participan cuatro delegados de las organizaciones a nivel nacional de la población desplazada. Adicionalmente, existe el procedimiento extraordinario, para atender con prioridad en cuestión de horas, las peticiones acorde con la urgencia o inminencia del riesgo del peticionario”, “Las personas que no hacen parte de la población objeto del Programa de Protección y que presenten un nivel de riesgo extraordinario, (sentencias T-719-03 y T-976-04), reciben protección por parte de las autoridades competentes a la luz de lo establecido constitucionalmente”, “Solamente se puede entender como solicitudes de protección las siguientes radicaciones: prórroga,

solicitud de protección, inscripción al programa, trámite de esquemas de seguridad, solicitud de tiquetes aéreos nacionales y equipos de comunicación, que corresponden a 323 solicitudes realizadas por 175 personas. En promedio cada líder y/o dirigente de la población desplazada solicita 1.85 medidas de protección al Programa. Así mismo, teniendo en cuenta que se gestionaron 635 radicaciones, cada líder y/o dirigente solicitó 265 trámites o radicó documentos al Programa (cartas, oficios, certificaciones, solicitudes, entre otros). se debe enfatizar nuevamente que un líder y/o dirigente de la población desplazada puede radicar uno o varios trámites (incluidas las medidas de protección tanto blandas como duras)”, “Entre enero y agosto de 2006 de las 175 personas que solicitaron medidas de protección, el Programa de Protección atendió a 131 líderes y dirigentes de las organizaciones de población desplazada, lo cual significa que el Programa ha protegido al 74.86% de los líderes y/o dirigentes de la población desplazada que han radicado solicitud frente al Programa”, “Se debe señalar que la Dirección de Derechos Humanos no solamente atiende a los líderes y/o dirigentes de la población desplazada. También a la población desplazada en general a través de los talleres de Autoprotección y autoseguridad, que venimos dictando desde el año 2006 en algunas ciudades capitales cuya cobertura se pretende ampliar en el 2007”, y “no se comprende la interpretación realizada por la Procuraduría General de La Nación al afirmar que ‘en el caso de las medidas de protección en favor de líderes y dirigentes amenazados, se reporta la inclusión en el Programa de Protección de 131 líderes en el 2006, sobre un total de solicitudes de inclusión de 635 personas, esto es, del 20.62%’. Es importante resaltar que el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia jamás hizo alusión a número de personas sino a número de solicitudes de incorporación al Programa.”

- 2.4.** En relación con las observaciones de la Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada, el Ministerio transcribe de nuevo las observaciones reseñadas en los numerales 2.1. y 2.1. precedentes, y señala adicionalmente:

“el CRER tiene establecidos criterios de selección para la inclusión de líderes y dirigentes en el programa de protección, que para mayor ilustración, me permito transcribir.

- Acreditar la calidad o el cargo que ostenta la persona en situación de riesgo en la organización a la cual se encuentra vinculada, de conformidad con el decreto 2816 de 22 de agosto de 2006.
 - Que se encuentren en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades como líderes y dirigentes de la población desplazada.
 - Diligenciar el formulario único de inscripción y realizar la solicitud de protección por parte de la persona en situación de riesgo o de un tercero que actúe en su nombre y representación, incluyendo un relato detallado de los hechos constitutivos de amenaza.
 - Anexar fotocopia del documento de identidad de la persona en situación de riesgo.
 - Anexar copia de la(s) denuncia(s) presentada(s) ante las autoridades competentes por los hechos constitutivos de riesgo o amenaza.”
- 2.5.** En respuesta a las observaciones presentadas por las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Nariño y Cauca, se explica que “El Programa de Protección del Ministerio de Interior y Justicia, se encuentra regulado por la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002 y su Decreto reglamentario 2816 del 22 de Agosto de 2006. Bajo esta normatividad se encuentra estipulado el funcionamiento de un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER,- específicamente para la población desplazada, espacio en cual participan cuatro delegados de las organizaciones a nivel

nacional de la población desplazada”, se transcribe de nuevo lo reseñado en el numeral 2.1. anterior y se afirma que “el Programa de Protección no lleva a cabo solicitudes de salida del país para los beneficiarios. Estas solicitudes deben ser tramitadas directamente por los interesados ante las Embajadas, acorde con los procedimientos establecidos en cada una de ellas.”

- 2.6. En respuesta a las observaciones de la Mesa de Trabajo de Bogotá y MENCOLDES, se explica que “tal como se encuentra estipulado en la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002 y su Decreto reglamentario 2816 del 22 de Agosto de 2006 las medidas que recomienda el CRER, son acordes a los resultados de los estudios de nivel de riesgo y grado de amenaza de cada uno de los peticionarios, efectuados por miembros de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS--; a la fecha no sólo se han implementado medidas blandas como las mencionadas, celulares y transportes, también se han implementado medidas duras como esquemas individuales, colectivos, asignación de tiquetes internacionales y chalecos antibalas.”
- 2.7. En réplica a lo afirmado por la Mesa de Fortalecimiento a OPD de Cartagena, se afirma que “Todas las peticiones recibidas a la fecha, se han atendido acorde con los criterios mencionados anteriormente, y en concordancia con los lineamientos señalados en las sentencias T-719-03 y T- 976-04”, y que “Adicionalmente, se reitera, que la Dirección de Derechos Humanos no solamente atiende a los líderes y/o dirigentes de la población desplazada. También a la población desplazada en general a través de los talleres de Autoprotección y autoseguridad, que venimos dictando de año 2006, en algunas ciudades capitales y para el 2007, se ampliará la cobertura acorde a las coordinaciones que se realicen sobre las prioridades canalizadas a través de los delegados de la población desplazada ante el CRER.”

VII. ALGUNAS FALLAS SISTEMÁTICAS Y/O REITERATIVAS EN LA PROTECCIÓN DE LÍDERES Y PERSONAS DESPLAZADAS EN RIESGO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES. NECESIDAD DE ADOPTAR CORRECTIVOS INMEDIATOS QUE ASEGUREN EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS.

Las afirmaciones incluidas en los informes gubernamentales recién reseñados han sido estudiadas cuidadosamente por la Sala Segunda de Revisión, y ponderadas a la luz de la profusa información con la que cuenta sobre casos concretos de líderes de población desplazada que han solicitado la protección de las autoridades para conjurar riesgos contra su vida, así como con las observaciones consignadas en los informes presentados a la Corte por organizaciones de población desplazada, entes de control, organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y la sociedad civil. Con base en este ejercicio de contraste de la información que forma parte del presente proceso, y que se incluye en su integridad en los anexos de este Auto, la Sala ha podido identificar algunas fallas sistemáticas, reiterativas o recurrentes en la protección de estas personas por parte de las autoridades, que inciden directamente sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal suyos y de sus núcleos familiares.

El problema principal que identifica la Sala, y que origina las demás falencias estructurales y prácticas que se señalarán en este capítulo, es que **las autoridades encargadas de proteger la vida y seguridad de los líderes y representantes de la población desplazada o de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario no otorgan a estos casos la prioridad que constitucionalmente ameritan, en respuesta a la gravedad del riesgo que pesa sobre ellos y sus familias dentro del contexto fáctico actual.** Como consecuencia, surgen distintos tipos de fallas, tanto de carácter estructural, como en la implementación práctica del sistema de protección

legalmente existente, así como en problemas –denunciados reiteradamente por los afectados- en la actitud misma de los funcionarios y entidades responsables de su seguridad, que no parecen responder apropiadamente al riesgo serio y extraordinario que estas personas afrontan. El resultado es que los líderes y representantes de la población desplazada o las personas desplazadas en riesgo no reciben las medidas de protección adecuadas y eficaces que su situación requiere, en otras palabras, se obstaculiza o impide el goce efectivo de los derechos a la vida y la integridad personal de estas personas y sus familias.

La Sala ha de enfatizar que este es un problema de la mayor gravedad, puesto que se trata del derecho a la vida, que por mandato constitucional es inviolable (art. 11, C.P.) y que es el presupuesto obvio para el ejercicio de todos los demás derechos constitucionales. Más aún, con base en la documentación transcrita en la presente providencia, para la Corte resulta claro que varias de las víctimas mortales de la persecución actualmente desatada contra los líderes y representantes de la población desplazada, al solicitar la ayuda y protección del Estado, debieron afrontar problemas similares a los que han documentado numerosas personas que en la actualidad piden la protección de las autoridades y han recurrido, para lograr la protección de sus derechos, a la Corte Constitucional. Por lo tanto, la resolución de estas fallas estructurales y prácticas es un presupuesto indispensable del cumplimiento efectivo del deber estatal de proteger la vida de los asociados, y la seguridad de quienes afrontan riesgos extraordinarios que no están obligados a soportar.

A continuación, la Corte indicará cuáles son las principales fallas que, se ha demostrado, aquejan al sistema de protección actualmente en vigor en nuestro país. Estas fallas se pueden agrupar en las siguientes categorías: (a) fallas en el diseño del sistema de protección, y (b) fallas en la implementación práctica del sistema de protección. La segunda categoría (b) se subdivide, a su vez, de conformidad con las distintas etapas del proceso de protección, así: (i) fallas en la recepción y procesamiento de solicitudes de protección, (ii) fallas en la coordinación interinstitucional requerida para la operatividad del sistema, (iii) fallas en la realización de estudios de riesgo, (iv) fallas en el funcionamiento del CRER, (v) fallas en la asignación e implementación de medidas individuales de protección, y (vi) fallas en la continuidad de las medidas de protección y en su proceso de seguimiento. Como se verá, cada una de las fallas identificadas por la Corte se ilustra con uno de los casos concretos respecto de los cuales se adoptarán decisiones específicas en el presente Auto.

1. Fallas en el diseño del sistema de protección actualmente vigente.

1.1 Desarticulación entre el Programa de Protección y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

En primer lugar, la protección de los líderes y representantes de las personas desplazadas, así como de las personas desplazadas en riesgo extraordinario, no es un componente de la política de atención al desplazamiento tal como está formulada en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005, sino que tal y como lo informa Acción Social, se canaliza a través del programa ordinario de protección adelantado por el Ministerio del Interior y de Justicia. Si bien ello no constituye en sí mismo un problema, se ha demostrado ante la Corte que la operancia del Programa de Protección en relación con este grupo poblacional ha sido deficiente. Por otra parte, la no inclusión del programa de protección dentro del SNAIPD acarrea consecuencias de índole presupuestal que pueden convertirse en un obstáculo para el goce efectivo de los derechos a la vida y a la seguridad personal de los afectados. La superación de las diferentes falencias que se enumeran a continuación requiere, adicionalmente, de una cuidadosa supervisión y de la toma de decisiones específicas, así como de una coordinación interinstitucional fluida entre el Programa y las autoridades que conforman el SNAIPD, requisitos que según se ha demostrado ante la Sala, no se han cumplido, al menos en lo que respecta a los más de treinta casos individuales que se reseñan más adelante.

1.2 Centralización del Programa de Protección en Bogotá.

En segundo lugar, el hecho de que el Programa de Protección se encuentre centralizado en Bogotá y operando principalmente en esta ciudad, genera problemas que pueden terminar por obstaculizar la protección efectiva de las personas desplazadas en riesgo. Tales problemas incluyen: la distancia entre los lugares donde se ubican las personas que requieren protección y el centro decisorio en el Ministerio, que exige a estas personas en muchos casos desplazarse hasta la capital; la necesidad de adelantar trámites adicionales derivados de la lejanía entre la oficina central de dicho Programa y los lugares donde éste debe operar – los cuales derivan en una demora adicional para la implementación de las medidas de protección; el desconocimiento, por parte de las autoridades del nivel central, de las condiciones específicas de riesgo que existen en una localidad determinada – desconocimiento que se traduce, por ejemplo, en que tal y como se ha documentado a la Corte, en muchos casos los estudios de riesgo que son desarrollados por las autoridades locales (Policía y DAS del nivel territorial) resultan modificados en sus resultados por las oficinas del nivel central de dichas instituciones en Bogotá, sin que exista un conocimiento de causa certero sobre la realidad del riesgo existente en la región ni una justificación clara para tal cambio; o la implementación de medidas de protección que requieren estrecha coordinación con autoridades territoriales, como sucede con los docentes amenazados desplazados que requieren un traslado a otro punto del país, se ve obstaculizada o impedida por la ausencia de canales fluidos de comunicación y coordinación entre el nivel central y el territorial.

1.3 Problemas de autosostenimiento material de los beneficiarios de medidas de protección.

La desarticulación entre el Programa de Protección y el SNAIPD genera, a su vez, impactos negativos sobre la efectividad de las medidas de protección, especialmente en los casos en que éstas medidas consisten en el traslado del afectado y su familia. En estos casos, está documentado ante la Corte que los peticionarios, o bien no reciben apoyo para su autosostenimiento como parte de la medida de protección, más allá de una ayuda inicial de parte del Ministerio del Interior, o bien lo reciben durante un período breve (que por mandato legal debe ser temporal), después de lo cual quedan desprotegidos en cuanto a su subsistencia material, y enfrentados a necesidades económicas apremiantes en su nuevo lugar de desplazamiento, sin que el SNAIPD responda con la provisión de las ayudas correspondientes. En efecto, tal y como se puede apreciar con los casos de los señores Luis LL, José JJ, María MM, Ana AA y Pedro PP, la ausencia de apoyo estatal para la subsistencia una vez se ha adoptado la medida protectora de traslado a otro lugar del país, les ha enfrentado a condiciones económicas extremas que, o bien les han obligado a retornar al lugar de origen de la amenaza con el consiguiente aumento de su nivel de riesgo (casos de María MM y Ana AA y de Luis LL), o bien ha fragmentado en la práctica su núcleo familiar porque éste se devuelve al lugar de origen y la persona permanece en el lugar de reubicación (caso de José JJ).

1.4 Desprotección de los miembros de la familia de las personas en riesgo.

El sistema de protección no prevé la extensión de las medidas protectoras a los miembros del grupo familiar de los afectados. Si bien la previsión legal de ayudas económicas de emergencia a ser implementadas en casos de reubicación cubre, durante el tiempo de suministro de tales ayudas, las necesidades de un núcleo familiar durante un mes, este es el único caso en el que el sistema legal suple las necesidades de los parientes de las personas expuestas a riesgos extraordinarios. En el caso de los líderes y representantes de la población desplazada, se ha demostrado que las amenazas y los atentados se han dirigido no solamente contra ellos, sino contra sus familiares cercanos, como estrategia deliberada de intimidación de los actores armados al margen de la ley.

En consecuencia, es necesario que el sistema de protección incorpore mecanismos que hagan extensiva la protección a los familiares de las personas en riesgo que así lo requieran.

1.5 Ausencia de un enfoque diferencial que promueva los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.

Finalmente, el sistema de protección en vigor no incorpora un enfoque diferencial que responda a las especificidades y necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional que pueden requerir protección, tales como los indígenas, afrocolombianos, adultos mayores, madres cabeza de familia, menores de edad, docentes amenazados, etc., en los que confluyen estas circunstancias con la condición de ser desplazados y líderes o representantes de organizaciones de población desplazada. La incorporación de este enfoque diferencial exige una adecuación concreta tanto del estudio y evaluación del riesgo al que están enfrentados, como de las medidas protectivas a implementar, los cuales han de responder a sus particularidades y a las condiciones de vida que aumentan su nivel de riesgo o exigen medidas de protección apropiadas para sus especificidades. Así, por ejemplo, las medidas que pretendan proteger a los miembros de grupos étnicos han de esforzarse por no desligar a los beneficiarios de su entorno cultural, el cual de por sí constituye un contexto protectorio sin el cual sus niveles de riesgo aumentan; en la misma medida, cuando la persona afectada por un riesgo extraordinario es un adulto mayor, sus condiciones de salud física y psicológica ameritan una evaluación del riesgo que responda a las especiales vulnerabilidades propias de la edad avanzada, y medidas protectivas adecuadas a sus necesidades.

2. Fallas en la implementación práctica del programa.

2.1 Fallas en la recepción y procesamiento oportuno de las solicitudes de protección.

Observa la Corte que las fallas que se han identificado como recurrentes en esta fase del proceso de protección tienen un impacto particularmente acentuado sobre el desarrollo del mismo, especialmente porque es en el momento de presentación de la petición de protección que se activan las presunciones de riesgo a las que se ha aludido en el acápite III precedente – es decir, la adecuada presentación y recepción de estas peticiones por las autoridades competentes es uno de los detonantes de la presunción de riesgo que ampara a los líderes y representantes de la población desplazada y a las personas desplazadas que enfrentan riesgos extraordinarios, con los deberes correlativos de protección en cabeza de las autoridades. De allí que las fallas en esta etapa incidan directamente sobre el acceso de las personas afectadas a la protección efectiva de las autoridades. Se han identificado las fallas siguientes:

- En numerosos casos se ha demostrado la ocurrencia de demoras injustificadas y excesivas en la respuesta a las peticiones de protección presentadas por líderes y representantes de la población desplazada, así como en su debido procesamiento, en la remisión de la solicitud pertinente a las autoridades encargadas de elaborar el estudio de riesgo, y en la coordinación con las demás autoridades cuya intervención sea relevante para diagnosticar las necesidades de protección, diseñar e implementar las medidas requeridas. Por la gravedad de los riesgos que estas personas denuncian ante las autoridades, y dada la naturaleza del Programa de Protección del Ministerio del Interior y los objetivos para los que fue establecido, las demoras en cuestión resultan especialmente graves y significativas.
- En un número considerable de casos se ha demostrado a la Corte que las respuestas

del Programa de Protección a las solicitudes de protección dirigidas por líderes y representantes de la población desplazada, o por personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, son inadecuadas por ser **(a) mecánicas**, es decir, no se basan en una lectura cuidadosa de la petición dirigida por el afectado sino que consisten en un formato prediseñado de respuesta al que se incorporan las primeras líneas de la solicitud de protección, resultando en una lectura incompleta o parcial de la descripción del riesgo o de la situación del peticionario que no corresponde a la realidad, y con base en la cual a menudo se rechaza la solicitud de inscripción en el programa; **(b) ambiguas**, puesto que en principio se anuncia al peticionario que no está incluido dentro de las categorías poblacionales objeto del programa de protección, pero acto seguido se le informa que se ha remitido el caso a las autoridades de policía, y que el Ministerio estará atento a la necesidad de actuar: es decir, no le queda claro al peticionario si ha sido incorporado o no al programa; **(c) basadas en una interpretación restrictiva** del alcance de la protección a la que están obligadas las autoridades, en virtud de la cual se excluye a un alto número de peticionarios; y **(d) insensibles** a las necesidades especiales de los peticionarios, es decir, que no responden, en ciertos casos, a la condición de especial vulnerabilidad de los sujetos de especial protección constitucional que requieren protección.

- Finalmente, si bien las normas aplicables prevén la posibilidad de adoptar medidas provisionales de protección en los casos de urgencia, sin necesidad de esperar a la reunión y aprobación previa de las mismas por el CRER, no es claro que se siga este procedimiento en los casos que verdaderamente lo ameritan por la gravedad del riesgo que pesa sobre los peticionarios.

2.2 Fallas en la coordinación interinstitucional requerida para la operatividad del sistema.

Tal y como se describió en la Sección III de este Auto, el sistema de protección actualmente existente exige que una vez recibida la solicitud de protección, el Ministerio del Interior efectúe la remisión a las autoridades encargadas de efectuar el estudio del nivel de riesgo, que son la Policía o el DAS, en el nivel territorial del cual proviene la amenaza. Se ha demostrado ante la Corte que este procedimiento de remisión, tanto desde el Ministerio hacia las autoridades que efectúan el estudio, como la realización del estudio, como el reenvío de sus resultados al nivel central, representan demoras de varios meses que inciden directamente sobre el goce efectivo del derecho a la seguridad personal.

2.3 Fallas en la realización de los estudios de riesgo.

El proceso de realización de los estudios técnicos de nivel de riesgo, al menos en lo referente a los numerosos casos específicos puestos en conocimiento de la Sala, adolece de varios problemas diferentes:

- A menudo se realizan varios estudios de riesgo diferentes dentro de un lapso temporal relativamente corto, con resultados divergentes que arrojan distintos niveles de riesgo para el mismo peticionario;
- Por regla general, la realización de los estudios de nivel de riesgo tarda más que el término legal máximo de quince días, lo cual contribuye a demorar y obstruir el proceso de protección;
- Los estudios de riesgo aparentemente no toman en cuenta todos los factores de amenaza puestos en conocimiento de las autoridades por el afectado, y en no pocas oportunidades arrojan resultados contraevidentes – como es el caso del señor Luis LL, cuyos estudios

de riesgo arrojaban resultados Medio-Bajo u Ordinario, a pesar de que pocos meses antes se habían materializado los asesinatos de líderes y dirigentes de población desplazada del Tolima que trabajaban en su misma organización y habían pedido protección conjuntamente con él a las autoridades;

- Las medidas de protección efectivamente asignadas no concuerdan con los resultados de los estudios de nivel de riesgo, como es el caso de algunos líderes desplazados del Tolima a quienes se dictaminó riesgo ordinario pero no obstante se asignaron medidas de protección tales como chalecos antibalas o medios de comunicación;
- Los peticionarios no son informados ni sobre las razones que se tuvieron en cuenta durante el estudio del nivel de riesgo ni sobre su motivación o su justificación, puesto que las autoridades recurrentemente les oponen una supuesta “reserva legal” de las actuaciones efectuadas por el DAS para abstenerse de informarles sobre tal justificación; y
- Los peticionarios no cuentan con la oportunidad de controvertir los resultados de dichos estudios, ni su justificación, lo cual coarta su posibilidad de participar activamente en su propio proceso de protección y de ejercer un control sobre los elementos de juicio tenidos en cuenta por las autoridades en relación con su propia situación.

2.4 Fallas en la conformación y el funcionamiento del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER).

La documentación de casos concretos puesta en conocimiento de la Corte demuestra que este Comité se ve afectado por dos tipos de problemas:

- Problemas de oportunidad y periodicidad de sus reuniones, ya que si bien está previsto en la normatividad aplicable que se puede convocar a sesiones extraordinarias cuando el riesgo de una persona determinada así lo exija, en la práctica este comité se reúne una vez al mes, periodicidad que impone una demora adicional a los procesos de protección; y
- Si bien se prevé que en su conformación se incluirán cuatro representantes de la población desplazada, no es claro en absoluto el procedimiento mediante el cual se seleccionan y designan dichos representantes, lo cual se presta para abusos de poder de representación por parte de ciertos individuos denunciados recurrentemente por la población desplazada. Los problemas en la oportunidad y periodicidad de las reuniones del CRER resultan realzados por el hecho de que no se ha acreditado ante la Corte que se haga uso apropiado de la posibilidad, establecida en el Decreto 2816 de 2006, de acudir a un procedimiento de urgencia que no supedita la asignación de medidas de protección a la aprobación previa del CRER sino que las somete a su validación posterior : situación que se traduce en que las medidas eventualmente aprobadas por el CRER responden a riesgos generados varios meses antes de su estudio.

2.5 Fallas en la asignación e implementación de medidas de protección.

En este punto del proceso, se ha acreditado ante la Sala la ocurrencia de los siguientes problemas:

- Asignación de medidas que no son coherentes con el nivel de riesgo arrojado por los

estudios técnicos pertinentes, bien sea porque corresponden a un nivel de riesgo superior al que se dictamina en dichos estudios, o porque no responden a la magnitud de tal amenaza;

- Adopción de medidas que no guardan correspondencia con la realidad de las condiciones de vida de las personas que solicitan protección, específicamente en los casos en que se entregan los folletos pre-impresos de medidas de autoseguridad y autoprotección, entre las cuales se cuentan varias que presuponen una alta capacidad económica por parte de la persona que las debe implementar (por ejemplo, la instalación de dispositivos de seguridad e iluminación apropiada en el jardín de la vivienda, recomendaciones para el uso de automóviles, instrucciones para viajar a las propiedades rurales, sugerencias sobre el trato con los empleados, y cuestiones afines) y que, por lo mismo, resultan ajenas por completo a la situación de las personas desplazadas por la violencia;
- Demoras recurrentes entre el momento de adopción de las medidas y su implementación efectiva, las cuales pueden llegar hasta varios meses y se reflejan en situaciones en las cuales se ha informado de manera informal a los peticionarios que fueron aprobadas determinadas medidas protectivas a su favor, pero éstas no se materializan en la práctica;
- Problemas reiterativos en la continuidad y el seguimiento de estas medidas, que a menudo son suspendidas o terminadas sin justificación, o no son objeto de prórroga cuando las circunstancias de riesgo afrontadas por sus beneficiarios así lo ameritan – lo cual en varios casos ha llevado a los afectados a regresar al lugar de origen de la amenaza, incrementando así su nivel de riesgo y desvirtuando la efectividad de las medidas adoptadas; y
- A menudo la adopción de estas medidas obstaculiza el desarrollo de las actividades cívicas, comunitarias y de promoción de los derechos de los desplazados realizadas ordinariamente por sus beneficiarios, con incidencia directa sobre la organización y la participación de la población desplazada como un todo – es el caso, especialmente, de los traslados geográficos que no van acompañados de facilidades para que los beneficiarios continúen desarrollando sus labores.

2.6 Informalidad y falta de claridad procedimental.

Finalmente, es observable un cierto nivel de informalidad en la asignación de medidas y en el estudio de los casos que son objeto de atención por el Programa de Protección, por ejemplo a través de la asignación telefónica de medidas de protección que no están sustentadas con los correspondientes actos administrativos, o la realización de reuniones colectivas con personas amenazadas en las cuales se adquieren compromisos colectivos de protección que, a la larga, resultan incumplidos pese a la situación de confianza legítima en la que se ubica a quienes participan de los acuerdos y las reuniones (ver concretamente los casos de los líderes desplazados del Tolima y de Cartagena). Se observa igualmente una falta de claridad por parte de los funcionarios del Programa de Protección en cuanto a los procedimientos existentes y en su información a los beneficiarios.

3. Medidas correctivas a implementar por las autoridades responsables del Programa de Protección del Ministerio del Interior.

La gravedad de (a) las fallas en el diseño del sistema de protección, y (b) las fallas en la implementación práctica del sistema de protección que se identificaron en el acápite precedente, por su impacto directo sobre la protección del derecho a la vida, hacen necesario que el Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, Rafael Bustamante, adopte

medidas urgentes para su resolución. La urgencia implícita en las gestiones estatales para proteger la vida de quienes han demostrado estar amenazados por un riesgo de la magnitud del que se ha descrito en este Auto, ha de constituir una justificación suficiente para que el señor Bustamante recurra a los procedimientos de urgencia a los que haya lugar con miras a dar cumplimiento estricto a la orden aquí impartida.

Con este objetivo, el señor Bustamante habrá de gestionar, dentro del término improrrogable de un mes contado a partir de la comunicación del presente Auto, el diseño de un programa específico para la superación de las falencias de diseño e implementación identificadas en los numerales 1 y 2 precedentes, con un cronograma detallado de implementación cuya ejecución no puede exceder de tres meses a partir del momento en el que el Programa sea aprobado, término de implementación máximo después de cuyo vencimiento deberán haberse **implementado materialmente** las medidas previstas en el programa para superar las falencias indicadas. Dicho programa debe incluir una justificación expresa del diseño y el alcance de las medidas correctivas a adoptar, y una vez aprobado al finalizar el término inicial de un mes conferido para su diseño, ha de ser remitido al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a la Corte Constitucional, por intermedio del despacho del Magistrado Sustanciador. Luego de la implementación de dicho programa, también habrá de rendirse un informe detallado de cumplimiento a las mismas autoridades.

Esta orden, de urgente materialización en aras de preservar el derecho inviolable a la vida, se adopta sin perjuicio de que, en Autos posteriores, esta Corporación ordene otro tipo de medidas de superación de falencias en la capacidad institucional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- CONSTATAR, que el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección, en el marco del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional existente en el campo del desplazamiento interno en el país y declarado en la sentencia T-025 de 2004.

SEGUNDO.- ORDENAR, al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que, dentro del término improrrogable de un mes contado a partir de la comunicación del presente Auto, gestione el diseño de un programa específico para la superación de las falencias de diseño e implementación identificadas en esta providencia. Este programa deberá incluir un cronograma detallado de implementación cuya ejecución no puede exceder de tres meses a partir del momento en el que el programa sea aprobado, término de ejecución máximo después de cuyo vencimiento deberán haberse **implementado materialmente** las medidas previstas en el programa para superar las falencias indicadas. Dicho Programa debe incluir una justificación expresa del diseño y el alcance de las medidas correctivas a adoptar, y una vez aprobado al finalizar el término inicial de un mes conferido para su diseño, ha de ser remitido al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a la Corte Constitucional, por intermedio del despacho del Magistrado

Sustanciador. Luego de la implementación de dicho Programa, también habrá de rendirse un informe detallado de cumplimiento a las mismas autoridades.

TERCERO.- ORDENAR, al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que, dentro del término de cinco días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, adopte las medidas necesarias para que en lo sucesivo, la **presunción de riesgo** cuyos alcances y consecuencias jurídicas se explicaron en el presente Auto sea aplicada a cada uno de los líderes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo que cumplan con sus condiciones de aplicación, para efectos de garantizar el cumplimiento de los deberes mínimos de las autoridades en relación con sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal.

CUARTO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal del señor **Luis LL**, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que le ampara como líder y representante de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias del señor Luis LL, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Luis LL. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Luis LL, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto conferido para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Luis LL es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS**, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en sus casos la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada del departamento del Tolima. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de quince días hábiles contados a partir de la comunicación de la presente providencia, adoptar una medida de protección para cada uno de ellos que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en la presente providencia, circunstancias que

han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada uno de estos líderes y representantes. Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada uno de los beneficiarios, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujetas a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de quince días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto conferido para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por los señores **Antonio AA, Carmen CC, Francisco FF, Fernando FF, Carlos CC, Mauricio MM, Daniel DD, Pablo PP, Miguel MM, Rafael RR, Guillermo GG, Eduardo EE, Rosa RR, Alejandro AA, Iván II, Julio JJ, Roberto RR y Santiago SS**, es improrrogable. Sin embargo, teniendo en cuenta que la situación fáctica descrita afecta no solamente a los líderes y representantes recién enumerados, sino también a los demás líderes y representantes de la población desplazada del departamento del Tolima, la Corte Constitucional también ordenará al señor Bustamante que, en ejercicio de sus competencias y si lo considera pertinente como parte del grupo de medidas a impartir para los peticionarios recién individualizados, incluya como beneficiarios de medidas protectivas a los demás líderes y representantes de la población desplazada del Tolima que cumplan, en su criterio, con las condiciones para activar la presunción constitucional de riesgo.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal del señor **José JJ**, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, Rafael Bustamante, que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que le ampara como líder y representante de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias del señor José JJ, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor José JJ. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que el señor José JJ no puede regresar a Mocoa por la gravedad del riesgo que allí pende sobre su vida, y se encuentra en Bogotá en condiciones económicas extremas, mientras que su núcleo familiar se encuentra en Mocoa. La medida de protección habrá de procurar, como objetivo de primera prioridad, reunificar a este núcleo familiar y asegurar sus condiciones de subsistencia digna en caso de mantenerse la medida de reubicación. Al momento de impartir la medida de protección

que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor José JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto conferido para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor José JJ y su núcleo familiar, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

SÉPTIMO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en sus casos la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de quince días hábiles contados a partir de la comunicación de la presente providencia, adoptar una medida de protección para cada una de ellas que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna** e **idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionaria; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada una de estas líderes y representantes. Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada una de las beneficiarias, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujetas a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiaria en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de quince días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por las directivas y representantes de la Liga de Mujeres Desplazadas, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

OCTAVO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del

riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a ellos) los señores Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Álvaro AA**, se ORDENA al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en sus casos la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de quince días hábiles contados a partir de la comunicación de la presente providencia, adoptar una medida de protección para cada uno de ellos que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de cada uno de sus casos tal y como se han reseñado en la presente Providencia, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre cada uno de estos líderes y representantes. Advierte la Corte que, de considerarlo necesario, el Director del Programa de Protección puede canalizar la implementación de estas medidas de protección a través de los distintos procesos organizativos que se han desarrollado en Cartagena, en caso de considerar que ello contribuye a su efectividad. Al momento de impartir las medidas de protección que cumplan con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a cada uno de los beneficiarios, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué la medida correspondiente cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto actos administrativos, estas decisiones estarán sujetas a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de cada beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de quince días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de las medidas de protección requeridas por **los líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena en términos generales, y específicamente (pero sin limitarse a ellos) los señores Leonor LL, Jorge JJ, Alberto AA, Alfonso AA, Consuelo CC, Mateo MM, Hernando HH, Camila CC, Matías MM, Rodolfo RR, Javier JJ, Diego DD, Bernardo BB, Diana DD, Lucía LL, Ricardo RR, Ernesto EE, Teresa TT, Esteban EE, Manuel MM y Álvaro AA**, es improrrogable. Sin embargo, teniendo en cuenta que la situación fáctica descrita afecta no solamente a los líderes y representantes recién enumerados, sino también a los demás líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena, la Corte Constitucional también ordenará al señor Director del Programa de Protección que, en ejercicio de sus competencias y si lo considera pertinente como parte del grupo de medidas a impartir para los peticionarios recién individualizados, incluya como beneficiarios de medidas protectivas a los demás líderes y representantes de la población desplazada de Cartagena que cumplan, en su criterio, con las condiciones para activar la presunción constitucional de riesgo.

Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

NOVENO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación

del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de los señores Enrique EE y Marcos MM, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en sus casos la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población indígena ZZ desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de los señores Enrique EE y Marcos MM, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, con particular atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional en tanto miembros de un pueblo indígena, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta cada peticionario –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como miembros de un grupo étnico-; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre los señores Enrique EE y Marcos MM. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que las redes de apoyo culturalmente indispensables para la seguridad de estos líderes se encuentran en Florencia. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a los señores Enrique EE y Marcos MM, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como miembros de un grupo étnico. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de los beneficiarios en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

El término de diez días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto conferido para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por los señores Enrique EE y Marcos MM y sus núcleos familiares, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional – Sala Segunda de Revisión será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

DÉCIMO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal del señor Pedro PP, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que le ampara como líder y representante de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias del señor Pedro PP, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, con particular atención a su condición de sujeto de especial protección constitucional en tanto adulto mayor, la cual ha de incidir en el diseño e implementación de la medida protectora, en el sentido de incorporar como factor crítico de apreciación el hecho de que cuando la persona afectada por un riesgo extraordinario es un adulto mayor, como es el caso del señor Pedro PP, sus condiciones de salud física y psicológica ameritan una evaluación del riesgo que responda a las especiales vulnerabilidades propias de la edad avanzada, y medidas protectoras adecuadas a sus necesidades; **(b)** eficaz para proteger su

vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujeto de especial protección constitucional como adulto mayor-; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Pedro PP. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que por su edad, el señor Pedro PP encuentra serias dificultades en acceder a medios de subsistencia autónomos. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Pedro PP, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujeto de especial protección constitucional como adulto mayor. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Pedro PP y su núcleo familiar, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

DÉCIMO PRIMERO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de las señoras María MM y Ana AA, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que les ampara como líderes y representantes de la población desplazada. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de las señoras María MM y Ana AA, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, con particular atención a su condición adicional de sujetos de especial protección constitucional en tanto docentes amenazadas por la violencia, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan los peticionarios –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como docentes amenazadas-; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre las señoras María MM y Ana AA. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que una alternativa que satisface los distintos intereses constitucionales en juego es la de procurar, mediante coordinación interinstitucional, la pronta reubicación de las dos peticionarias como docentes Públicas, y garantizar que mientras se logra dicha reubicación, el Programa de Protección asegure su subsistencia digna en su lugar de residencia actual. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a las señoras María MM y Ana AA, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porqué es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como

docentes amenazadas. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de las beneficiarias en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

El término de diez días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por las señoras María MM y Ana AA y sus núcleos familiares, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

DÉCIMO SEGUNDO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de las señoras Carolina CC y Jimena JJ, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que les ampara como personas desplazadas por la violencia en situación de riesgo excepcional, y sujetos de especial protección constitucional por ser ambas madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias de las señoras Carolina CC y Jimena JJ, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida, con particular atención a su condición adicional de sujetos de especial protección constitucional en tanto madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad, la cual ha de incidir en los términos señalados anteriormente en el diseño e implementación de la medida protectora; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afrontan las peticionarias –idoneidad que igualmente habrá de evaluarse a la luz de su condición de sujetos de especial protección constitucional como madres cabeza de familia-; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre las señoras Carolina CC y Jimena JJ. En este sentido, se habrá de prestar especial consideración al hecho de que las señoras Carolina CC y Jimena JJ requieren cambiar su ubicación actual en la ciudad de Bogotá por otra localidad de la misma ciudad, ya que sus condiciones de seguridad en el barrio donde se alojan actualmente, en condiciones de hacinamiento, son inadecuadas; así mismo, se ha de tener en cuenta que ambos núcleos familiares requieren apoyo para el traslado de sus enseres básicos desde la ciudad de Medellín donde debieron dejarlos abandonados. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión a las señoras Carolina CC y Jimena JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porque su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal, y porque es respetuosa de su condición de sujetos de especial protección constitucional como madres cabeza de familia a cuyo cargo están menores de edad y personas de la tercera edad. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa de las beneficiarias en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de sus familias.

El término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por las señoras Carolina CC y Jimena JJ y sus núcleos familiares, es improrrogable. Se advierte al

destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

DÉCIMO TERCERO.- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal del señor Juan JJ, se **ORDENA** al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que le ampara como persona desplazada por la violencia en situación de riesgo excepcional. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea **(a)** adecuada fácticamente a las circunstancias del señor Juan JJ, circunstancias que han de ser objeto de una cuidadosa consideración por parte del Ministerio al momento de definir el alcance de la medida; **(b)** eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de sus familias, en el sentido de que sea **oportuna e idónea** para alcanzar el objetivo de protección a la luz de las circunstancias reales de riesgo que afronta el peticionario junto con su familia; y **(c)** adecuada temporalmente, es decir, debe mantenerse en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre el señor Juan JJ. Al momento de impartir la medida de protección que cumpla con las características señaladas, el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión al señor Juan JJ, justificando con total claridad fáctica y jurídica porqué su medida cumple con los requisitos recién enunciados de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal. En tanto acto administrativo, esta decisión estará sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas para proteger su vida y seguridad personal y la de su familia.

El término de cinco días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e **implementación efectiva** de la medida de protección requerida por el señor Juan JJ y su núcleo familiar, es improrrogable. Se advierte al destinatario de la orden que, en virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece de agosto del año en curso, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno. Por lo mismo, la Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, será, en lo sucesivo, el juez competente para tramitar los incidentes de desacato a los que hubiere lugar en virtud del Decreto 2591 de 1991.

DÉCIMO CUARTO.- Para efectos de preservar la seguridad de los beneficiarios de la presente medida de protección, se **ORDENA** a la Secretaria General de la Corte, Martha Victoria Sáchica, que se abstenga de publicar la presente providencia con los nombres reales de los beneficiarios, y en su lugar ordene la publicación de una versión con nombres ficticios y con alteración o supresión de la información y datos que puedan comprometer la seguridad de las personas aquí relacionadas.

Igualmente, para los mismos efectos de preservar la seguridad de los beneficiarios de la presente decisión, se **ORDENA** a la Secretaria General de la Corte, Martha Victoria Sáchica, que comunique y notifique personalmente el presente Auto al señor Rafael Bustamante, y a cada uno de los beneficiarios.

AUTO 009 DE 2009

Bogotá, Enero 26 de 2009

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ha adoptado el presente Auto con el propósito de **proteger los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo.***

CONSIDERANDO

El presente Auto se profiere como consecuencia del homicidio del familiar de una líder de la Liga de Mujeres Desplazadas. Aunque mediante el Auto 200 de 2007 la Corte Constitucional señaló explícitamente a dicho grupo como en situación de riesgo de nivel alto y ordenó al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia adoptar medidas de protección eficaces y adecuadas; y a pesar de que a la fecha la Defensoría del Pueblo ha emitido al menos tres alertas tempranas, es un hecho notorio que el día 12 de enero de 2009 el señor Fernando Henry Acuña Ruiz, hermano de una líder del mencionado grupo de desplazados, y él mismo líder comunal, fue asesinado al frente de su vivienda en el Municipio de Turbaco.

En este caso, es posible que el incumplimiento de lo ordenado en el Auto 200 de 2007, así como también la ausencia de reacción adecuada a las repetidas alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, hayan resultado en la falta de protección del señor Fernando Henry Acuña Ruiz. Por eso, la Corte ordena al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, que le informen acerca de las medidas tomadas para proteger a los líderes e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas. También ordena, una vez más, adoptar medidas de protección dirigidas a garantizar el derecho a la vida y el derecho a la seguridad personal de los y las líderes y los y las integrantes del mencionado grupo.

I. ANTECEDENTES

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional manifestó que entre los derechos fundamentales de los desplazados, se incluye el derecho a la seguridad personal, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados. También explicó la Corte que para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, en particular los Principios 8, 10, 12, 13 y 15.

Como parte del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, en el Auto 200 de 2007, la Corte analizó la situación de riesgo en la que se encontraban ciertos líderes de la población desplazada y algunas personas desplazadas, por lo que indicó que sobre estas personas **existe una presunción de riesgo que se activa cuando se reúnen la siguientes condiciones:**

- a. La presentación de una petición de protección a la autoridad por parte de una persona desplazada.
- b. La petición efectivamente fue conocida por la autoridad competente.
- c. La petición presenta información que demuestra, *prima facie*, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia.

- d. Cuando en la información presentada se alude de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques.

La Sala indicó que una vez activada la presunción de riesgo que ampara a las personas desplazadas que piden protección para su vida, seguridad e integridad personal y las de sus familias, sin que la autoridad competente ante la que se pidió protección haya desvirtuado dicha presunción mediante estudios detallados y cuidadosos que demuestren que es innecesario impartir la protección requerida, dicha autoridad competente está en la obligación de adoptar una *medida de protección* que sea:

1. **Adecuada fácticamente** a las circunstancias en las que se encuentra quien las solicita;
2. **Eficaz** para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la *oportunidad* de la medida, como su *idoneidad* para alcanzar el objetivo de protección.
3. **Adecuada temporalmente**, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar, lo cual no obsta para que las autoridades competentes, con base en estudios de seguridad serios y detallados, concluyan que una determinada medida de protección ha dejado de ser necesaria en atención a la realidad del riesgo que pesa sobre su beneficiario. Al momento en que se asigne una medida de protección en respuesta a la activación de la presunción de riesgo recién descrita, la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario porqué su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal.

En dicha ocasión, la Corte fue informada por diferentes medios, sobre situaciones de riesgo grave y excepcional para las vidas de algunas personas o grupos desplazados, en la mayoría de los casos como consecuencia de su condición de líderes o representantes de la población desplazada. La Corte señaló que las autoridades competentes habían omitido adoptar las medidas de protección requeridas por la dimensión del riesgo acreditado ante sus correspondientes entidades, o bien habían adoptado medidas insuficientes de protección. En dichos casos individuales, la Corte consideró que estos peligros constituyen, aparentemente y *prima facie* según la información aportada por los interesados, circunstancias de riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para líderes y representantes de la población desplazada, así como para algunas personas en condiciones de desplazamiento.

El riesgo que pende sobre estas mujeres desplazadas es tangible, y ha sido advertido como de nivel **alto** en dos oportunidades diferentes a través de informes de riesgo emitidos por la Defensoría del Pueblo, así como en informes de organismos internacionales de protección de los derechos humanos; sin embargo, hasta la fecha en que se adopta esta providencia, las autoridades no han impartido las medidas de protección exigidas por la situación.

El 28 de noviembre de 2006 la Defensoría adoptó un nuevo Informe de Riesgo, el No. 046-06, en el cual nuevamente caracterizó como alto el riesgo al que está expuesta la población desplazada de Cartagena y en particular los miembros y directivas de la Liga de Mujeres Desplazadas, describiendo en detalle su situación de riesgo y los actos violatorios de sus derechos fundamentales y explicando que los nuevos grupos armados ilegales, integrados con posterioridad a la desmovilización, las consideran un obstáculo para sus procesos de posicionamiento y de control social, económico y político”, así como que el panorama actual de la zona “configura un escenario de riesgo para las mujeres organizadas de la Liga de Mujeres Desplazadas, familiares y demás personas involucradas en sus planes y proyectos.

No obstante estas advertencias de la Defensoría del Pueblo, no se tiene noticia hasta el momento sobre la adopción de medidas protectivas por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, a pesar de que éste fue destinatario de recomendaciones específicas en los Informes de Riesgo de la Defensoría del Pueblo. Por estas consideraciones, la Corte [en el Auto 200 de 2007] resolvió ordenar al Programa de Protección del Ministerio del Interior activar las medidas de protección correspondientes.

De manera posterior a las dos alertas tempranas mencionadas en el Auto 200 de 2007, el día 9 de enero de 2009, la Defensoría del Pueblo expidió el informe de riesgo 001-09 A.I. por medio del cual señaló los niveles altos de riesgo a los que estaban expuestos los y las líderes y los y las integrantes de la Liga de Mujeres.

II. CONCLUSIONES DE LA CORTE ACERCA DE LA RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE INTERIOR Y DE JUSTICIA

De acuerdo con la Ley 786 de 2002, y los artículos 23 y 24 del Decreto 2816 de 2006, el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia está encargado de proteger a dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento que se encuentren en situación de riesgo y específicamente tiene la responsabilidad de implementar las medidas de protección correspondientes como respuesta, entre otros, a la solicitud de personas amenazadas o de terceros, o a informes de riesgo presentados por autoridades del caso.

De manera repetida e insistente la Dirección de Protección ha recibido información acerca del riesgo alto para la vida de los líderes e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas. De manera particular, la Dirección recibió una orden de la Corte Constitucional de implementar las medidas de protección requeridas.

De otra parte, el 12 de septiembre de 2008 la Liga de Mujeres Desplazadas radicó un documento en el que estimaba que el Director del Programa de Protección había incurrido en el desacato del Auto 200 de 2007. Se fundamentó en los siguientes argumentos:

1. Los mecanismos de protección implementados por el Ministerio del Interior y de Justicia eran insuficientes.
2. El Ministerio no respondía a sus peticiones de brindarles más seguridad.
3. Tras haber sido re-evaluada su situación de riesgo, el Ministerio había retirado la mayoría de los mecanismos de protección implementados anteriormente.

La Sala corrió traslado de dicho documento al Ministerio, el cual, el día 6 de noviembre envió a la Corte un documento de respuesta. El Director del Programa de Protección afirmó que se estaba avanzando en el ajuste normativo necesario para la implementación del programa de protección de personas desplazadas, que además, dicho programa estaba siendo ajustado en todas sus fases, y que hasta el día en mención, el programa había logrado atender a un 67% más de personas que en el 2007. El informe del Director no hizo alusión específica al caso de la Liga de Mujeres Desplazadas. En anexos al informe enviado por el Ministerio, se observan las medidas adoptadas para algunas de las líderes o integrantes de la Liga de Mujeres. Para varias de las personas protegidas, se constata que el Ministerio del Interior y de Justicia activó la presunción de riesgo y le fueron implementadas medidas tales como el “apoyo especial de transporte” (mediante el cual el Ministerio paga el servicio de transporte a la persona tras el registro de una cuenta de cobro parte del protegido),

y medios de comunicación de *avantel* y celular. Dichas medidas fueron prorrogadas en varias ocasiones. Posteriormente, se constata que tras una evaluación que resultó en la clasificación de riesgo **ordinario**, el Ministerio decidió levantar la presunción de riesgo y desvincular a la persona del programa de protección.

Cabe la posibilidad de que la ausencia de protección efectiva del señor Acuña Ruiz se haya debido al mal funcionamiento del sistema de alertas tempranas, al no haber llevado éstas a la implementación de medidas de protección adecuadas. Preocupa a la Corte que se haya incumplido la orden de la Corte, y que, además, no se haya reaccionado ante las tres alertas tempranas referidas anteriormente.

Por lo tanto, la Sala ordenará al Ministro del Interior y de Justicia que a más tardar el 2 de febrero de 2009 envíe un informe a la Corte Constitucional en el que describa:

- Qué acciones concretas tomó como consecuencia de las órdenes de protección impartidas por esta Corporación en el Auto 200 de 2007 respecto de la Liga de Mujeres Desplazadas.
- Qué acciones concretas tomó como respuesta a cada uno de los informes de riesgo y alertas tempranas emitidos por la Defensoría del Pueblo y citados en el presente auto.
- Qué razones existen para que al parecer, un miembro integrante del grupo de desplazados referido no haya estado protegido adecuadamente.
- Qué razones existen para que, al parecer, no se haya reaccionado idóneamente a los tres informes de riesgo mencionados.
- Quiénes son los funcionarios responsables de esas presuntas negligencias.
- Qué medidas es posible tomar para que éstas no se presenten en el futuro.

Adicionalmente, la Corte ordenará al Ministro del Interior y de Justicia que en el término de diez días implemente los mecanismos de protección necesarios para salvaguardar el derecho a la vida y el derecho a la seguridad personal de los líderes o integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas.

III. CONCLUSIONES DE LA CORTE ACERCA DE LA RESPONSABILIDAD DE ACCIÓN SOCIAL

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte señaló que el mínimo al que estaban obligadas las autoridades dentro de los principios que deben orientar los procesos de reubicación y retorno incluía proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y para que aquellos que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente. Esto, con fundamento en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (ONU 1998) número 10.1. y 28.

Por su parte, en virtud de la Ley 387 de 1997 y del Decreto 250 de 2005, Acción Social tiene la responsabilidad de coordinar que los procesos de retorno o reubicación respeten los principios que ha señalado la Corte, específicamente que dichos procesos se realicen en condiciones de seguridad para las personas desplazadas.

De la misma manera como se dijo acerca de la actuación (o falla) del Ministerio del Interior y de Justicia, cabe la posibilidad de que la insuficiencia en la coordinación de las acciones dirigidas a salvaguardar el derecho a la vida y el derecho a la seguridad personal de este grupo de desplazados reubicados, haya impedido la protección adecuada del señor Fernando Henry Acuña Ruiz.

Por lo tanto, la Sala ordenará al Director de Acción Social que a más tardar el 2 de febrero de 2009 envíe un informe a la Corte Constitucional en el que describa qué acciones de coordinación concretas tomó Acción Social para que las entidades nacionales y locales correspondientes protegieran efectivamente los derechos a la vida y a la seguridad personal de los y las integrantes de la protección impartidas por esta la Liga de Mujeres Desplazadas, qué acciones de coordinación concretas tomó Acción Social como respuesta a cada uno de los informes de riesgo y alertas tempranas emitidos por la Defensoría del Pueblo y citados en el presente auto, qué razones existen para que, al parecer, no se haya reaccionado idóneamente a los tres informes de riesgo mencionados, quiénes son los funcionarios responsables de esas presuntas negligencias, y qué medidas es posible tomar para que éstas no se presenten en el futuro.

La Corte ordenará además que en el término de diez días el Director de Acción Social realice las labores de coordinación necesarias para que las autoridades nacionales y locales implementen los mecanismos de protección necesarios para salvaguardar el derecho a la vida y el derecho a la seguridad personal de los líderes o integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas.

IV. SOLICITUD A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Adicionalmente, habida cuenta de que se ha presentado un homicidio, la Sala solicitará al Fiscal General de la Nación que, a partir de ese hecho notorio, tome las decisiones conducentes para que se adelante la investigación y acusación de los responsables del homicidio del señor Fernando Henry Acuña Ruiz, ocurrido el 12 de enero de 2009 en el Municipio de Turbaco.

V. DECISIÓN

En mérito de las consideraciones anteriores, la Sala Segunda de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- ORDENAR, al Ministro del Interior y de Justicia que a más tardar el 6 de febrero de 2009 envíe un informe a la Corte Constitucional en el que describa qué acciones concretas tomó el Ministerio como consecuencia de las órdenes de protección impartidas por esta Corporación en el Auto 200 de 2007 respecto de la Liga de Mujeres Desplazadas, qué acciones concretas tomó el Ministerio como respuesta a cada uno de los informes de riesgo y alertas tempranas emitidos por la Defensoría del Pueblo y citados en el presente auto, qué razones existen para que al parecer, un miembro integrante del grupo de desplazados referido no haya estado protegido adecuadamente, qué razones existen para que, al parecer, no se haya reaccionado idóneamente a los tres informes de riesgo mencionados, quiénes son los funcionarios responsables de esas aparentes negligencias, y qué medidas tomará para que éstas no se presenten en el futuro.

SEGUNDO.- ORDENAR, al Ministro del Interior y de Justicia que en el término de diez días implemente los mecanismos de protección necesarios para salvaguardar el derecho a la vida y el derecho a la seguridad personal de los líderes e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas.

TERCERO.- ORDENAR, al Director de Acción Social que a más tardar el 6 de febrero de 2009 envíe un informe a la Corte Constitucional en el que describa qué acciones de coordinación concretas tomó Acción Social para que las entidades nacionales y locales competentes protegieran efectivamente los derechos a la vida y a la seguridad personal de los y las integrantes de la Liga de

Mujeres Desplazadas, qué acciones de coordinación concretas tomó Acción Social como respuesta a cada uno de los informes de riesgo y alertas tempranas emitidos por la Defensoría del Pueblo y citados en el presente auto, qué razones existen para que, al parecer, no se haya reaccionado idóneamente a los tres informes de riesgo mencionados, quiénes son los funcionarios responsables de esas aparentes negligencias, y qué medidas tomará para que éstas no se presenten en el futuro.

CUARTO.- ORDENAR, al Director de Acción Social que en el término de diez días realice las labores de coordinación necesarias para que las autoridades nacionales y locales implementen los mecanismos de protección necesarios para salvaguardar el derecho a la vida y el derecho a la seguridad personal de los líderes e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas.

QUINTO.- SOLICITAR, al Fiscal General de la Nación que de manera inmediata tome las decisiones que dentro de su autonomía considere conducentes a que se adelante de manera efectiva la investigación y acusación de los responsables del homicidio del señor Fernando Henry Acuña Ruiz.





CAPITULO VII.

AUTOS CON ENFOQUE DIFERENCIAL

GÉNERO

AUTO 092 de 2008

Bogotá, Abril 14 de 2008

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, ha adoptado la presente providencia con el objeto de **proteger los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado**, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y después de haber convocado una sesión de información técnica el día 10 de mayo de 2007 con la participación de los voceros de las mujeres desplazadas.*

I. SINTESIS DE LA PRESENTE DECISIÓN

En la presente providencia, la Corte Constitucional adopta medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado; tales medidas consisten, en síntesis, en:

- órdenes de creación de trece programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera tal que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado,
- el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas,
- la adopción de órdenes individuales de protección concreta para seiscientas mujeres desplazadas en el país, y
- la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano.

El presupuesto fáctico de esta decisión es el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas. El presupuesto jurídico de esta providencia es el carácter de sujetos de protección constitucional reforzada que tienen las mujeres desplazadas por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El análisis y la valoración fácticos y jurídicos realizados por la Corte Constitucional se llevaron a cabo en dos ámbitos principales: **(1)** en el campo de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, y **(2)** en el campo de la atención a las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado y la protección de sus derechos constitucionales fundamentales.

En el ámbito de la prevención del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha identificado diez riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, es decir, diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres. Estos riesgos son:

- el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado;
- el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales;

- el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia;
- los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos;
- los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado;
- el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional;
- el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social;
- el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales;
- los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuadas en las mujeres indígenas y afrodescendientes; y
- el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

Luego de valorar jurídicamente estos diez riesgos desde un enfoque de prevención del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ordena en el presente Auto que el Gobierno Nacional adopte e implemente un programa para la prevención de los riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, programa que ha de ser diseñado e iniciar su ejecución en un término breve en atención a la gravedad del asunto, a saber, tres meses a partir de la comunicación de la presente providencia.

De igual forma, en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzado y al identificar los riesgos de género en el conflicto armado colombiano, la Corte hace hincapié en el riesgo de violencia sexual, constatando la gravedad y generalización de la situación que se ha puesto de presente, por diversas vías procesales, ante esta Corporación mediante informaciones reiteradas, coherentes y consistentes presentadas por las víctimas o por organizaciones que promueven sus derechos; y explica que los relatos de episodios de violencia sexual contra mujeres sobre los que ha sido alertada incluyen:

- a. Actos de violencia sexual perpetrados como parte de operaciones violentas de mayor envergadura -tales como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores de la localidad afectada, por los integrantes de grupos armados al margen de la ley;
- b. Actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente por los miembros de todos los grupos armados que toman parte en el conflicto, que en sí mismos forman parte **1)** de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, **2)** de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra

las mujeres de sus familias o comunidades, **3)** de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, **4)** de avance en el control territorial y de recursos, **5)** de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, **6)** de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas, o **7)** de simple ferocidad;

- c. La violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por bandos enemigos, en forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades;
- d. La violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: **1)** la violación, **2)** la planificación reproductiva forzada, **3)** la esclavización y explotación sexuales, **4)** la prostitución forzada, **5)** el abuso sexual, **6)** el embarazo forzado, **7)** el aborto forzado y **8)** el contagio de enfermedades de transmisión sexual;
- e. El sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual;
- f. Actos de violencia sexual contra las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos *de facto* por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional;
- g. Actos de violencia sexual por parte de los actores armados contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades;
- h. Casos de prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles, perpetrados por miembros de los grupos armados al margen de la ley; o
- i. Amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados, o atrocidades semejantes.

Las conductas sobre las cuales se han presentado informaciones detalladas a la Corte sobre hechos cometidos a lo largo de todo el país y contra cientos de mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores pertenecientes a la población civil, incluirían, de ser ciertas las acusaciones: violaciones y abusos sexuales individuales y colectivos, torturas sexuales, mutilaciones sexuales y posteriores homicidios de las víctimas, actos atroces de ferocidad y barbarie de contenido sexual, prostitución forzada, esclavización sexual, desnudez pública forzada, humillación sexual individual y colectiva, sometimiento a violencia sexual como medio para obtener información, o amenazas de violencia sexual, así como el sometimiento de las víctimas a prácticas crueles, inhumanas y degradantes tales como bailes, desfiles, entretenimientos o acompañamientos forzados para complacer a los miembros de los grupos armados, y actos de sevicia cometidos públicamente contra sus cuerpos o cadáveres. Algunos de estos crímenes se han cometido en forma aislada, otros con distintos grados de frecuencia, asunto que corresponde determinar a las autoridades competentes para realizar las investigaciones penales de rigor.

En el ámbito de la atención y de la protección de los derechos a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ha identificado dieciocho facetas de género del desplazamiento forzado, es decir, aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición en el marco del conflicto armado colombiano. Estas dieciocho facetas de género del desplazamiento incluyen tanto **(1)** patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo, como **(2)** problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados.

En la categoría **(1)** se cuentan los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas de ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como **a)** la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; **b)** la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; **c)** el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; **d)** la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; **e)** obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; **f)** obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; **g)** la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; **h)** obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; **i)** los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; **j)** la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; **k)** la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y **l)** el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición.

La categoría **(2)** incluye **m)** los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; **n)** problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; **o)** problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; **p)** una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; **q)** el enfoque a menudo “familiarista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y **r)** la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla. Luego de valorar constitucionalmente cada una de estas facetas de género y explicar su incidencia sobre el disfrute de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas, la Corte imparte las medidas de protección a las que necesariamente debe haber lugar, consistentes en ordenar la creación de doce programas específicos por parte del Gobierno Nacional orientados a resolver estas facetas de género del desplazamiento forzado, dentro de un término breve dada la gravísima magnitud de la situación – a saber, tres meses después de la comunicación de la presente providencia.

Finalmente, en respuesta a la situación concreta y particular de seiscientas mujeres desplazadas por la violencia en diversos lugares del país que ha sido puesta de presente por diversas vías ante esta Corporación, la Corte Constitucional impartirá las correspondientes órdenes individuales de protección para cada uno de sus casos específicos, y ordenará que, además de recibir la atención general a la que tiene derecho cualquier persona desplazada, sean vinculadas a los programas

relevantes que se habrán de crear en respuesta a las facetas de género del desplazamiento interno, que resulten pertinentes para su situación personal y familiar.

Dada la magnitud de las violaciones de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas que han sido demostradas ante la Corte Constitucional y el carácter estructural de los problemas que han de resolverse, la Sala instará en esta providencia al mayor nivel posible de participación por parte de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia en el país, en el proceso de diseño e implementación de los trece programas que se ordena establecer mediante el presente Auto, y en el seguimiento individual de la situación de cada una de las seiscientas beneficiarias de las órdenes concretas de protección que más adelante se impartirán.

II. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISIÓN

1. Persistencia del estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país, e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación, y a avanzar hacia la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas de este crimen. Según se constató en el Auto 218 de 2006, y según lo han reconocido posteriormente diversas autoridades gubernamentales ante la Corte Constitucional, en particular durante la audiencia pública realizada en febrero de 2008 ante esta Corporación, el estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad, y conlleva la continuidad de la violación masiva, sistemática, profunda y persistente de los derechos fundamentales de millones de personas en el territorio nacional victimizadas por este complejo fenómeno.

2. Las mujeres desplazadas por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El punto de partida y el fundamento común de la presente providencia es el carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen las mujeres desplazadas por el conflicto armado. Esta condición de sujetos de especial protección impone a las autoridades estatales a todo nivel especiales deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia. Tal carácter de sujetos de especial protección constitucional justifica que respecto de las mujeres desplazadas se adopten medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

3. Mandatos constitucionales específicos.

Las obligaciones constitucionales del Estado colombiano relativas a la protección de la mujer frente a todo tipo de violencia y discriminación son claras y múltiples. El artículo 1º de la Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. El artículo 2º consagra como uno de los fines esenciales del Estado el de

garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. El artículo 5º dispone que el Estado “reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”. El artículo 13 establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo”, y obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como a adoptar “medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. El artículo 22 consagra el derecho a la paz. Y el artículo 43 dispone inequívocamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”, y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”, obligando al Estado a prestar especial protección a la maternidad y a las mujeres cabeza de familia.

4. Obligaciones internacionales aplicables.

Igualmente trascendentales son las obligaciones internacionales del Estado colombiano en relación con la prevención de la discriminación y la violencia contra la mujer. Estas obligaciones se derivan principalmente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

4.1 Obligaciones internacionales en el campo de la protección de los Derechos Humanos.

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte recuerda las obligaciones estatales derivadas del derecho de las mujeres a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia. Estas obligaciones están plasmadas, principalmente, en **(a)** la Declaración Universal de Derechos Humanos, **(b)** el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, **(c)** la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **(d)** la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y **(e)** la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

4.2 Obligaciones internacionales en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario.

El Derecho Internacional Humanitario provee garantías de distintos grados de especificidad para estos sujetos de especial protección. En primer lugar, es una norma consuetudinaria, que impone una obligación internacional al Estado Colombiano, el que las mujeres víctimas de conflictos armados y sus necesidades particulares deben ser objeto de especial atención. Además, las mujeres desplazadas son beneficiarias del amparo de dos de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, a saber, **el principio de distinción, y el principio humanitario y de respeto por las garantías fundamentales del ser humano.**

En cuanto a los deberes estatales específicos frente a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado causado por el conflicto armado, éstos se encuentran codificados y sintetizados en los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, los cuales se basan en las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que a su vez forman parte del bloque de constitucionalidad y resultan vinculantes por mandato de la Constitución Política (arts. 93 y 94 Superiores). Es directamente aplicable, como pauta general de interpretación, el Principio 1 y el Principio Rector 4.

Las anteriores obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano proveen el fundamento jurídico general y suficiente para la adopción de la presente providencia.

El enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento forzado que el Estado colombiano está obligado a adoptar, implica en términos específicos, que las autoridades colombianas deben actuar resueltamente frente a una situación de violación de los derechos fundamentales tan grave como la de las mujeres desplazadas del país en tanto víctimas del conflicto armado. Ello, aunado a las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención de la violencia contra la mujer, implica que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional, imperativa e inmediata, de identificar y valorar los riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto armado, por ser éstos causa directa del impacto desproporcionado que tiene sobre ellas el desplazamiento, para así poder actuar de la manera más enérgica posible para prevenirlos y proteger a sus víctimas.

5. Obligación constitucional e internacional de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento interno y su impacto desproporcionado sobre la mujer.

El artículo 2 de la Constitución Política dispone que entre los fines esenciales del Estado se incluyen los de “servir a la comunidad”, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Acto seguido dispone el mismo mandato constitucional que las autoridades estatales han sido instituidas “para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Más adelante, el artículo 5° Superior ordena que “el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”. Estas cláusulas de la Carta Política son vinculantes en sí mismas, y su contenido obliga claramente al Estado colombiano a adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado, que ataque sus causas de raíz con suficiente especificidad como para no subsumirse en una política general de seguridad interna, y que garantice así que la respuesta estatal al desplazamiento forzado no se limita a la atención de las víctimas *a posteriori*, sino que también opera directamente sobre sus factores causales.

Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, también obligan a las autoridades a adoptar un enfoque de prevención del desplazamiento forzado que sea lo suficientemente diferenciado como para incidir sobre las causas de fondo de este fenómeno y su impacto desproporcionado sobre las mujeres.

En cuanto al asunto específico de la prevención de la violencia contra la mujer, que se expresa en los distintos riesgos de género específicos que afectan a las mujeres en el contexto del conflicto armado y de la cual el desplazamiento forzado es una manifestación y una secuela típica y compleja, debe recordarse lo dispuesto en el Artículo 7 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en virtud del cual los Estados Partes se obligan a “adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”.

El enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento forzado que el Estado colombiano está obligado a adoptar, también implica en términos específicos que las autoridades colombianas deben actuar resueltamente frente a una situación de violación de los derechos fundamentales tan grave como la de las mujeres desplazadas del país en tanto víctimas del conflicto armado. Ello,

aunado a las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención de la violencia contra la mujer, implica que **las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional, imperativa e inmediata, de identificar y valorar los riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto armado, por ser éstas causa directa del impacto desproporcionado que tiene sobre ellas el desplazamiento, para así poder actuar de la manera más enérgica posible para prevenirlos y proteger a sus víctimas.**

6. Deberes de protección específica de mujeres desplazadas que han recurrido por distintas vías procesales a la Corte Constitucional para buscar la salvaguarda de sus derechos.

La Corte Constitucional ha sido informada por distintas vías –principalmente a través de derechos de petición, acciones de tutela sometidas a revisión de la Corte e informes proporcionados por diversas entidades públicas, privadas e internacionales- sobre la situación específica de seiscientas mujeres desplazadas en distintos lugares del país. Sus derechos fundamentales están siendo frontalmente vulnerados de conformidad con los patrones identificados en la presente providencia, y requieren una solución estatal inmediata por mandato de la Carta Política, en el marco del seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004 y a la superación del estado de cosas inconstitucional allí declarado. En tanto máximo juez constitucional, la Corte Constitucional debe responder en forma resuelta ante situaciones de violación patente de los derechos humanos como las que se han configurado en las circunstancias de vida de estas seiscientas mujeres desplazadas y sus núcleos familiares.

Este deber de protección específica no se opone a la protección de todas las mujeres desplazadas. Al igual que sucedió en la sentencia T-025 de 2004, la Corte impartirá órdenes generales para garantizar los derechos de todas las desplazadas, y órdenes particulares en relación con las mujeres identificadas con nombre propio.

En este orden de ideas, la Corte se detendrá en la descripción y valoración constitucional de estos casos individuales, impartiendo las órdenes de atención inmediata a las que haya lugar, sin perjuicio de las órdenes de alcance general para proteger a todas las mujeres desplazadas.

7. La sesión técnica de información sobre la adopción de un enfoque diferencial de género en la política pública de atención al desplazamiento, como foro principal para la obtención información por la Corte

Las fuentes principales de esta información han sido los diversos informes que han presentado ante la Corte Constitucional tanto las autoridades estatales que conforman el SNAIPD, como los entes públicos de control y las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la población desplazada, con ocasión de la realización ante la Sala Segunda de Revisión de la sesión pública de información técnica que tuvo lugar el día 10 de mayo de 2007, sobre la adopción de un enfoque diferencial de género dentro de la política pública de atención a la población desplazada. Tales informes han proporcionado a esta Corporación valoraciones comprensivas y sistemáticas, realizadas desde diversas perspectivas, de la situación actual de las mujeres desplazadas, y de las respuestas oficiales a sus condiciones de vida.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha sido provista de una gran cantidad de información atinente tanto a los aspectos generales de la situación de las mujeres desplazadas en el país como a situaciones específicas de mujeres individuales afectadas por este fenómeno en distintas

partes de Colombia; tal información ha permitido a la Corte aproximarse en forma objetiva a la realidad fáctica de las mujeres desplazadas en tanto víctimas de serias violaciones de los derechos fundamentales.

Resalta la Corte que el contenido de este gran cúmulo de información, pese a su diversidad y a su volumen, es sorprendentemente reiterativo, en cuanto a la identificación constante y consistente, por múltiples fuentes, de una serie de hechos que configuran graves vulneraciones de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas.

III. CONSTATAIONES GENERALES

Impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres del país, dados los riesgos específicos y cargas extraordinarias que les impone la violencia armada por razón de su género.

La violencia ejercida en el conflicto armado interno colombiano victimiza de manera *diferencial y agudizada* a las mujeres, porque **(a)** por causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas de desplazamiento, y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres –a saber: **1)** el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; **2)** el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; **3)** el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; **4)** los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos; **5)** los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; **6)** el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; **7)** el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; **8)** el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; **9)** los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y **10)** el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento-; y **(b)** como víctimas sobrevivientes de actos violentos que se ven forzadas a asumir roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados, las mujeres deben sobrellevar cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que no afectan de igual manera a los hombres.

Como raíz de los factores **(a)** y **(b)** -que explican el impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres y a su vez dan cuenta del desproporcionado impacto de género del desplazamiento forzado-, se encuentran las inequidades e injusticias propias de la discriminación, la exclusión y la marginalización habituales que de por sí deben sobrellevar las mujeres del país en su inmensa mayoría, con la violencia que les es consustancial en espacios públicos y

privados patrones de género estructurales que se ven potenciados, explotados, capitalizados y degenerados por la confrontación armada .

Impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, en términos cuantitativos y cualitativos. Facetas de género del desplazamiento forzado

Como consecuencia del impacto diferencial y agudizado del conflicto armado colombiano sobre las mujeres, éstas se han visto afectadas en forma manifiestamente *desproporcionada* por el desplazamiento forzado, en términos cuantitativos y cualitativos –es decir, con relación tanto al elevado número de personas desplazadas que son mujeres, como a la naturaleza diferencial y la profundidad con la que el desplazamiento forzado por el conflicto armado dificulta, obstruye o impide el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas-. La dureza y desproporción con las que el desplazamiento afecta a las mujeres colombianas ha llevado a instituciones tales como la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a caracterizar el desplazamiento forzado en sí mismo como una manifestación típica de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado.

El desplazamiento interno tiene numerosas **facetas de género** que explican su impacto cualitativamente desproporcionado y diferencial sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de un número igualmente desproporcionado de mujeres. Estas facetas de género se pueden agrupar en dos categorías principales: **(1)** los patrones de violencia y discriminación de género que de por sí preexisten en la sociedad colombiana y que se ven intensificados exponencialmente tanto por **(a)** las condiciones de vida de las mujeres desplazadas, como por **(b)** el impacto diferencial y agravado de las fallas del sistema oficial de atención a la población desplazada sobre las mujeres, y **(2)** los problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas como tales, que no son experimentados ni por las mujeres no desplazadas, ni por los hombres desplazados.

En la categoría **(1)** se cuentan los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas de ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como **a)** la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; **b)** la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; **c)** el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; **d)** la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; **e)** obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; **f)** obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; **g)** la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; **h)** obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; **i)** los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; **j)** la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; **k)** la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y **l)** el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. La categoría **2)** incluye **a)** los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se

han visto gravemente insatisfechos; **b)** problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; **c)** problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; **d)** una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; **e)** el enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y **f)** la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla.

Para la Corte Constitucional la situación actual de las mujeres desplazadas en el país constituye, sin lugar a duda, una de las manifestaciones más críticas y alarmantes del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, que amerita medidas específicas de resolución por parte de las autoridades competentes a todo nivel, las cuales serán ordenadas en la presente providencia.

Invisibilidad del problema

El impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres y sus numerosas facetas de género, con la nueva serie de violencias, inequidades e injusticias que de allí se derivan, son catalizados significativamente por la **invisibilidad** del problema, particularmente a nivel oficial. Esta invisibilidad se traduce en la inexistencia de una política pública específica para responder de manera efectiva a las distintas facetas de género del desplazamiento interno. Por otra parte, esta invisibilidad se traduce en que no se cuenta, dentro de las categorías de medición e indicadores aplicados para dar cuenta del conflicto armado colombiano, con instrumentos conceptuales específicos para detectar los distintos tipos de violencias que deben afrontar las mujeres en el marco del conflicto, así como de su impacto de género desproporcionado en términos cuantitativos y cualitativos.

Deberes constitucionales inmediatos y urgentes del Estado colombiano frente a la situación de las mujeres desplazadas por la violencia.

En atención a tan grave estado de cosas, la Corte Constitucional constata que el Estado colombiano está actualmente obligado a dar cumplimiento, con el mayor grado de diligencia, a sus diversas obligaciones constitucionales e internacionales atinentes al respeto, protección, restablecimiento y promoción de los derechos de las mujeres, niñas, jóvenes y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado interno, así como a sus obligaciones de prevenir el desplazamiento forzado de la población, y específicamente de prevenir su impacto desproporcionado sobre las mujeres.

Abstenerse de actuar resueltamente en este sentido conllevaría un desconocimiento del impacto diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres, y contribuiría a su turno a reforzar la afectación desproporcionada que este fenómeno surte sobre sus derechos fundamentales. En consecuencia, el presente Auto se adopta como respuesta comprehensiva a la situación de las mujeres desplazadas, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y como cumplimiento de la misión institucional de esta Corporación.

Por su gravedad, su generalización a lo largo del país y su materialización en seiscientos casos concretos de mujeres desplazadas que han sido puestos en conocimiento de la Corte Constitucional –y que serán objeto de igual número de medidas específicas e individuales de protección en la

presente providencia por constituir una muestra dicente sobre la situación actual de los cientos de miles de mujeres desplazadas en el país que atraviesan circunstancias semejantes-, la Sala se detendrá en la descripción cuidadosa y la valoración constitucional estricta de cada una de estas proposiciones -tanto de los factores de fondo que explican el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres como de las facetas de género del desplazamiento interno-, teniendo en cuenta que en virtud del principio del Estado Social de Derecho (art. 1, C.P.), es esta realidad fáctica la que ha de orientar el diseño e implementación del enfoque de género urgentemente requerido por la política de atención a la población desplazada en el país, cuya adopción también se ordenará en el presente Auto.

IV. IMPACTO DIFERENCIAL Y AGUDIZADO DEL CONFLICTO ARMADO SOBRE LAS MUJERES. RIESGOS DE GÉNERO Y CARGAS EXTRAORDINARIAS PARA LAS MUJERES EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO. ENFOQUE DIFERENCIAL ERICTO DE PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE LAS MUJERES.

El primer hecho probado con amplitud y total claridad ante la Corte Constitucional es que la violencia ejercida en el marco del conflicto armado interno colombiano, en sus distintas manifestaciones, afecta de manera *diferencial y agudizada* a las mujeres. Esta afectación diferencial y agudizada se explica, como ya se dijo, por dos grupos de factores

La Corte nota, inmediatamente, que ambas series de factores causantes del impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres, se derivan a su turno de la persistencia y prevalencia de patrones sociales estructurales que fomentan la discriminación, exclusión y marginalización que de por sí experimentan las mujeres colombianas en sus vidas diarias, con los alarmantes niveles de violencia y subordinación que le son consustanciales tanto en espacios públicos como en privados, y que las ubica en una posición de desventaja para afrontar el impacto del conflicto armado en sus vidas. Organismos internacionales tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han resaltado en repetidas oportunidades “su preocupación por la discriminación por razón de género que afecta a las mujeres colombianas, en particular en los ámbitos de trabajo, educación y su participación en asuntos políticos, así como las diferentes formas de violencia”, y han expresado su alarma por la ausencia de medidas estatales orientadas a eliminar los factores culturales ordinarios y “preexistentes” al conflicto armado, particularmente los estereotipos y representaciones sexistas o degradantes de la mujer, que fomentan su discriminación y sometimiento a la violencia, en especial la violencia sexual, la violencia intrafamiliar y la trata de personas.

En esa medida, cualquier estrategia oficial de prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado sobre las mujeres, que pretenda abordar los distintos factores causantes de tal impacto desproporcionado, debe a su vez prever medidas de fondo para atacar las causas profundas que subyacen a tales factores, a saber, las discriminaciones estructurales de la mujer en numerosos ámbitos de la sociedad colombiana.

1. Los riesgos y vulnerabilidades específicos de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano, en tanto causas directas e inmediatas de desplazamiento forzado.

Las mujeres colombianas están expuestas a riesgos y vulnerabilidades específicos en el marco del conflicto armado interno, que no son compartidos por los hombres –o que lo son a un nivel o en un grado distinto-, y que son a su turno causa directa e inmediata del desplazamiento forzado que las afecta desproporcionadamente. Diversas instancias han probado en forma fehaciente ante

la Corte Constitucional que las mujeres del país -en particular aquellas ubicadas en zonas rurales o marginadas y en las áreas especialmente afectadas por el conflicto armado o por la presencia de grupos armados ilegales- deben afrontar, además de los peligros generales que representa la violencia armada para toda la población, los *diez riesgos y vulnerabilidades de género en el contexto del conflicto interno* antes mencionados y que ahora pasa la Corte a analizar.

1.1 Riesgo de violencia, explotación o abuso sexual en el marco del conflicto armado

La violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e “invisible” en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública. Numerosas fuentes nacionales e internacionales han informado a la Corte Constitucional, mediante relatos consistentes, coherentes y reiterados, sobre la ocurrencia reciente de cientos de actos atroces de contenido sexual contra niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores a todo lo ancho del territorio nacional y en distintos escenarios del conflicto armado, que en sí mismos constituyen crímenes graves bajo la legislación nacional y el Derecho Internacional Humanitario, y que en su conjunto presentan ante esta Corporación un panorama de violencia, crueldad y barbarie sobre el cual se ha tendido un manto casi total de invisibilidad, silencio e impunidad a nivel oficial y extraoficial. Las numerosas fuentes de esta información han señalado reiteradamente que la abrumadora mayoría de los casos han sido atribuidos a miembros de grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano.

El catálogo de crímenes sexuales cometidos recientemente en el conflicto armado colombiano es amplio y crudo. Diversas entidades, organizaciones, funcionarios y particulares han alertado reiteradamente, mediante informaciones detalladas presentadas a la Corte a través de distintas vías durante los últimos meses, sobre la ocurrencia repetida e incremental de actos tales como los siguientes:

- a. Actos de violencia sexual perpetrados como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura -tales como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas de la localidad afectada, por parte de los integrantes de grupos armados al margen de la ley. Estos actos incluirían, de ser ciertos, violaciones y abusos sexuales individuales y colectivos, torturas sexuales, mutilaciones sexuales y posteriores homicidios de las víctimas, así como actos atroces de ferocidad y barbarie de contenido sexual, crímenes que quedan casi olvidados o sub-registrados en el contexto de la situación general de más amplio alcance, y que han afectado directamente a cientos de mujeres en todo el país. La ocurrencia reciente de estos actos de barbarie se ha reportado, entre otras, en El Salado (Bolívar), La Hormiga (Putumayo), la región del Alto Naya – municipios de Buenos Aires y Miravalle (Cauca y Valle), Ovejas (Sucre), San Benito Abad (Sucre), El Tarra (Norte de Santander), La Gabarra (Norte de Santander), Teorama (Norte de Santander) y Puerto Caicedo (Putumayo), por mencionar sólo algunos casos. Estos crímenes forman parte de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, de avance en el control territorial y de recursos, de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas, o de simple ferocidad. Estos actos abarcan crímenes tales como la violación colectiva o individual –a menudo seguida del asesinato de la víctima-, las torturas y mutilaciones

sexuales, la prostitución forzada, la esclavización sexual, la desnudez pública forzada, la humillación sexual individual y colectiva, el sometimiento a violencia sexual como medio para obtener información, o la amenaza de violencia sexual, efectuados contra mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores, a menudo frente a sus familias o ante la totalidad de sus comunidades, así como su sometimiento a prácticas crueles, inhumanas y degradantes tales como bailes, desfiles, entretenimientos o acompañamientos forzados para complacer a los miembros de los grupos armados, y actos de sevicia cometidos públicamente contra sus cuerpos o cadáveres –tales como distintos desmembramientos o empalamientos, en varios casos de mujeres embarazadas y de mujeres vivas-. Incidentes recientes de esta índole se han reportado en las localidades de Tame (Arauca), Medellín, Neiva, Jamundí (Valle), Dabeiba (Antioquia), Las Delicias, Bogotá, Villavicencio, la Sierra Nevada de Santa Marta, Valledupar y Quibdó, por enumerar sólo algunos casos representativos. También, en varios casos, se ha relatado su comisión por individuos que fungen como agentes de la Fuerza Pública.

- b. La violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por parte de sus bandos enemigos, que incluye actos tales como violaciones individuales y colectivas, torturas y mutilaciones sexuales, en tanto forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades; estos crímenes se han reportado en Turbo, Toribío (Cauca), Saravena (Arauca), Cali y Mutatá (Antioquia), por mencionar algunos ejemplos recientes.
- c. La violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas forzosamente por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: la violación, la planificación reproductiva forzada –a través de distintos medios, pero principalmente mediante la colocación de dispositivos intrauterinos y el uso de otros métodos anticonceptivos, en contra de su voluntad y sin información sobre las consecuencias de su implantación, en tanto “orden” de obligatorio cumplimiento-, la esclavización y explotación sexuales, la prostitución forzada, el abuso sexual, la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, el embarazo forzado, el aborto forzado y el contagio de infecciones de transmisión sexual. Se ha reportado por numerosas entidades nacionales e internacionales, de manera consistente y reiterada, que los miembros tanto de las guerrillas –de las FARC y el ELN- como de los grupos paramilitares –desmovilizados y en proceso de reconfiguración- que operan a todo lo largo del territorio nacional llevan a cabo este tipo de actos en forma sistemática en el curso de sus actividades criminales.
- d. El sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual, muchas veces mediante el secuestro y retención de las víctimas durante períodos prolongados de tiempo o mediante requisas abusivas efectuadas en los retenes de los grupos armados ilegales, así como actos de violencia sexual cometidos como retaliación contra las mujeres que se niegan a tener relaciones sexuales con los miembros de alguno de los actores armados o que se resisten a su violencia o explotación sexual espontánea. A la vez, la realización de actos de violencia, abuso y acoso sexual pone a las mujeres víctimas en situación de riesgo de ser objeto de represalias por miembros del bando armado enfrentado. Actos de este tipo se han reportado en Mutatá (Antioquia), Granada (Antioquia), Barrancabermeja, Medellín, varias zonas del Putumayo, Arauquita (Arauca), La Mohana (Sucre), Cauca y Jamundí (Valle), por mencionar algunos casos, entre los cuales los autores de los relatos han señalado también como partícipes, a título individual, a algunos miembros de la Fuerza Pública.

- e. Actos de violencia sexual, tortura, mutilaciones sexuales y desnudez pública forzosa o humillación sexual de las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos *de facto* por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional.
- f. Actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; estos actos incluyen la violación, tortura sexual y homicidio de las víctimas, y se han reportado recientemente en las localidades de Tuluá (Valle), Valledupar (Cesar), Turbaco (Bolívar), Cartagena, Bogotá, Medellín y la Sierra Nevada de Santa Marta, entre muchos otros.
- g. Casos de prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles, perpetrados por miembros de los grupos armados ilegales al margen de la ley, principalmente las Autodefensas Unidas de Colombia y las FARC. Se ha informado sobre casos de prostitución forzada de mujeres jóvenes, por ejemplo, en Barrancabermeja y Medellín, por parte de grupos paramilitares; también se ha informado sobre el secuestro de mujeres y niñas civiles para someterlas a esclavitud sexual por parte de la guerrilla de las FARC y los paramilitares, por ejemplo, en Cúcuta. También se informa sobre la coacción de trabajadoras sexuales de distintas partes del país para realizar actos sexuales con miembros de la guerrilla de las FARC y de los grupos paramilitares.
- h. Amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados, o atrocidades semejantes.

La incidencia, frecuencia y gravedad de los casos de violencia sexual se **incrementan** significativamente en el caso de las mujeres **indígenas y afrocolombianas**, quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, indefensión y exposición a todo tipo de infamias perpetradas en su contra por parte de los actores del conflicto.

También subraya la Corte Constitucional que la incidencia de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado contra niñas ha ido en aumento, y que los casos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado en los que menores de edad son víctimas ocupan una porción desmesurada del universo total de víctimas conocidas.

Los efectos perversos de la violencia sexual sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de sus víctimas sobrevivientes se perpetúan en las distintas secuelas que aquella puede conllevar. Entre estas secuelas se cuentan **(a)** las lesiones físicas y el contagio de enfermedades de transmisión sexual –incluido el VIH/SIDA–, **(b)** embarazos involuntarios y distintos problemas ginecológicos secundarios, **(c)** la ocurrencia de graves traumas psicológicos que se proyectan a largo plazo sobre distintas fases de las esferas vitales de las víctimas, que se agravan por la carencia de atención especializada y apoyo para las afectadas, y que a su vez les generan mayor riesgo de desarrollar otros problemas de salud a largo plazo tales como abuso de drogas o alcohol, depresión, culpabilidad, dolor crónico o discapacidad física; **(d)** la generación de procesos de victimización a través del rechazo y la estigmatización social por las comunidades y familias de las afectadas, y **(e)** la causación de situaciones de temor y zozobra generalizados en las regiones donde los hechos son cometidos, que coartan en particular la movilidad y el ejercicio de los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas de la zona. Mas aún, todos estos efectos derivados de la violencia sexual operan, según se ha acreditado ante la Corte, como causas directas de desplazamiento forzado de las mujeres sobrevivientes, sus familias y sus comunidades.

Lo que resulta más grave es que sobre este tipo de violencia se desarrolla un triple proceso de ocultamiento y desinterés oficial y extraoficial, silencio por parte de las víctimas, e impunidad de los perpetradores. Este triple proceso, que provee el fundamento para la vulneración de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición y obstaculiza la investigación estatal de los hechos contribuyendo a su turno a fomentar la casi total impunidad de crímenes tan atroces, obedece a factores de varios tipos:

1. La desconfianza de las víctimas y sus familiares ante el sistema de justicia, principalmente por su ineffectividad en la investigación y juzgamiento de este tipo de casos, así como por el trato irrespetuoso o degradante que puede proveer a las víctimas durante las investigaciones y las arduas cargas psicológicas que implica para la afectada el presentar una denuncia y adelantar las distintas diligencias que la configuran, sin acompañamiento y asesoría especializada en términos legales y emocionales.
2. El miedo justificado a las amenazas de retaliaciones contra quienes denuncien lo ocurrido por parte de los perpetradores o miembros de su grupo, aunado a la falta de acompañamiento y protección estatal para las víctimas y sus familias ante a estos riesgos, que ubican a las víctimas en situación de imposibilidad de denunciar a quienes forman parte de un grupo armado que ejerce actos de violencia y frente al que están en indefensión; en este sentido, debe tenerse en cuenta que “las que sobreviven a los abusos sexuales suelen recibir amenazas de muerte de los grupos armados, dirigidas contra ellas o sus familias”, y que una característica frecuente en los casos sobre los que ha informado a la Corte “es que la víctima vive aterrorizada por estas amenazas, en un estado de temor y angustia constantes, especialmente dadas las grandes probabilidades de que la amenaza se haga realidad”.
3. El sub-registro oficial de los casos, por **(a)** quedar enmarcados dentro de situaciones de orden público de mayor alcance; **(b)** porque el eventual homicidio de la víctima y su registro como tal invisibiliza los demás actos criminales de contenido sexual cometidos antes del asesinato – por la omisión por parte de las autoridades médico-legales y judiciales en adelantar los procedimientos necesarios para confirmar que las víctimas de homicidio han sido víctimas, además, de actos de violencia sexual, hace que este tipo de crímenes quedan ampliamente sub-registrados y subsumidos bajo la categoría de “homicidios”, o en algunos pocos casos como “tortura”; **(c)** por la inexistencia de sistemas oficiales operantes de monitoreo y documentación de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que se refleja –entre otras- en que las estadísticas generales de violencia sexual realizadas por la Policía Nacional y Medicina Legal no están desglosadas indicando la proporción de casos derivados del conflicto armado, en que no hay protocolos para detectar la realización de estos crímenes a nivel de informes de necropsia, o en que los formatos de recolección de información oficial no contienen una categoría correspondiente a este tipo de delitos.
4. Factores culturales tales como la vergüenza, aislamiento y estigmatización sociales generados sobre una mujer por el hecho de haber sido víctima de violencia sexual, que en muchos casos las llevan a ellas, e incluso a sus propias familias y comunidades, a abstenerse de denunciar lo ocurrido para no violentar lo que se percibe como el “honor” de la afectada o de sus parientes; también se ha informado sobre casos en que se culpabiliza y aísla a la víctima, responsabilizándola por lo ocurrido en el sentido de no haberse resistido lo suficiente, o de haber generado el delito con su conducta o con su apariencia; igualmente, hay casos en los que las víctimas son rechazadas por sus familias, sus parejas o sus comunidades en virtud de lo ocurrido.
5. La ignorancia y desinformación de las víctimas sobre sus derechos y los procedimientos existentes para hacerlos efectivos, particularmente en el caso de mujeres y jóvenes de procedencia rural, con bajos niveles educativos y socioeconómicos, que les impiden conocer los modos de funcionamiento de las instituciones públicas y las rutas de acceso a la administración de justicia.

6. La sub-valoración y distorsión de los crímenes perpetrados por parte de las autoridades encargadas de su reporte e investigación, clasificándolos como delitos “pasionales” por su contenido sexual.
7. La inexistencia de sistemas oficiales de atención a las víctimas sobrevivientes de la violencia sexual, y más aun de sistemas de atención que sean conformes con los estándares internacionales pertinentes.
8. La inexistencia de sistemas de formación para funcionarios públicos, que los sensibilicen frente al problema y frente a las necesidades especiales de atención de las víctimas de la violencia sexual.
9. La casi total impunidad de los perpetradores, particularmente si pertenecen a grupos armados ilegales –impunidad que se predica tanto del sistema de justicia penal ordinario como del sistema establecido por la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005-.
10. En algunos casos reportados, el miedo de las autoridades judiciales a investigar crímenes sexuales cometidos por miembros de los grupos armados al margen de la ley, temiendo represalias contra sí o contra sus familias, o la negativa de las autoridades a ingresar a zonas del territorio nacional ocupadas por los actores del conflicto armado e investigar los delitos allí cometidos.
11. El hecho de que en términos reales, las víctimas de la violencia sexual en el país ven dificultado su acceso a los servicios básicos por factores adicionales tales como la falta de recursos económicos –puesto que la inexistencia de servicios gratuitos genera costos para las víctimas en pruebas de ETS, pruebas de embarazo y anticoncepción de emergencia, que no tienen cómo sufragar-, la lejanía geográfica frente a los centros de atención –que genera un obstáculo enorme para las víctimas más vulnerables-, o la simple la ignorancia sobre la existencia de estos servicios.

La inacción estatal ante situaciones de esta gravedad constituye un factor que refuerza el desconocimiento de los derechos a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición de las víctimas.

La Corte Constitucional no es la entidad judicial competente para realizar, desde el punto de vista penal, la determinación fáctica ni la valoración y calificación jurídica de estos eventos que se han relatado ante la Sala a través de diversos medios. No obstante, dada la gravedad de los hechos relatados y el carácter reiterado, coherente y consistente de las informaciones presentadas a la Corte, es un deber constitucional imperativo de esta Corporación correr traslado inmediato de los relatos recibidos al señor Fiscal General de la Nación, no solamente para desencadenar en forma inmediata las actuaciones jurídicas a las que necesariamente debe haber lugar –en particular en los ámbitos de la prevención y atención del desplazamiento forzado y la garantía de los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición-, sino también para incluir la respuesta al fenómeno de la violencia sexual a la que han estado y están expuestas las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la Nación.

El señor Fiscal General de la Nación deberá rendir ante esta Corporación, a más tardar seis meses después de que la presente providencia le sea comunicada, un informe detallado sobre cuántos de estos crímenes han sido objeto de sentencias condenatorias, resoluciones de acusación, resoluciones de preclusión, y en cuántos no se ha identificado a un presunto perpetrador; igualmente, habrá de informarse sobre las labores de apoyo y protección a las víctimas de estos crímenes. En el informe que deberá presentar ante la Sala Segunda de Selección se deberá

seguir la tipología de los delitos sexuales cometidos en el conflicto armado colombiano que se estableció en el presente acápite.

1.2 Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales

Los grupos armados ilegales se valen tanto del reclutamiento forzado y voluntario -especialmente de adolescentes y niñas a quienes además se obliga a cumplir funciones militares y se somete a violencia y abuso sexual- como del secuestro, la retención temporal y la coacción mediante amenazas para que las mujeres civiles víctimas realicen este tipo de cometidos específicos. Las mujeres que se resisten a cumplir con estas labores son objeto, a su vez, de actos de violencia en tanto represalia y forma de amedrentamiento de la comunidad, que incluyen el homicidio y la tortura, así como la violencia sexual.

1.3 Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, o de otro tipo de amenazas contra ellos, agravado en casos de mujeres cabeza de familia

La Corte Constitucional constata en la presente providencia que el riesgo de reclutamiento forzado de menores de edad por parte de los grupos armados ilegales también es uno de los riesgos específicos que afectan a las mujeres colombianas, por cuanto son éstas quienes reciben personalmente, en una alta proporción de los casos, las amenazas de reclutamiento de sus hijos e hijas, situación que se convierte en la norma general cuando las mujeres son cabeza de familia. Se ha informado a esta Corporación sobre la reiterada ocurrencia de desplazamientos forzados de mujeres que han sido víctima de amenazas de reclutamiento de sus hijos e hijas, o de otros tipos de amenazas –tales como homicidios, torturas, secuestros, lesiones personales o violencia sexual- dirigidas contra sus hijos menores de edad por parte de las guerrillas y los grupos paramilitares que operan en el país.

En tal medida, el riesgo de reclutamiento forzado o de actos criminales contra sus hijos e hijas por parte de los grupos armados al margen de la ley, agravado en el caso de mujeres cabeza de familia, debe ser un factor específico a tener en cuenta en la estrategia de prevención del desplazamiento forzado y su impacto desproporcionado sobre la mujer que el Estado está en la obligación de adoptar.

1.4 Riesgos derivados del contacto familiar, afectivo o personal -voluntario, accidental o presunto- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos enemigos.

La Sala ha sido informada con amplio detalle sobre la comisión de crímenes –principalmente homicidios, torturas, mutilaciones y actos de violencia sexual, así como hostigamientos, amenazas y persecuciones- contra mujeres a quienes se señala de sostener relaciones afectivas, de amistad o familiares con alguno de los miembros de los grupos armados ilegales que operan en el país o de la Fuerza Pública, independientemente de que tales relaciones sean reales o presuntas, o hayan sido deliberadas, accidentales o de parentesco. En este mismo sentido se han presentado denuncias sobre “órdenes” generales impartidas por los grupos armados ilegales que operan en distintas regiones del país, en el sentido de prohibir que las mujeres de sus áreas de influencia se

relacionen personalmente con miembros de la Fuerza Pública o del grupo armado ilegal enemigo, declarando como “objetivos militares” a las infractoras de la prohibición, y castigándolas con actos criminales que van desde la violencia sexual hasta la tortura y el homicidio de mujeres y jóvenes, no sólo de las directamente “responsables” de infringir sus mandatos ilegales, sino de otras mujeres de sus comunidades, como forma de amedrentamiento general de la población civil. También se ha informado a la Corte que en algunos casos, miembros de la Fuerza Pública señalan a mujeres o adolescentes de ser esposas, familiares, novias o amigas de miembros de la guerrilla o de paramilitares, cometiendo actos de violencia contra ellas en tanto retaliación por sus afinidades personales. Estas son acusaciones de la mayor gravedad respecto de los cuales también se compulsará copia en esta providencia al señor Fiscal General de la Nación.

1.5 Riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias de mujeres o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado

La pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, así como las labores de promoción social, liderazgo político o defensa de los derechos humanos, constituyen factores de riesgo para la vida, integridad personal y seguridad de las mujeres colombianas en múltiples regiones del país. Se ha informado a la Corte por numerosas entidades que las mujeres que adquieren visibilidad pública por el ejercicio de su derecho a la participación a través de su desempeño como líderes, miembros o representantes de organizaciones de mujeres, representantes de organizaciones sociales o comunitarias, promotoras de derechos humanos, educadoras, funcionarias públicas, promotoras de salud, líderes sindicales y posiciones afines, han sido objeto de homicidios, persecuciones, detenciones, retenciones arbitrarias, torturas, desapariciones, minas antipersona, actos terroristas, actos de violencia sexual y amenazas por parte de los miembros de los grupos armados ilegales. Estos actos criminales también se han dirigido contra los miembros de las familias o las personas allegadas a las mujeres que adquieren visibilidad por sus actividades públicas.

1.6 Riesgo de persecución por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.

Diversas instancias han informado a la Corte Constitucional sobre la imposición a las personas civiles de códigos de comportamiento público y privado, por medio de la fuerza armada ejercida por los grupos armados ilegales que operan en distintas regiones del país, tanto guerrillas como paramilitares –desmovilizados y en proceso de reconfiguración – que hacen presencia en sus vidas cotidianas en espacios de todo tipo.

La Corte Constitucional no tiene noticia sobre la realización de labores de control de estas coacciones ilegales y preocupantes sobre la vida privada y pública de los colombianos, por parte de las autoridades legítimamente constituidas para proteger sus derechos.

1.7 Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico

Las estructuras patriarcales de la familia y las formas productivas que se han configurado históricamente y aún prevalecen en amplias extensiones del país, traen como consecuencia la

dependencia material y económica de muchas mujeres frente a los hombres de sus familias, que son sus proveedores y sus protectores al cumplir roles tradicionalmente considerados como masculinos en los espacios públicos y de producción. En este orden, las mujeres colombianas, especialmente aquellas de zonas rurales y marginadas afectadas por el conflicto armado, están expuestas a un grave riesgo de desprotección y desamparo material cuando los hombres que proveen sus necesidades –padres, esposos, hijos, hermanos, tíos- se ausentan por causa de la violencia, ya sea porque han sido asesinados, desaparecidos forzosamente, secuestrados, retenidos, reclutados, desplazados mediante amenazas o por la necesidad de buscar empleo ante la falta de oportunidades generada por el conflicto armado teniendo en cuenta que, según han acreditado diversas fuentes especializadas, los hombres son las víctimas más frecuentes de actos tales como homicidios, secuestros, masacres y desapariciones forzadas en el país). En todas estas situaciones, las mujeres deben sufrir el resquebrajamiento de las estructuras familiares acostumbradas, con la carencia de fuentes de sustento consiguiente, exponiéndose así a la pobreza, que se agrava en un contexto de confrontación armada, de desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo económico y social, y de pérdida de sus factores de identidad y de seguridad personales, en no pocas oportunidades debiendo asumir adicionalmente la responsabilidad abrupta de la manutención de sus hijos.

Estas circunstancias, que son de reiterada y frecuente ocurrencia en grandes extensiones del territorio nacional –según han informado a la Corte diversas fuentes nacionales e internacionales-, constituyen una causa directa e inmediata del desplazamiento de las mujeres afectadas hacia otros lugares en donde resuelven buscar protección o nuevas alternativas de vida para sí mismas y sus familias.

1.8 Riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales

Las estructuras sociales históricamente establecidas en Colombia también han puesto a la mayoría de las mujeres del país, especialmente las de zonas rurales y marginales, en una posición de desventaja y asimetría frente a la propiedad, y en particular la propiedad de la tierra.

Una proporción significativa de las mujeres desplazadas que han sido incluidas en el RUPD han reportado que antes del desplazamiento eran propietarias de tierras. Sin embargo, es claro que las mujeres del país, históricamente, acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor, etc.

1.9 Riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrocolombianas

Las condiciones históricas y estructurales de discriminación, exclusión, marginación y vulnerabilidad de las mujeres pertenecientes a los grupos indígenas o a las comunidades afrodescendientes, que en sí mismas resultan manifiestamente acentuadas y más graves incluso que la situación de la generalidad de las mujeres del país, también son exacerbadas a su vez por el conflicto armado, generando para las mujeres indígenas y afrocolombianas un nivel todavía mayor de exposición a los riesgos de género que se han reseñado.

La Relatora de las Naciones Unidas ha denunciado que “las mujeres indígenas y afrocolombianas padecen discriminación múltiple e intersectorial por motivos de sexo, raza, color y origen étnico y por condición de desplazadas. Con el conflicto se reproduce y se incrementa la discriminación entre los distintos grupos y las mujeres padecen discriminación en distintas vertientes, por motivos de sexo, origen étnico o pertenencia cultural”.

De acuerdo a las cifras de CODHES, aproximadamente la mitad de la población desplazada está conformada por mujeres, de las cuales el 28% son mujeres afrodescendientes. El análisis de diferentes cifras lleva a concluir que las mujeres constituyen aproximadamente el 50% de la población desplazada afrocolombiana y casi la mitad son cabezas de familia. Dentro del porcentaje de mujeres desplazadas que son jefas de familia, las tasas más altas pertenecen a las mujeres afrocolombianas (47%) y a las indígenas (49%).

1.10 Riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento

Es altamente frecuente que las mujeres que han sido víctimas de la violencia y se desplazan junto con sus esposos, compañeros o proveedores económicos masculinos, pierdan dicho apoyo durante el proceso de desplazamiento y resulten, en consecuencia, desprotegidas ante los diversos riesgos que existen sobre la población desplazada. Esta situación se explica por factores tales como la alta frecuencia de separaciones y abandonos que se registran bajo condiciones de desplazamiento, como también por la violencia que se ejerce contra la población en proceso de desplazarse forzosamente, y por la práctica predominantemente masculina consistente buscar alternativas económicas en lugares distantes a los de residencia de su familia, las cuales terminan por generar una ausencia permanente y un incumplimiento constante de sus responsabilidades frente al grupo familiar correspondiente.

2. Cargas materiales y psicológicas extraordinarias impuestas por el conflicto armado colombiano a las mujeres sobrevivientes.

La exposición de las mujeres colombianas a los riesgos generales propios del conflicto armado interno, así como a los diez riesgos específicos que se reseñaron en el capítulo precedente, contribuyen conjuntamente a generar un impacto diferencial de la violencia armada sobre las mujeres del país, que a su turno impone a las mujeres, entre otras, una serie de cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que los hombres no se ven obligados a sobrellevar, o al menos no en un nivel o a un grado comparable.

En efecto, según han probado ante esta Corte numerosas entidades oficiales, no gubernamentales e internacionales, las mujeres sufren un impacto diferencial de la violencia armada en la medida en que, cuando se materializan los distintos peligros generales y específicos que se ciernen sobre ellas, las sobrevivientes deben afrontar nuevas responsabilidades, serios obstáculos y graves implicaciones psicosociales que por lo general no están en condiciones materiales ni emocionales de afrontar. Así, por ejemplo, las mujeres que han sido víctimas del asesinato de sus familiares no sólo deben experimentar el dolor propio de la pérdida, sino también las incertidumbres por el futuro, habiendo dejado atrás sus pertenencias y su patrimonio, llegando a entornos desconocidos y con responsabilidades nuevas que a su turno les imponen serias cargas emocionales y anímicas.

3. La respuesta estatal a los riesgos específicos de género en el marco del conflicto armado y a las cargas extraordinarias que deben afrontar las mujeres como consecuencia del conflicto armado.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia, contiene un acápite sobre el tema de la prevención del desplazamiento forzado, titulado “Prevención y Protección”. Sin embargo, en este capítulo se incluyen solamente referencias generales a algunas acciones gubernamentales enmarcadas en la política de “Seguridad Democrática”, así como consideraciones genéricas sobre distintos aspectos del conflicto armado interno colombiano, que no se relacionan directamente con el tema de la protección de los derechos de las mujeres afectadas por la violencia –**tema que no se menciona**-, y sin hacer referencia alguna a los riesgos que deben afrontar las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado, que constituyen causas directas de su desplazamiento.

Con base en este informe de Acción Social, la Sala concluye que el Estado colombiano no ha respondido de manera específica a los graves riesgos de género que han sido identificados en la presente providencia, en sí mismos y en tanto causas de desplazamiento forzado de la población.

3.1 Respuesta estatal al riesgo de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

La Corte ha sido informada sobre distintas acciones estatales tendientes a atender a las víctimas de la violencia sexual en general, que pueden cobijar a las víctimas de esta forma de violencia en el marco del conflicto armado, pero no constituyen medidas específicas para conjurar el riesgo descrito.

3.2 Respuesta estatal a los riesgos de despojo de tierras y patrimonio con mayor facilidad por los actores armados, y de desprotección por desaparición de su proveedor o por desintegración de sus estructuras comunitarias de sustento.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por el conflicto contiene un capítulo titulado “Tierras”. Allí se controvierte la postura según la cual el Estado no ha reconocido la discriminación de género existente en el país en cuanto a las relaciones jurídicas con la tierra, y se afirma que se han adoptado acciones tendientes a fortalecer las condiciones de la mujer rural.

4. Valoración constitucional de los riesgos de género específicos y las cargas de género extraordinarias en el marco del conflicto armado colombiano -en tanto causas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres-, y de la respuesta estatal a los mismos.

Los diez riesgos de género identificados por la Corte deben ser valorados jurídicamente en sí mismos, y en tanto factores que causan el desplazamiento forzado de las mujeres. Esta valoración jurídica se efectuará sobre la base del deber internacional y constitucional reforzado del Estado colombiano de prestar especial atención a la protección de las mujeres, jóvenes y niñas en tiempos

de conflicto armado, así como del deber estatal de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento forzado, actuando sobre las causas específicas que generan su impacto desproporcionado sobre las mujeres del país. Con base en esta valoración jurídica, y en la identificación de las obligaciones específicas que pesan a este respecto sobre el Estado colombiano, la Sala identificará el contenido específico de las medidas que se deben adoptar en forma inmediata, y que se ordenarán en la presente providencia.

En términos generales, la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado constituye una violación grave de la Constitución Política, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Cada uno de los diez riesgos de género en el marco del conflicto armado identificados por la Sala, constituye una manifestación específica de violencia contra las mujeres afectadas, y por lo mismo comparte el carácter violatorio de las garantías fundamentales establecidas a nivel constitucional e internacional.

De cualquier forma, estén o no proscritos en forma específica por las normas constitucionales e internacionales aplicables, es claro para la Sala que cada uno de los diez riesgos de género en el marco del conflicto armado constituye una manifestación seria de violencia contra la mujer, que activa en forma inmediata los deberes de acción del Estado para prevenirlos, sancionar a los culpables de su ocurrencia y proteger a las víctimas de su materialización. La Corte Constitucional se incluye entre los titulares de esta obligación constitucional e internacional

V. IMPACTO DESPROPORCIONADO Y DIFERENCIAL DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LAS MUJERES. FACETAS DE GÉNERO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Como consecuencia del impacto diferencial y agudizado del conflicto armado colombiano sobre las mujeres, éstas se han visto afectadas en forma manifiestamente desproporcionada por el desplazamiento forzado, en términos cuantitativos y cualitativos – es decir, con relación tanto al número de personas desplazadas que son mujeres, como a la profundidad y a la naturaleza diferencial con la que el desplazamiento forzado obstruye o impide el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas. Al impacto de género diferencial y agudizado del conflicto armado colombiano, se suma el hecho de que las mujeres se encuentran en condiciones desfavorables para asumir las durezas del desplazamiento forzado, dada su posición estructural marginada y su exposición a todo tipo de violencias. Este factor también explica, como común denominador, las distintas manifestaciones del impacto cualitativamente desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres.

1. Desproporción cuantitativa en el impacto de género del desplazamiento forzado

Numerosas entidades nacionales –públicas y privadas están de acuerdo en que las mujeres representan aproximadamente la mitad de la población desplazada, entre el treinta y el cuarenta por ciento adicional está constituido por niños y niñas, y aproximadamente cuatro de cada diez hogares desplazados tienen a una mujer como cabeza monoparental y única proveedora, en un número significativamente alto de casos con hijos menores de 18 años a su cargo. Así lo han confirmado, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer y diversas organizaciones nacionales e internacionales promotoras de los derechos humanos de la población desplazada; tales apreciaciones también coinciden con las cifras gubernamentales sobre desplazamiento forzado.

2. Desproporción cualitativa en el impacto de género del desplazamiento forzado: facetas de género del desplazamiento

El impacto cualitativamente desproporcionado del desplazamiento interno sobre las mujeres y el ejercicio de sus derechos fundamentales se manifiesta en las numerosas **facetas de género** del desplazamiento forzado. Las facetas de género del desplazamiento sobre las cuales se ha alertado a la Sala se pueden agrupar en dos categorías principales:

- Los patrones estructurales de violencia y discriminación de género que de por sí están presentes en la sociedad colombiana y se ven intensificados exponencialmente tanto por las condiciones de vida de las mujeres desplazadas, como por el impacto diferencial y agravado de los problemas del sistema oficial de atención a la población desplazada sobre las mujeres.
- Los problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas como tales, que no son experimentados ni por las mujeres no desplazadas, ni por los hombres desplazados.

2.1 Patrones estructurales de violencia y discriminación de género presentes en la sociedad colombiana, e intensificados por el desplazamiento.

Se ha demostrado ante la Sala que los problemas generales que experimentan las mujeres por su condición de género en una sociedad con las características de la colombiana, se ven seriamente magnificados por el hecho del desplazamiento forzado, lo cual a su vez genera una exposición y una vulnerabilidad inusitadamente altas en las mujeres desplazadas ante peligros de toda índole. Esta mayor exposición a graves riesgos para el cabal ejercicio de sus derechos fundamentales, se deriva tanto de las precarias y a menudo extremas condiciones materiales de vida a las que se ven expuestas las mujeres desplazadas, como de los problemas propios del sistema oficial de atención a la población desplazada por la violencia, que impactan en forma diferencial y agravada a las mujeres, como se procederá a explicar. El impacto agravado de los factores estructurales de violencia, discriminación y exclusión de género preexistentes en la sociedad colombiana sobre las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas, constituye una de las manifestaciones más preocupantes de la violencia contra la mujer en el contexto del conflicto armado que se desenvuelve en el país, y deben ser objeto de las medidas más enérgicas de protección, prevención, restablecimiento y promoción de los derechos fundamentales afectados por parte de las autoridades colombianas, incluida la Corte Constitucional.

En efecto, ante la Sala ha sido probado con detalle que las mujeres desplazadas sufren un impacto agravado y especialmente profundo de los siguientes patrones estructurales de violencia y discriminación de género de la sociedad colombiana:

- La violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual.
- La violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género.
- El desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes.
- La jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en

casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores;

- Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo.
- Obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas.
- La explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica.
- Obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación.
- Los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas.
- La violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.
- La discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación.
- El desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad y la reparación.

2.1.1. La violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual.

Las mujeres desplazadas, según se ha documentado contundentemente ante la Corte, están mayormente expuestas al riesgo de violencia y abuso sexuales, así como a la prostitución forzada, la esclavitud sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual. De acuerdo con la Encuesta de Profamilia de 2005, el 8.1% de las mujeres desplazadas ha sido violada por personas distintas a su esposo o compañero, entre las cuales el 27% han sido forzadas a tener relaciones sexuales con desconocidos.

En particular durante la etapa de emergencia del desplazamiento, las condiciones de hacinamiento que a menudo prevalecen en los albergues, alojamientos temporales y asentamientos propician la mayor exposición de las mujeres, adolescentes y niñas desplazadas a la violencia, el abuso y el acoso sexuales. No se ha reportado a la Corte, por parte de las autoridades competentes, la adopción de medidas para detectar y combatir este tipo de situaciones, contrarrestando los factores de riesgo. Tampoco se ha informado sobre la existencia de programas para la atención de mujeres, jóvenes y niñas desplazadas víctimas de violencia o abuso sexuales.

De especial preocupación resulta el que una alta proporción de las mujeres, jóvenes y niñas desplazadas se han visto obligadas a ejercer la prostitución, bien sea porque sus condiciones de vulnerabilidad material que las convierten en víctimas fáciles del proxenetismo o de la trata de personas con fines de explotación sexual hacia el interior del país o hacia el exterior, o porque sus condiciones extremas de vida las fuerzan a optar por la prostitución como única alternativa de subsistencia para sí y para sus hijos. A su turno, el ejercicio de la prostitución propicia la mayor exposición de mujeres, jóvenes y niñas desplazadas a infecciones de transmisión sexual, violencia sexual y embarazos no deseados. En este sentido se han pronunciado diversas instancias nacionales e internacionales, al caracterizar a la población

desplazada como una población altamente vulnerable ante la trata de personas en cualquiera de sus modalidades, pero particularmente para fines de explotación sexual.

Al igual que sucede con el problema de la violencia sexual en el marco del conflicto armado, el riesgo de las mujeres desplazadas de ser víctimas de este tipo de criminalidad se encuentra prácticamente oculto a nivel oficial y extraoficial. No se ha informado a la Corte sobre la adopción de políticas de prevención de la ocurrencia de violencia sexual entre la población desplazada o de atención a sus víctimas, las cuales –al igual que en la generalidad de los casos- guardan silencio sobre su situación, en ausencia de apoyo estatal, por sus condiciones de seguridad desfavorables, y por su falta de capacidad para exigir la reivindicación de sus derechos como víctimas. Es significativo que, hasta la fecha, no se hayan adoptado en el marco del proceso de la Ley de Justicia y Paz medidas para sancionar a los perpetradores de crímenes sexuales contra mujeres desplazadas. No existen tampoco mecanismos dentro del proceso de declaración y caracterización para detectar este tipo de situaciones.

Ante la Corte se ha denunciado sobre numerosos casos de violencia sexual contra mujeres desplazadas en diferentes localidades de Valle, Nariño, Tolima, Chocó, Cundinamarca, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander, Antioquia, Casanare, Putumayo y Bogotá. Los datos específicos sobre cada uno de estos delitos serán comunicados por la Corte directamente al señor Fiscal General de la Nación para que éste dé inicio a las actuaciones penales a las que haya lugar, y que se transcriben en el Anexo 1 de la presente providencia, el cual, como se explicó anteriormente, se declarará reservado para efectos de proteger los derechos de las víctimas.

2.1.2. La violencia intrafamiliar y la violencia social por motivos de género.

Las precarias y a menudo extremas condiciones materiales de vida a las que se ven expuestas las mujeres desplazadas contribuyen a incrementar su riesgo de ser víctimas de la violencia intrafamiliar, exacerbando la frecuencia de este tipo de delito.

La mayor exposición de las mujeres desplazadas a la violencia intrafamiliar y social frente a la situación general de las mujeres colombianas se ve reflejada en las siguientes cifras, reportadas en la Encuesta de Profamilia.

Entre las mujeres desplazadas casadas o en unión libre, el 57% de las entrevistadas reportó que su compañero o esposo les había gritado durante el tiempo de la unión, 45% fue objeto de palabras ofensivas, 36% fue humillada, y 27% fue menospreciada frente a otras personas. Adicionalmente, el 28% reportó haber sido amenazada con abandono por parte de su esposo o compañero, 25% fue amenazada con el retiro de los hijos por su pareja, y el 23% fue amenazada con el retiro del apoyo económico.

En cuanto a la violencia física, el 44% de las mujeres desplazadas casadas o unidas han experimentado algún tipo de violencia física por parte de su pareja, cifra mayor al promedio nacional de 39%. Los actos de violencia física se discriminan de la siguiente forma:

- Las han empujado o zarandeado: 40.3% (frente al 33% de promedio nacional).
- Las han golpeado con la mano: 36.2% (frente al 29% de promedio nacional).
- Las han golpeado con un objeto duro: 16.8% (frente al 9% de promedio nacional).
- Las han pateado o arrastrado: 18.4% (frente al 12.6% de promedio nacional).

- Las han amenazado con un arma: 13.6% (frente al 8% de promedio nacional).
- Las han atacado con un arma: 7% (frente al 4% de promedio nacional).
- Las han tratado de estrangular o quemar: 6% (frente al 5% de promedio nacional).
- Las han violado: 12.9% (frente al 12% de promedio nacional).
- Las han mordido: 5% (frente al 3% de promedio nacional).

Entre las víctimas de violencia física intrafamiliar, el 66% manifestó haber sufrido secuelas físicas, específicamente la pérdida de un órgano o función (2%), la pérdida del embarazo (4%), heridas delicadas o huesos rotos (18%), moretones o dolores fuertes (64%).

Esta encuesta también reporta que el 18.5% de las mujeres desplazadas que han estado embarazadas alguna vez, han sido víctimas de violencia física por parte de su compañero o de otra persona durante su embarazo.

En cuanto a la violencia física contra las mujeres desplazadas por parte de personas distintas a su esposo o compañero, el 25% de las entrevistadas reportó haberla sufrido, por parte de sus madres (25%), excompañeros (24%), padres (20%), hermanos (12%) u otras personas (23%).

Al igual que sucede con los casos de violencia sexual, la violencia intrafamiliar y la violencia social por motivos de género se encuentra ampliamente invisibilizada, porque sus víctimas no están en condiciones de reivindicar sus derechos a la justicia, verdad y reparación. El 79% de las víctimas de maltrato físico, sea por sus esposos o compañeros o por otra persona, no ha denunciado el delito. Las razones de este silencio, causa directa de la impunidad, se reportan así en la encuesta: sienten que merecen la agresión (7%), vergüenza o humillación (7%), piensan que no volverá a ocurrir (7%), creen que la violencia forma parte de su vida normal (8%), no saben a dónde acudir para presentar una denuncia (11%), creen que pueden resolver el problema solas (16%), temen denunciar (17%), no quieren causarle daño a su agresor (17%), o sienten que la agresión no fue fuerte (23%).

2.1.3. El desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes, pero también de las mujeres gestantes y lactantes.

Una vez se ha causado el desplazamiento, las necesidades sanitarias ordinarias específicas de las mujeres, así como las necesidades de salud sexual y reproductiva y de atención a las mujeres gestantes y lactantes, deben ser atendidas con particular cuidado, ya que su desatención potencia graves violaciones de sus derechos constitucionales que no se presentan en grados igualmente intensos en la población femenina no desplazada.

En efecto, el desplazamiento forzado genera impactos específicos sobre el derecho a la salud de las mujeres, particularmente sobre su salud sexual y reproductiva, entre otras como consecuencia de los diversos riesgos a las que están expuestas y que se documentan en el presente capítulo. Así, las siguientes estadísticas –reportadas por diversas organizaciones nacionales e internacionales– resultan ilustrativas de la crítica situación de salud de las mujeres desplazadas, especialmente de su salud sexual y reproductiva:

- Las mujeres desplazadas entre 40 y 49 años de edad tienen un número promedio de hijos de 5.8, mucho mayor que el promedio nacional de 3.1.
- Las mujeres desplazadas en general registran la mayor tasa total de fecundidad del país, con un promedio de 4.2 hijos por mujer, frente a un promedio nacional de 2.4.
- En las mujeres gestantes desplazadas, la prevalencia de anemia alcanza casi el 70%.
- El 23% de las mujeres desplazadas en estado de embarazo tienen peso deficiente.
- Una tercera parte de las adolescentes desplazadas están embarazadas o ya son madres – entre las jóvenes desplazadas entre 13 y 19 años, un 23.9% alguna vez ha estado embarazada, mientras que el promedio nacional para el mismo rango de edad es de 20.5%. A los 19 años, el 63% de las mujeres desplazadas han tenido por lo menos un hijo. Según se indica en el informe antes citado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “tanto el ICBF como Profamilia comunicaron a la Relatora el alto porcentaje de embarazos de adolescentes que se registran entre la población desplazada, el cual puede llegar a un 19% de acuerdo al ICBF. De los testimonios e información recibida durante la visita, se desprende que para las niñas desplazadas la lucha por el sustento, la salud, el alojamiento y la seguridad, las obliga a las relaciones sexuales y al matrimonio precoz. Las niñas pueden llegar a comerciar sexo por ropa, dinero o cupos escolares”.
- Las mujeres desplazadas presentan una demanda de hospitalización entre 2 y 3 veces más alta que la de los hombres.
- Entre las mujeres desplazadas entre 13 y 49 años existe una tasa de 36.7% de embarazos no deseados, mientras que el promedio nacional es de 22.1%.
- El 22.9% de las mujeres desplazadas sufrieron aborto o pérdida del embarazo, frente a un promedio nacional de 17.5%.
- La Encuesta de Profamilia también indica que las mujeres desplazadas desconocen en una significativa proporción los métodos de prevención del VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual.

Durante la etapa de emergencia, las condiciones extremas de pobreza y hacinamiento a las que se ven expuestas las mujeres desplazadas –en los albergues, asentamientos temporales y lugares de recepción- facilitan la vulneración de su derecho a la salud, principalmente por su mayor exposición a la violencia y el abuso sexuales y a problemas derivados tales como el contagio de infecciones de transmisión sexual y la ocurrencia de embarazos no deseados, situación que se hace más gravosa en el caso de las niñas y adolescentes. En relación con la atención provista durante esta misma etapa, las mujeres desplazadas han denunciado la mala calidad de los kits de aseo que se suministran como parte de la AHE, y su insuficiencia para las necesidades de salud sexual y reproductiva propias de las mujeres.

En cuanto a la incidencia de enfermedades en las mujeres desplazadas, se reporta en el informe de la Comisión de Seguimiento de febrero de 2008 que el 22% de las mujeres han tenido alguna enfermedad o problema de salud en el mes anterior a la realización de la encuesta, mientras que para el total del país es del 14%, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005. Además de ser más alto que el porcentaje general nacional de problemas de salud en mujeres, este porcentaje es mayor que el de problemas de salud de los hombres desplazados, que es de 19.2%.

No se ha informado a la Corte sobre la adopción de medidas específicas de prevención y atención en el ámbito de la salud de las mujeres desplazadas, así como de suministro de información precisa y comprensible a las afectadas. En otras palabras, las mujeres en situación

de desplazamiento son atendidas en los términos y condiciones en los que se presta el servicio de salud a la población en general, desconociendo su especial situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento. Se informa a la Corte que un significativo porcentaje de las mujeres desplazadas tienen carné de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, ello no se ha traducido en un mayor uso oportuno y de calidad de los servicios de salud, ni ha permitido que se acceda a estos servicios en entidades territoriales distintas a aquellas en las que el carné fue originalmente asignado.

Se ha reportado, por otra parte, que los significativos niveles de indocumentación de las mujeres desplazadas a menudo se convierten, en la práctica, en obstáculos burocráticos para su participación del sistema de salud.

Finalmente, al nivel de la prestación de servicios de salud a las mujeres desplazadas indígenas y afrocolombianas, se carece del enfoque diferencial étnico que haga que el servicio de salud sea culturalmente aceptable para ellas.

2.1.4. La asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores.

En una altísima proporción, las mujeres desplazadas se ven obligadas por las condiciones que causan y rodean su desplazamiento a asumir, en forma inesperada, la jefatura de sus hogares –los cuales trascienden en una gran cantidad de casos la familia nuclear-, bajo condiciones socioculturales y económicas desventajosas –dado que tienen que adoptar abruptamente del rol de únicas proveedoras materiales y psicológicas de sus grupos familiares, en un entorno desconocido en el que deben recomponer sus proyectos de vida sobre la base de las estructuras sociales patriarcales aun prevalentes en Colombia-, sin que existan apoyos institucionales mínimos para ello. Así lo ha reconocido incluso la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la cual, en la política “Mujeres constructoras de Paz y Desarrollo”, afirma que “dentro de los principales grupos poblacionales afectados por el desplazamiento se encuentran las mujeres, quienes se convierten en jefas de hogar debido a la viudez, la ruptura de sus relaciones de pareja o la pérdida de su compañero o de sus hijos. Esta situación, además de los problemas psicosociales ocasionados por la salida forzada de sus lugares habituales de residencia, hace recaer casi exclusivamente en ellas la responsabilidad del sostenimiento afectivo y económico de las familias.”

A nivel cuantitativo, los hogares en situación de desplazamiento forzado presentan porcentajes de jefatura femenina significativamente mayores que los de la generalidad de las familias del país; así, tal como informa el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, “el Departamento Nacional de Estadística –DANE- reporta una tasa nacional de jefatura de hogar femenina del 28.1%, mientras que para la población en situación de desplazamiento la tasa oscila entre 32% según CODHES, 41% según el sistema de información de Pastoral Social RUT, y el 48% según el Sistema Único de Registro –SUR-”. La misma fuente reporta que estos porcentajes se incrementan en los hogares de ascendencia afrocolombiana –en los que la jefatura de hogar femenina alcanza el 47%- e indígena –donde alcanza el 49%.

Las dificultades propias de la jefatura de hogar se incrementan, presentando especiales complicaciones, en los casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de

salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores, condiciones que dificultan el desempeño de las mujeres como proveedoras de hogares monoparentales. Por ejemplo, el tema del cuidado de los niños plantea especiales dificultades; según se explica en el informe de la Comisión de Seguimiento de febrero de 2008, solo el 8.8% de los niños entre 0 y 7 años de edad incluidos en el RUPD asisten a hogares, guarderías o jardines del ICBF y el 5.8% asisten a otra guardería, preescolar o jardín, mientras que el 64.9% permanece con su padre o su madre – en los hogares desplazados de jefatura femenina, pues, es de esperarse que el cuidado de los niños recaiga directamente sobre la madre en una proporción comparable de los casos, lo cual necesariamente le ha de plantear a ésta serias dificultades en el manejo de su tiempo y su energía en tanto responsable de satisfacer las necesidades económicas de su familia.

Las dificultades en el cumplimiento del rol de proveedoras económicas por parte de las mujeres desplazadas se reflejan directamente en los graves problemas de inseguridad alimentaria que deben enfrentar estas unidades domésticas. Independientemente del impacto que haya tenido la afiliación de un porcentaje significativo de las familias desplazadas al programa de Familias en Acción, que incluye un subsidio de nutrición –y cuya efectividad y pertinencia en términos de género se evaluarán en secciones posteriores de esta providencia-, la inseguridad alimentaria de estos hogares es alarmante: según informa la Comisión de Seguimiento en febrero de 2008, entre las familias desplazadas con jefatura femenina inscritas en el RUPD, solamente el 7.3% tuvo acceso a programas que otorgan mercados o canastas de alimentos.

Por otra parte, cuando la jefatura de hogar es asumida por las mujeres en respuesta al abandono de sus esposos o compañeros antes o durante el proceso de desplazamiento, a menudo deben enfrentar problemas ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, que no les reconoce como cabezas de familia y en consecuencia les impide acceder a las ayudas que requieren con urgencia. Finalmente, las presiones y cargas psicológicas derivadas de esta condición, aunadas a la ruptura de los proyectos de vida, imaginarios sociales, redes de apoyo sociocultural y a la experiencia de la pobreza y la violencia, generan en las mujeres desplazadas fuertes necesidades de apoyo psicosocial que se han visto igualmente irresueltas, y cuyo procesamiento debe verse aplazado o evadido ante la necesidad apremiante de responder por sus familias. Como se verá en el capítulo siguiente, todos estos constituyen problemas específicos de las mujeres desplazadas, que no afectan ni a los hombres en situación de desplazamiento ni a las mujeres no desplazadas, y frente a los cuales no se registran todavía respuestas institucionales acordes con la premura de la situación.

En cualquier caso, es claro que los problemas generales que aquejan a las mujeres cabeza de familia en el país se magnifican y distorsionan en el caso de las mujeres desplazadas, y se traducen en obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas, tal como se explica en el numeral 1.6. subsiguiente. El componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia de la política pública de atención al desplazamiento no es sensible a esta situación –no se conocen lineamientos de género dentro de esta área-, como tampoco lo son los componentes de la fase de restablecimiento y estabilización socioeconómica –dentro de las cuales no existen programas especiales para mujeres cabeza de familia y viudas-.

Como consecuencia general de los diversos obstáculos que deben soportar las mujeres desplazadas cuando asumen la jefatura de sus hogares y el rol de proveedoras económicas de sus familias, la abrumadora mayoría de las familias desplazadas cuya cabeza es una mujer se encuentran por debajo de la línea de indigencia.

2.1.5. Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo.

Las adolescentes y niñas desplazadas enfrentan obstáculos especiales en su permanencia en el sistema educativo, debido a la existencia de factores de riesgo tales como una mayor exposición a la violencia, el abuso y la explotación sexuales, los embarazos tempranos, la explotación laboral y la prostitución forzada. Ello se refleja no sólo en una alta prevalencia de deserción escolar por parte de las jóvenes y niñas desplazadas, sino también en que existen notorias diferencias entre los niveles de acceso educativo de las mujeres, jóvenes y niñas antes y después del desplazamiento. De conformidad con los datos presentados a la Corte en el informe de febrero de 2008 de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, los factores que estimulan la desescolarización de las jóvenes y niñas desplazadas es la imposición de responsabilidades familiares incluyen “las responsabilidades familiares como cuidar a los hermanitos o hacer oficios del hogar, las situaciones de embarazo o de tener que dedicarse al cuidado de los hijos. Cabe recordar que estos datos se presentan para población menor de edad, lo cual es concordante e inquietante a la vez, con datos sobre embarazo en adolescentes brindados por la misma encuesta”.

No se ha informado a la Corte sobre la adopción de medidas que, al mitigar estos factores de riesgo, fortalezcan la permanencia de las jóvenes, adolescentes y niñas desplazadas en el sistema educativo, entre otras a través del seguimiento y acompañamiento terapéutico de las niñas y adolescentes desplazadas en su condición de víctimas de la violencia, o de la capacitación de docentes e instituciones educativas para responder adecuadamente a sus necesidades psicoafectivas, facilitando su integración exitosa al nuevo entorno estudiantil.

Tampoco existen medidas integrales para permitir que las mujeres desplazadas que son analfabetas –las cuales representan una significativa proporción de los casos- accedan a programas educativos, ni para que aquellas que cuentan con algún grado de escolaridad puedan continuar en procesos formativos que a su vez les posibiliten el acceso a mejores oportunidades laborales.

2.1.6. Obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado informa a este respecto, en su informe de febrero de 2008, que según la ENV, entre la población desplazada en edad de trabajar incluida en el RUPD, el 60.3% de los hombres se encuentran ocupados, mientras que las mujeres lo están en un 33%; el 4.4% de los hombres están desocupados frente al 5.1% de las mujeres; y el 35.3% de los hombres están inactivos, frente al 62% de las mujeres .

Los obstáculos en la inserción laboral y económica de las mujeres desplazadas se derivan directamente de las dificultades que deben afrontar en su acceso al sistema educativo y a oportunidades de capacitación laboral y profesional, descritas en el numeral precedente, y resultan particularmente gravosas cuando se tiene en cuenta la alta incidencia de jefatura de hogar femenina entre la población desplazada.

Ante la Corte Constitucional se ha denunciado que en los casos en los cuales se provee capacitación educativa y laboral a las mujeres, prevalecen los esfuerzos enfocados hacia labores consideradas femeninas en una sociedad con rasgos patriarcales, o que exigen bajos niveles de cualificación y reciben niveles similarmente bajos de remuneración, con lo cual se perpetúa el ciclo de discriminación al que han estado usualmente expuestas.

2.1.7. La explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica

En respuesta a las apremiantes necesidades suyas y de sus grupos familiares, aunadas a las dificultades que deben afrontar en su inserción al sistema educativo y en el acceso a oportunidades productivas, las mujeres desplazadas se ven obligadas con significativa frecuencia a buscar alternativas laborales en el servicio doméstico o en el mercado informal, espacios tradicionalmente excluidos de las garantías provistas por el derecho laboral, sub-remunerados y catalizadores de la perpetuación de estructuras discriminatorias, trabajos degradantes y roles femeninos considerados como “femeninos” en una sociedad con rasgos patriarcales, que les hacen particularmente vulnerables a la explotación doméstica y laboral, así como a la trata de personas hacia el exterior y el interior del país con fines de explotación económica.

En efecto, como resultado de los diversos obstáculos económicos que deben afrontar las mujeres desplazadas, el trabajo doméstico marcadamente sub-remunerado, los oficios del sector informal y la prostitución continúan siendo las opciones últimas a las que aquellas se ven abocadas.

2.1.8. Obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación

La posición asimétrica de las mujeres colombianas frente a la propiedad de la tierra, además de ser uno de los riesgos de género específicos a los que están expuestas en el marco del conflicto armado, constituye un patrón estructural de discriminación preexistente en la sociedad colombiana, y agravado en el caso de las mujeres desplazadas por la violencia, por cuanto la política pública de atención a la población desplazada carece de acciones afirmativas orientadas a subsanar dicha inequidad a través de medidas que reconozcan la discriminación de hecho que las aqueja y promuevan una real igualdad de oportunidades, tanto en los planes de retorno y reubicación, como en las medidas de protección del patrimonio inmueble hacia el futuro. En esta medida, la falta de acciones afirmativas estatales constituye un factor que perpetúa la situación inequitativa de la mujer desplazada frente a la propiedad inmueble.

2.1.9. Los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas

Las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas enfrentan un factor de discriminación adicional derivado de su pertenencia étnica, que en la práctica agrava las discriminaciones, riesgos e inequidades que soportan por sus condiciones de género y desplazamiento. En otras palabras, tanto los riesgos de género presentes en el conflicto armado como las facetas de género del desplazamiento interno se acentúan, exacerban y profundizan en el caso de las mujeres que pertenecen a estos grupos étnicos. Ello se deriva tanto de la exclusión y marginación que viven los grupos étnicos del país, como de las estructuras socioeconómicas discriminatorias y racistas prevalecientes, y de la desintegración de sus redes sociales, comunitarias y culturales de apoyo con motivo del desplazamiento; todo ello redundando en que las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas sufren un triple proceso de discriminación por ser mujeres, por haber sido desplazadas, y por pertenecer a grupos étnicos.

Estos gravísimos actos de racismo, violencia y discriminación se añan a los bajos niveles de educación y los altos índices de pobreza de las mujeres afrodescendientes desplazadas, para configurar un grave cuadro de exclusión, vulnerabilidad y marginalidad que no ha sido objeto de medidas específicas por parte del Estado.

2.1.10. Mayor exposición a la violencia política y social contra las mujeres que lideran procesos participativos u organizaciones de mujeres desplazadas.

Las mujeres desplazadas que lideran procesos de reivindicación de los derechos de la población en situación de desplazamiento sufren una agudización significativa de su nivel de riesgo de ser víctimas de violencia política o social. En muchos casos, las mismas amenazas e intimidaciones que generaron el desplazamiento originario de las mujeres las siguen hasta los lugares de recepción, y allí se reproducen y materializan de nuevo, generando mayores riesgos y desplazamientos sucesivos de las afectadas junto con sus grupos familiares. En otros casos, las mujeres desplazadas que asumen el liderazgo de organizaciones de población desplazada, organizaciones de mujeres, promoción de derechos humanos o liderazgo social y comunitario, se ven expuestas a múltiples amenazas, presiones y riesgos por parte de las organizaciones armadas ilegales, que en no pocas oportunidades desembocan en su asesinato.

No se ha informado a la Corte sobre la adopción de medidas protectivas por parte de las autoridades competentes en la materia. El Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia no ha incorporado una variable de género que incorpore los riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres desplazadas por virtud de su condición de liderazgo social o político. Tampoco se ha reportado la iniciación o desarrollo de procesos investigativos que busquen judicializar y sancionar a los culpables de estos crímenes, los cuales quedan por lo mismo en total impunidad.

2.1.11. La mayor exposición a la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación.

Los procesos organizativos y comunitarios de mujeres, tanto en los puntos de expulsión como de recepción, se ven afectados directamente por el desplazamiento forzado. En los lugares de expulsión, por la evidente imposibilidad de continuarlos ante la necesidad de migrar. En los de recepción, porque la atención de las mujeres desplazadas se debe centrar en la satisfacción de sus necesidades básicas y las de sus familias, permitiendo así poco espacio, tiempo y energía para el desarrollo de procesos organizativos o participativos; ello aunado a los riesgos adicionales para su vida y seguridad derivados de su organización en pro de la defensa de sus derechos, y al escaso impacto y efectividad de la participación de la población desplazada que opera, adicionalmente, como un factor que desestimula los procesos organizativos de mujeres. Ello se refleja, entre otras, en que la inmensa mayoría de las organizaciones de población desplazada tienen representación exclusivamente masculina, lo cual a su turno incide sobre la ausencia de un enfoque de género sensible a este tipo de inequidad en el marco de la política pública de atención al desplazamiento.

En la raíz de todos estos obstáculos en la inserción de las mujeres desplazadas a espacios públicos y políticos, se encuentran los obstáculos socioculturales genéricos que deben enfrentar las mujeres colombianas para acceder a los espacios tradicionalmente considerados masculinos de lo público, los cuales se exacerban con ocasión del desplazamiento.

2.1.12. El desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad y la reparación.

La vulneración de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas es particularmente grave, como se indicó en secciones precedentes, en lo que atañe a los numerosos casos de violencia sexual de la que muchas han sido objeto, tanto antes como después de su desplazamiento. Pero este desconocimiento no se limita a los crímenes constitutivos de violencia sexual, sino en términos generales a todos los actos criminales que precedieron y causaron el desplazamiento forzado, así como a los actos delictivos de los que han sido objeto luego del desarraigo.

No hay mecanismos de visibilización, justicia y reparación de los delitos que afectan a las mujeres desplazadas, en particular de la violencia sexual. Dentro del sistema de la Ley de Justicia y Paz no se ha informado sobre la adopción de medidas, actuaciones o programas dirigidos a visibilizar y sancionar estos numerosísimos y graves crímenes.

2.2 Problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas.

Existen problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas como tal, derivados de la conjunción de sus condiciones de género y de desplazamiento forzado, que no son experimentados ni por las mujeres no desplazadas, ni por los hombres desplazados, o de su posición como mujeres frente al sistema de atención a la población desplazada o frente a las comunidades receptoras.

La Sala ha sido alertada sobre seis tipos de problemas específicos de las mujeres desplazadas, a saber:

- Los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos.
- Problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización.
- Problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada.
- Una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación.
- El enfoque a menudo “familiarista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia.
- La reticencia estructural del sistema a otorgar la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia a las mujeres cabeza de familia o vulnerables que, por sus especiales condiciones de debilidad, tienen derecho a la misma.

2.2.1. Especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial, que se han visto gravemente insatisfechos.

Las mujeres víctimas del conflicto armado que se han visto forzadas a desplazarse, en una alta proporción de los casos desde áreas rurales o marginales del país, además de verse abocadas a situaciones de pobreza y marginación económica en los sitios de recepción, deben afrontar a nivel emocional y psicológico tanto el dolor y los traumas derivados de haber sufrido los diversos actos de violencia a los que están expuestas, como los efectos psicosociales derivados de la pérdida de sus estructuras familiares y la ruptura de sus redes comunitarias de sustento, seguridad y protección. Igualmente deben afrontar los cambios abruptos en sus responsabilidades y roles familiares como nuevas proveedoras de familias transformadas en monoparentales, así como los cambios en su lugar geográfico de residencia, y la erosión de sus factores de identidad personal, y las angustias y preocupaciones propias de la necesidad de ubicarse y reconstruir sus proyectos vitales y sus medios de subsistencia, en espacios ajenos, a menudo urbanos, que les resultan por completo desconocidos, y en los que no cuentan con redes de apoyo social o económico para sí ni para sus familiares. La precaria situación psicológica derivada de estas circunstancias contribuye a potenciar la situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres desplazadas, ya que los diversos traumas psicológicos que deben enfrentar se transforman en un obstáculo para el adecuado restablecimiento de sus derechos y su reintegración al medio social receptor. En forma simultánea, las necesidades materiales inmediatas suyas y de sus familias obligan a las mujeres desplazadas a posponer la elaboración del duelo necesario para la superación de los distintos traumas psicológicos, la incertidumbre, el temor, la inseguridad y la violencia derivados de su situación. Según explica Amnistía Internacional, estas circunstancias les llevan a “construir una identidad desde la fragilidad y vulnerabilidad: fijada en el miedo y ante el terror del ataque al cuerpo, la sexualidad, la maternidad, hacia sus hogares a través de la amenaza de perder a sus hijos y provocar la separación de las familias, limitando sus posibilidades para identificar los recursos disponibles y la fortaleza necesarias, que les permitan denunciar y reparar lo vivido.”

Este es un problema específico de las mujeres desplazadas, en la medida en que el impacto del desplazamiento forzado sobre los hombres surte efectos diferentes sobre su estabilidad psicológica y emocional, principalmente por su mayor preparación social y cultural para la autonomía, la independencia y movilidad en términos económicos y geográficos, así como por sus niveles tradicionalmente mayores de preparación para afrontar los espacios públicos de producción económica y participación social.

A pesar de existir una clara necesidad de apoyo estatal en materia psicosocial, derivada del impacto sobre la salud mental de la múltiple violación de los derechos de las mujeres desplazadas antes, durante y después del proceso de desplazamiento forzado, no se ha informado a la Corte Constitucional sobre la asignación de un lugar de la mayor prioridad a este cometido a nivel de las autoridades que forman parte del SNAIPD. Ante esta Corporación se ha demostrado por numerosas fuentes que las mujeres desplazadas por la violencia requieren, en forma urgente, oportuna e idónea, atención y acompañamiento psicosocial para superar los diversos traumas inherentes a su situación, reconstruir sus proyectos de vida, cumplir con sus frecuentes obligaciones como proveedoras de núcleos familiares, y adaptarse e integrarse a su nuevo entorno.

De especial preocupación resulta el hecho de que las adolescentes y niñas desplazadas por la violencia, víctimas a su vez de las violaciones más graves de sus derechos constitucionales prevalecientes, tampoco han sido amparadas por programas estatales de atención y acompañamiento psicosocial para superar los graves impactos de su situación sobre su proceso de desarrollo psicoafectivo.

También es consternante que las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas, quienes son víctimas de una sucesión adicional de violencias, injusticias y discriminaciones en virtud de sus condiciones étnicas y socioeconómicas, así como de las dificultades adaptativas adicionales derivadas de su diversidad sociocultural, no hayan sido objeto de programas estatales específicos de acompañamiento psicosocial que incorporen el enfoque diferencial exigido por su condición de sujetos de protección constitucional reforzada, a la luz de lo dispuesto por el Decreto 250 de 2005, que exige que el apoyo psicosocial se brinde en concordancia con las características poblacionales de género, edad y etnia de las personas beneficiarias.

2.2.2. Problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización.

En los casos en que se produce una desintegración del núcleo familiar, las mujeres y los niños a menudo resultan desprotegidos, en la medida en que se ha informado a la Corte sobre múltiples casos en los que el hombre que quedó registrado como cabeza de familia, que se ha separado de su mujer e hijos y demás personas incluidas en tal núcleo, reclama las ayudas bien sea para sí o para desviarlas a otros núcleos familiares. Luego las mujeres y menores de edad originalmente registrados con él pero separados de hecho, pierden el derecho a reclamar nuevamente los beneficios que requieren para ejercer sus derechos constitucionales. En forma directamente relacionada con este problema, se ha informado a la Sala sobre la existencia de serios obstáculos de hecho para efectuar modificaciones en el Registro inicial del núcleo familiar, a pesar de que de hecho se haya presentado una ruptura o reestructuración de la familia correspondiente.

La dificultad en acceder al sistema de registro también se deriva del desconocimiento de los requisitos para ello, así como de frecuentes casos de temor a posibles represalias por parte de sus victimarios.

El proceso de caracterización es insensible a las diversas facetas de género del desplazamiento forzado. Las indicaciones que provee sobre asuntos de género son insuficientes, y se limitan a datos básicos.

La orientación suministrada por los funcionarios encargados de procesar la declaración es insuficiente, y no tiene en cuenta su precaria situación psicológica y social.

Finalmente, se ha reportado sobre la ocurrencia de casos en los que las mujeres no pueden acceder al sistema de registro por no llevar consigo sus documentos de identificación. Las tasas de indocumentación femenina del país, especialmente a nivel rural, así como el hecho de que con ocasión del desplazamiento es frecuente dejar atrás los documentos de identidad, exigen que los funcionarios encargados del Registro se abstengan de requerir la presentación de la cédula o de otro documento de identificación para proceder a la inclusión de una mujer desplazada y su núcleo familiar en el sistema.

2.2.3. Problemas de accesibilidad al sistema de atención a la población desplazada.

Una significativa proporción de las mujeres desplazadas es analfabeta, lo cual constituye de entrada un obstáculo para su acceso al sistema de atención a la población desplazada, empezando por las dificultades para acceder a la información sobre sus derechos que es suministrada por las autoridades y organizaciones que trabajan en el área, cuando ésta se encuentra en formato escrito.

En forma semejante, la falta de documentos de identidad, de registros civiles y de títulos que acrediten su propiedad se transforma en la práctica en un grave obstáculo de acceso por las mujeres a los distintos componentes del sistema de atención a la población desplazada, así como a la presentación de denuncias sobre los delitos de los que han sido víctimas.

Por otra parte, las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, al llegar a entornos usualmente urbanos y desconocidos, carecen de las competencias, habilidades y conocimientos necesarios para adelantar trámites ante el Estado, que exigen –entre otras- información precisa sobre las autoridades a quienes acudir y su lugar de ubicación, la capacidad de llenar formatos y formularios, etc.

2.2.4. Una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación.

Las mujeres desplazadas reportan una alta incidencia de funcionarios del SNAIPD que, por carecer de entrenamiento y preparación frente a su situación de género, cometen frecuentes atropellos o simplemente no son sensibles a los distintos problemas específicos que las aquejan.

Debe tenerse en cuenta a este respecto que según indican distintas organizaciones, para las mujeres desplazadas es **más fácil comunicarse con mujeres** y narrarles a éstas su situación.

2.2.5. El enfoque predominantemente “familiarista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres que no son cabeza de familia.

El apoyo oficial se ha centrado en asistencia a mujeres gestantes y lactantes, y a mujeres cabezas de familia. Es importante que estos grupos de mujeres reciban atención especial diferenciada del Estado, pero ello no puede conllevar, como de hecho sucede, que las mujeres desplazadas que no son madres o jefas de hogar resulten, de hecho, desprotegidas por el sistema oficial de atención. En este sentido, el enfoque primordialmente centrado en las madres o mujeres cabeza de familia deviene en un obstáculo institucional para las mujeres desplazadas que no tienen dicha condición.

No existen, por ejemplo, programas para la prestación de AHE a mujeres que no son cabeza de familia, o que pierden esta condición por eventuales rupturas familiares.

2.2.6. La reticencia estructural del sistema a otorgar la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia

A pesar de que de conformidad con la doctrina sentada en la sentencia C-287 de 2007, las mujeres cabeza de familia, tienen derecho a recibir de manera continua la ayuda humanitaria de emergencia, dadas sus especiales condiciones de debilidad y vulnerabilidad, existe una reticencia estructural del sistema a otorgarles la prórroga de dicha ayuda.

2.3 Respuesta estatal a las facetas de género del desplazamiento interno.

2.3.1. Respuesta estatal a la profundización de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto-, no contiene indicaciones sobre acciones estatales orientadas a conjurar la profundización de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos, ni a atender a sus víctimas.

2.3.2. Respuesta estatal a la profundización de la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual, en el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto-, en cuanto al problema de la invisibilidad de la violencia sexual que victimiza a las mujeres desplazadas, expresa en el capítulo sobre “Registro”, citando el artículo 4 del Decreto 2569 de 2000, que “el Registro Único de Población Desplazada es una herramienta que permite una identificación por parte del Estado de todas aquellas personas que han sido víctimas del desplazamiento, ya sea esta en calidad de Incluido, No Incluido, Cesado o Excluido, con el ánimo de poder ofrecer una ayuda oportuna y un seguimiento de su situación; de manera tal que el Registro NO es un sistema de caracterización de la violencia de la que fue víctima la población en situación de desplazamiento y por ende, no es competente para registrar eventos de violencia sexual contra mujeres desplazadas”.

Por su parte, en el informe que presentó el Ministerio de la Protección Social sobre el tema de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia el día 8 de junio de 2007, ya que fue aportado como parte integrante del informe presentado por Ligia Margarita Borrero en la misma fecha-, se informa que éste Ministerio, junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrolló en 2006 un proyecto piloto en Bucaramanga, Cali, Pasto, Istmína y Quibdó, para el fortalecimiento de la capacidad de atención en salud mental y física a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual; y que mediante Convenio 114 de 2006 se volvió a formular un proyecto semejante, también con la OIM, con una duración de 24 meses, entre cuyos objetivos se encuentra el de “promover convivencia pacífica para prevenir manifestaciones de violencia, entre ellas, la violencia intrafamiliar, abuso sexual y garantizar detección y atención en salud física, mental y apoyar acciones de inclusión social de personas víctimas de violencia intrafamiliar y sexual e intervención a agresores/as con énfasis en niños, adolescentes y jóvenes”.

2.4 Respuesta estatal a la profundización de la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica, en el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto- no contiene indicaciones sobre la respuesta estatal a esta faceta de género del desplazamiento interno.

2.5 Respuesta estatal a la profundización de la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género en el caso de las mujeres desplazadas.

Como se indicó anteriormente, en el informe que presentó el Ministerio de la Protección Social sobre el tema de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia el día 8 de junio de 2007 se informa a la Corte sobre el Convenio suscrito entre dicho Ministerio y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con una duración de 24 meses, que incluye un componente de prevención de la violencia intrafamiliar entre la población desplazada.

2.6 Respuesta estatal a la profundización de la discriminación en la inserción de las mujeres desplazadas a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia, indica que el Gobierno debe asumir una actitud neutral frente a los procesos organizativos y participativos de la población desplazada, sin buscar incidir sobre la designación de sus representantes:

“...en la constitución de Mesas de Fortalecimiento, la elección de representantes, la participación de sus representantes en Comités departamentales y municipales, de las organizaciones de PD, es una acción definida, concertada y distribuida exclusivamente por parte de las organizaciones de población en situación de desplazamiento. Acción Social no puede intervenir en la elección de los representantes, puede y debe orientar y mostrar la importancia de la representación equitativa de sus miembros teniendo en cuenta el enfoque diferencial. Dentro de la estrategia de fortalecimiento del presente año, tiene por objetivo brindar formación en la importancia de la participación teniendo en cuenta el enfoque diferencial y brindar formación a las mujeres que les permita tener elementos y recursos para que logren tener una acción más efectiva en sus propuestas y acciones al interior de las organizaciones. La estrategia tiene por fin, el hacer visible para los adultos la mirada de los menores y adolescentes buscando un cambio de actitud que permita que sean vistos los menores de edad como sujetos de derechos.”

2.7 Respuesta estatal a la profundización del desconocimiento y vulneración del derecho a la salud de las mujeres desplazadas y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos.

El informe que presentó el Ministerio de la Protección Social sobre el tema de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia el día 8 de junio de 2007, ya que fue aportado como parte integrante del informe presentado por Ligia Margarita Borrero en la misma fecha-, luego de efectuar un recuento general sobre la evolución normativa y la configuración actual del sistema de atención en salud para la población desplazada, contiene la siguiente información relevante sobre la protección de las mujeres desplazadas por la violencia en cuanto a su derecho a la salud:

2.7.1. Priorización en el acceso al régimen subsidiado.

Se explica que en virtud del artículo 63 del Acuerdo 244 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, modificado por el Acuerdo 331 de 2006, “no existe ningún tipo de rezago asignado a la condición de desplazamiento, por el contrario, la priorización, es decir, la ordenación de los potenciales afiliados al Régimen Subsidiado en la jurisdicción territorial, se modificó, ‘subiendo’ a la población desplazada al 3er puesto dentro de estos criterios, después de las madres cabeza de familia (que también pueden ser desplazadas, con lo que se confirma la prioridad general de las mujeres desplazadas para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud) y de los niños menores de 5 años. En forma general, se debe interpretar que dicho orden de priorización genera que los primeros ciudadanos en ser afiliados durante una ampliación de cobertura, o cuando se realicen reemplazos al interior de los afiliados por fallecimientos, etc., sean: Recién nacidos y menores desvinculados del conflicto armado, mujeres cabeza de familia y embarazadas o periodo de lactancia de la población del área rural y aquellas en situación de desplazamiento que cumplen además estas condiciones. El Gobierno cumple así, en lo referente a la ampliación de coberturas al Régimen Subsidiado en Salud, en términos de y para la población desplazada en particular, con lo estipulado en el Artículo 17 de la Ley 387 de 1997. Su aplicación, es decir, la atención prioritaria y especial a las mujeres y niños, particularmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos; es responsabilidad en primera instancia de los municipios y en segundo lugar de los departamentos, de conformidad con el principio de descentralización administrativa”.

2.7.2. Indocumentación.

Se explica en este informe que en virtud de un acuerdo de intención suscrito entre el Ministerio de la Protección Social y Acción Social, Acción Social entrega a las Secretarías Departamentales de Salud la base de datos del RUPD, que es luego entregada por las Secretarías a los prestadores de servicios de salud de la red creada para la atención a la población desplazada; “por lo tanto, cuando una persona en situación de desplazamiento llega a la Institución Prestadora de Servicios de Salud, solamente reporta su inscripción en el RUPD y el funcionario responsable de su manejo debe consultarlo y confirmarlo. No obstante lo anterior, algunas entidades territoriales como Bogotá y Cundinamarca, han expedido circulares donde se ordena a los funcionarios hacer el ingreso a las personas que demanden servicios de salud y manifiesten ser desplazados”.

2.7.3. Acciones en materia de salud sexual y reproductiva

Por otra parte, el informe del Ministerio de Protección Social incluye un acápite titulado “Sobre la salud sexual y reproductiva”, cuyo contenido reseña los resultados de la encuesta de Profamilia sobre Salud Sexual y Reproductiva en Colombia, y en el cual se hacen esfuerzos, pese a la gravedad de los resultados de este estudio, por demostrar que se han presentado mejoras en la situación de las mujeres desplazadas desde 2001, fecha en la que se había realizado otra encuesta similar.

El informe del Ministerio incluye un segmento sobre VIH-SIDA, en el cual se informa que además de la respuesta que se adelanta en dicha cartera para la prevención y atención de este flagelo, allí también se implementa un Proyecto del Fondo Global de la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria titulado “Construcción de una respuesta intersectorial en salud sexual y reproductiva, con énfasis en prevención y atención a las ETS-VIH-SIDA, con jóvenes y adolescentes de comunidades receptoras de población desplazada en Colombia”, el cual es financiado por el Fondo Mundial contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y se inició en mayo de 2004. Se explica que los objetivos de este proyecto “están orientados a fortalecer la respuesta social y la coordinación intersectorial en los niveles municipales, al mejoramiento del acceso y de la calidad de los servicios de educación para la sexualidad y prestación de servicios en salud sexual y reproductiva a jóvenes y adolescentes, y a la formación y empoderamiento de adolescentes y jóvenes viviendo en contextos de desplazamiento”. También se indica que los beneficiarios de este proyecto “son las autoridades municipales y los comités locales de trabajo intersectorial, los equipos de salud y la comunidad educativa de las zonas reacción del proyecto y 600.000 jóvenes, mujeres y hombres en condiciones de vulnerabilidad, entre 10 y 24 años, tanto desplazados/as como habitantes de municipios y localidades receptoras, de los cuales 100.000 son beneficiarios directos y 500.000 beneficiarios indirectos”.

2.8 Respuesta estatal a la profundización de los patrones de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, en el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia, contiene únicamente la siguiente afirmación sobre el grave problema de la asunción de jefatura de hogar femenina por parte de las mujeres desplazadas, sin las condiciones de apoyo institucional para ello:

“El solo hecho de sufrir una situación de violencia y que además conduzca al desplazamiento, cambia las actividades y necesidades de las personas. Sin embargo se ha tratado de prestar especial atención a las mujeres embarazadas, las madres de niños pequeños, las mujeres cabeza de familias, las personas discapacitadas y las personas de avanzada edad, a cuyas necesidades especiales se brinda atención por medio de programas establecidos para atender sus necesidades especiales. Nos referimos a los programas del ICBF, la OPSR, el CICR y otros, que tienen en cuenta entrega de ayudas con criterios de focalización de beneficiarios relacionados con grupos étnicos vulnerables, grupos etarios y por género, grupos con deficiencia alimentaria, grupos identificados con VIH/SIDA, entre otros.”

2.9 Respuesta estatal a la profundización de los obstáculos en el acceso al sistema educativo para el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia guarda silencio sobre el tema de los diversos obstáculos que deben afrontar las mujeres en situación de desplazamiento ante el sistema educativo.

Por su parte, el Director de Cobertura y Equidad del Ministerio de Educación Nacional presentó un informe a la Corte Constitucional el 8 de junio de 2007, en el cual reporta diversas acciones de este Ministerio en beneficio de las mujeres desplazadas: 1) la implementación de un programa piloto de alfabetización, educación básica primaria y formación laboral entre mujeres iletradas desplazadas cabeza de hogar en Bolívar –zonas marginales de Cartagena, Magangué, San Pablo, Santa Rosa, María La Baja y Carmen de Bolívar-, desarrollado por el ministerio con recursos de la cooperación internacional y el concurso de las Secretarías de Educación, la OEI y el SENA; se indica que “actualmente las mujeres que culminaron el proceso académico están recibiendo atención en formación laboral por parte del SENA”; y 2) en coordinación con UNESCO, el desarrollo de un proyecto para la “Atención a la Población afectada por el Conflicto” en Sucre y Chocó, “beneficiando a 9000 jóvenes y adultos a los cuales se les está brindando la etapa fundamental de la metodología CAAM además se incluye el componente de capacitación en procesos de perdón y reconciliación para los docentes, jóvenes y adultos. Actualmente el 80% de los beneficiarios terminaron el proceso, cabe anotar que la proporción de atención en la primera fase fue de un 60% mujeres y 40% hombres. En el año 2007, el proyecto continuará su segunda fase la cual beneficia a 2.500 hombres y mujeres de Sucre y Guajira”.

En el mismo informe del Ministerio de Educación, se presentan ante la Corte consideraciones genéricas sobre los porcentajes de acceso a matrículas escolares, tasas de cobertura bruta y tasas de deserción para hombres y mujeres en el país en general, sin hacer distinciones sobre la situación específica de las mujeres, jóvenes y niñas desplazadas por la violencia.

2.10 Respuesta estatal a la profundización de los obstáculos en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas para el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia contiene una descripción general de los componentes de la política de atención a la población desplazada relativos a la fase de estabilización socioeconómica, sin hacer referencia alguna a la situación desventajosa de las mujeres frente a las oportunidades laborales y productivas, según se ha acreditado en la presente providencia.

2.11 Respuesta estatal a la profundización de los obstáculos en el acceso a la propiedad de la tierra, a la vivienda y en la protección del patrimonio de las mujeres desplazadas hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección

de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia contiene un capítulo titulado “Retornos”. En este segmento, la funcionaria describe en términos generales el componente de retorno y reubicación del SNAIPD, así como sobre el tema de acceso a la vivienda para población desplazada, sin hacer referencia específica alguna a la precaria situación de las mujeres frente al acceso a la propiedad inmueble y a la vivienda en este tipo de procesos.

En el mismo informe se incluye un capítulo titulado “Tierras”. Allí se controvierte la postura según la cual el Estado no ha reconocido la discriminación de género existente en el país en cuanto a las relaciones jurídicas con la tierra, en los términos siguientes. En efecto, afirma la funcionaria que “existen dos lineamientos claros, teniendo en cuenta la posición de vulnerabilidad que en este ámbito algunas veces afrontan las mujeres rurales, que son de público conocimiento y de estricta exigencia para los operadores administrativos que otorgan el subsidio integral de tierras – conformación de empresas básicas agropecuarias establecido en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 24 de la Ley 8123 de 2003, que adjudican los terrenos baldíos de la Nación y en general, adelantan los diferentes trámites agrarios al interior del INCODER”.

2.12 Respuesta estatal a los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto-, guarda silencio respecto de la crítica situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas.

En el informe del Ministerio de la Protección Social que se aportó como parte integrante del informe de Acción Social del 8 de junio, sin embargo, se hace referencia a un proceso incipiente de recolección de información por parte del Grupo de Asuntos Étnicos y Género de dicha cartera, respecto de la situación actual de las minorías étnicas en cuanto a su acceso al sistema de seguridad social en salud. En dicho informe se precisa que no se han hecho esfuerzos por estudiar la situación de las mujeres que forman parte de tales etnias: “a través de contrataciones realizadas por el ahora Grupo de Asuntos Étnicos y Género se inició, por una parte, la recolección de información de diagnóstico de la situación en materia de atención y acceso a los servicios de salud de la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento (indígenas y afrocolombianos), con miras a definir estrategias diferenciales de intervención que conduzcan al desarrollo de planes, programas y proyectos en el marco de la protección social que beneficien a estos grupos. Diagnóstico que está actualmente siendo complementado y ajustado, ya que la recolección inicial de información estuvo enfocada hacia municipios en zona de frontera que además sufren el fenómeno de desplazamiento, pero sin incluir otros municipios receptores no fronterizos de población desplazada de estos grupos. Cuando el diagnóstico esté finalizado, esperamos generar espacios de discusión para identificar con los mismos grupos (indígenas y afrocolombianos) las estrategias de atención diferencial, así como evidenciar la situación por la que atraviesan las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas y analizarla desde su perspectiva cultural, para definir estrategias específicas para solventar dicha situación”.

2.13 Respuesta estatal a la profundización del desconocimiento de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia guarda silencio.

2.14 Respuesta estatal a los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó el Ministerio de la Protección Social sobre el tema de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia el día 8 de junio de 2007, ya que fue aportado como parte integrante del informe presentado por Ligia Margarita Borrero en la misma fecha-, contiene un segmento titulado “Sobre la Salud Mental y la Intervención Psicosocial”.

2.15 Respuesta estatal a los problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia, contiene un capítulo titulado “Registro”. En este capítulo, la funcionaria referida efectúa una descripción somera de la evolución del sistema de Registro Único de la Población Desplazada desde 1995 hasta la fecha, resaltando positivamente ciertos aspectos del mismo que, no obstante, no resultan relevantes ni pertinentes para el tema concreto de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia. En ninguna parte de este capítulo se hace referencia a los distintos problemas específicos que deben afrontar las mujeres desplazadas ante el sistema de registro y caracterización, según han sido descritos en la presente providencia, salvo por dos breves referencias a temas puntuales relacionados con este ámbito: el tema de la frecuente indocumentación de las mujeres desplazadas, y el tema de la falta de caracterización del problema de violencia sexual que las aqueja.

En cuanto al problema de indocumentación, que según se ha reportado a la Sala se configura en no pocos casos como obstáculo para el acceso al sistema, informa la subdirectora de atención a la población desplazada que “con el fin de proteger el derecho de las personas a presentar declaración sin exigencia de requisitos mínimos, la presentación del documento de identidad no es de carácter obligatorio al momento de la toma de la declaración. Para subsanar esta falta de información se realizan intercambios de información con las entidades del SNAIPD de tal manera que el RUPD sea actualizado con los números de identificación disponibles en otros sistemas de información. Así mismo, la aplicación de formatos de caracterización por parte de Acción Social permiten esta actualización”.

2.16 Respuesta estatal a los problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección

de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia, omite dar indicaciones sobre la respuesta estatal a esta faceta de género del desplazamiento.

2.17 Respuesta estatal a la alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, no contiene indicaciones sobre la respuesta estatal a este problema.

2.18 Respuesta estatal al enfoque “familiarista” del sistema de atención a la población desplazada.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007 contiene las siguientes consideraciones sobre el sesgo “familiarista” del sistema de atención a la población desplazada:

“En la generación de ingresos se atiende a un miembro del hogar, priorizando la persona que mayor capacidad tiene en generar ingresos o quien no tiene una oportunidad en el momento de la intervención, cuando otro u otros miembros de la familia están trabajando.

“Se cuenta con las modalidades de vinculación laboral, emprendimientos a los casos nuevos y fortalecimientos a los emprendimientos ya existentes, con el fin de atender todas las posibilidades de generación de ingresos y se tienen en cuenta en las fases iniciales de la intervención, las diferentes condiciones de vulnerabilidad, especialmente en el caso de madres cabeza de familia, que requieren un incentivo económico que les permita su participación en el proyecto productivo, respaldado también con alimentos por capacitación y por trabajo, de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación.

“En aplicación de los criterios de atención diferencial positiva a las mujeres cabeza de hogar se constituyen en un grupo prioritario a vincular en los proyectos dependiendo del grado de receptividad para participar o de hacer parte del proceso”.

3. Valoración constitucional de las facetas de género del desplazamiento interno y de la respuesta estatal a las mismas.

Las dieciocho facetas de género del desplazamiento forzado, tanto individualmente como en su interacción recíproca, constituyen violaciones graves y continuas de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto que deben soportarlas. Este cuadro de desconocimiento masivo de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, que son –como se indicó– sujetos de protección constitucional reforzada en virtud de múltiples mandatos constitucionales y obligaciones internacionales del Estado colombiano, constituye un detonante fáctico de suficiente gravedad como para justificar la adopción de medidas de protección enérgicas por el juez constitucional.

En términos específicos, cada una de las facetas de género del desplazamiento forzado se erige sobre el desconocimiento manifiesto de varios derechos constitucionales fundamentales, y activa obligaciones de prevención y protección por parte de las autoridades estatales, cuyo cumplimiento inmediato se ordenará mediante la presente providencia. A continuación, la Corte señalará brevemente cuáles son los mandatos constitucionales e internacionales que son vulnerados por las facetas de género del desplazamiento forzado, y las obligaciones estatales correlativas. Son estos mandatos constitucionales e internacionales los que establecen, a su vez, el estándar mínimo de satisfacción de los derechos fundamentales afectados al cual habrán de referirse las autoridades nacionales en cumplimiento de lo ordenado en el Auto presente.

La mayor exposición de las mujeres desplazadas a la violencia y el abuso sexuales -incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual- constituye una violación de los derechos fundamentales y de las diversas obligaciones del Estado colombiano. Por tratarse de delitos cometidos contra víctimas del conflicto armado -como lo son las mujeres desplazadas-, los actos de este tipo constituyen una especie, post-desplazamiento, del mismo género de violaciones al Derecho Internacional Humanitario.

La mayor exposición de las mujeres desplazadas a la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género tal como se reseñó en este Auto, es una violación de los derechos y obligaciones constitucionales e internacionales, por tratarse de manifestaciones específicas de la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado. Debe recordarse también que estas formas de violencia de género constituyen violaciones de los derechos mínimos de la población desplazada señalados en la sentencia T-025 de 2004, a saber, los derechos a la vida (art. 11, C.P.), a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (art. 12, C.P.) y a la salud (art. 49 C.P.).

Las obligaciones constitucionales e internacionales de las autoridades colombianas frente a esta faceta de género del desplazamiento forzado son, igualmente, precisas; en virtud de las mismas, el Estado está en la obligación de adoptar medidas positivas encaminadas a materializar sus deberes de respeto, prevención y protección de los derechos lesionados por la violencia intrafamiliar y comunitaria por motivos de género contra las mujeres desplazadas.

El desconocimiento y vulneración agravados del derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos de las mujeres desplazadas, lesionan en forma manifiesta y grave la Constitución Política.

El derecho a la salud, del cual son titulares todas las mujeres en virtud del mandato del artículo 49 de la Constitución Política, cuenta con un sólido refuerzo a nivel internacional en lo dispuesto en el Artículo 12 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de conformidad con el cual el Estado colombiano está en la obligación de adoptar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia”, así como de garantizar a las mujeres “servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”. Estas obligaciones estatales, claras y precisas, resultan aún más imperiosas frente a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, ya que según dispone el Principio Rector No. 4, “ciertos desplazados internos, como las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”. Este es mandato de atención especial se particulariza adicionalmente en el Principio 19 en lo atinente a la preservación del derecho a la salud, el cual dispone que “se prestará especial atención a las necesidades sanitarias

de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole”, y “se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos”. En igual medida, en la sentencia T-025 de 2004 se señaló que uno de los derechos básicos de la población desplazada, que integran el mínimo prestacional que ha de ser satisfecho por el Estado en toda circunstancia, es el derecho a la salud.

Como resultado de este marco constitucional de protección reforzada del derecho a la salud de las mujeres desplazadas, éstas tienen derecho a recibir atención diferenciada, que proteja su integridad física y mental durante todas las fases del desplazamiento. Esto hace referencia a todos los diversos aspectos de su salud como mujeres, niñas o adolescentes, incluidas sus necesidades especiales en términos sanitarios, su salud sexual y reproductiva, y demás necesidades especiales de salud, propias de su género y afectadas por su situación de desplazamiento. En el caso de las niñas y adolescentes desplazadas, se trata de un derecho prevaleciente y de inmediata aplicación que debe sujetarse a lo establecido en los artículos 44 y 50 de la Constitución.

Desde otra perspectiva, existen estándares internacionales sobre los componentes mínimos de atención gratuita e inmediata a las víctimas de la violencia sexual, que incluyen: **(a)** asistencia médica inmediata para la atención de las heridas y lesiones recibidas por las víctimas, **(b)** seguimiento médico para la atención de las consecuencias clínicas del acto delictivo; **(c)** provisión inmediata de anticoncepción de emergencia y tratamiento profiláctico para evitar el contagio de infecciones de transmisión sexual; **(d)** atención psicológica especializada inmediata para la víctima y su familia; **(e)** asesoría médico-legal y jurídica; **(f)** asistencia social; **(g)** medidas protectivas para prevenir agresiones adicionales a la víctima. Según ha explicado la Organización Panamericana de la Salud, los servicios requeridos por las víctimas de violencia sexual son los siguientes: “Brindar una atención integral e interdisciplinaria: esto incluye la atención médica, psicológica y de apoyo a través de los grupos de apoyo autoayuda. Además, los proveedores deben conocer los otros servicios y recursos disponibles en su comunidad para referir a la sobreviviente a servicios de atención que no se proveen en el centro de salud o de otros servicios, como son los legales, de apoyo económico y de protección, entre otros... Contar con una guía de recursos del sector público y privado que brinden asistencia y patrocinio jurídico gratuito para las mujeres que quieran realizar la denuncia judicial.”

Los alarmantes patrones de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana que se registran entre las mujeres desplazadas violan abiertamente numerosos mandatos constitucionales. Las condiciones de vida que deben soportar las mujeres cabeza de familia desplazadas junto con sus hogares constituyen una manifestación extrema de las violaciones de los derechos constitucionales que apareja de por sí el desplazamiento forzado y que fueron señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en particular: el derecho a un nivel de vida en condiciones de dignidad, los derechos a la salud y al trabajo, y el derecho a una alimentación mínima, “que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud”. Más aún, esta situación repercute directamente sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales de los menores de edad que dependen económicamente de las mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento, lo cual hace más severa la violación de los mandatos del Constituyente (art. 44, C.P.) y llama a la adopción de las medidas de resolución más fuertes por parte de las autoridades competentes.

La carga de verse expuestas a obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo representa, para las mujeres desplazadas, un desconocimiento de su derecho a la educación, con dimensiones

jurídicas diferentes dependiendo de si afecta a una niña desplazada menor de quince años, o a una joven o mujer desplazada mayor de esta edad.

La presencia de obstáculos agravados en la inserción de las mujeres desplazadas al sistema económico y en su acceso a oportunidades laborales y productivas constituye la base de la violación de su derecho a un nivel de vida adecuado en condiciones de dignidad, o mínimo vital. A su vez, representa una violación de su derecho al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad, con incidencia inmediata sobre el disfrute de los derechos fundamentales de los menores de edad que dependen económicamente de ellas. También constituye el fundamento de la perpetuación de patrones de inserción laboral basados en nociones patriarcales y machistas sobre los trabajos y ocupaciones propias de la mujer. Son prejuicios que les relegan a ocupaciones sub-remuneradas y marginales con menores posibilidades de proveer un nivel de ingresos digno para ellas y su familia, en consecuencia, provee la base para la perpetuación de patrones discriminatorios, con violación del derecho a la igualdad. En esta medida, dichos obstáculos no solamente configuran violaciones de los artículos 11, 13, 16, 44 y 53 Superiores, sino también de las obligaciones internacionales plasmadas en el Principio Rector 18 -que consagra el derecho de los desplazados internos a un nivel de vida adecuado-, así como de las obligaciones derivadas del artículo 11 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -que obliga a las autoridades a adoptar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos”

La mayor exposición de las mujeres desplazadas a la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica, es un desconocimiento frontal de sus derechos a la dignidad, a la libertad y al trabajo en condiciones dignas y justas, que incide sobre el disfrute de sus demás derechos fundamentales. La Sala recuerda que las mujeres desplazadas son titulares de la totalidad de las garantías laborales establecidas en los artículos 25 y 53 Superiores, cuya lectura a la luz de los artículos 1 y 13 de la Carta -que consagran los principios de dignidad humana e igualdad- se traduce en un deber estatal inmediato de adoptar medidas para atacar las condiciones de fondo que generan una mayor vulnerabilidad de dichas mujeres a la explotación laboral y a la trata con fines de explotación económica. Se recuerda en este sentido, también, lo dispuesto por el Principio Rector No. 11, en el sentido de que los desplazados internos deben ser protegidos, en particular, contra “la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud”.

Los obstáculos agravados que deben afrontar las mujeres desplazadas en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación, constituyen un desconocimiento de las obligaciones estatales codificadas en el Principio Rector No. 29, de conformidad con el cual “las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.”

La mayor exposición de las mujeres desplazadas a ser discriminadas en su acceso a espacios públicos y políticos, no solamente es una forma grosera de violación del derecho a la igualdad (art. 13, C.P.), sino una vulneración del principio de democracia participativa (art. 1, C.P.) y del derecho fundamental a la participación (art. 40, C.P.), que desconoce obligaciones internacionales de Colombia tales como las que se derivan de la Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cuyo artículo 7 dispone que los Estados Partes deben adoptar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación de género en la vida política y pública, garantizando a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, los derechos

a “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas”, y a “participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

Esta forma de discriminación acentuada contra las mujeres desplazadas adquiere dimensiones más graves cuando se tiene en cuenta que, en el marco de la superación de los conflictos armados, de la atención a sus víctimas y de justicia transicional, las mujeres juegan un rol crucial que ha sido subrayado por diversas instancias internacionales.

La vulneración abierta de los derechos de las mujeres desplazadas a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición, en tanto víctimas del conflicto armado, es lesiva de los numerosos mandatos constitucionales e internacionales que proveen el fundamento de estos derechos. A este respecto, la Sala considera relevante remitirse a las extensas consideraciones sobre el alcance, contenido y consagración jurídica de estos derechos que se realizó en la sentencia C-370 de 2006.

Las necesidades apremiantes e insatisfechas de acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas hacen ilusorio el ejercicio de su derecho fundamental a la integridad psicológica y moral (art. 12, C.P.) –que es uno de los derechos básicos de las personas desplazadas que forman parte del mínimo prestacional del Estado–, así como de su derecho a la salud psicológica (art. 49, C.P.) y, por consecuencia, del principio de dignidad humana (art. 1, C.P.). Se recuerda a este respecto que el Principio Rector No. 19 establece que “cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales”, y que “se prestará especial atención al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole”.

Los problemas de las mujeres desplazadas ante los sistemas oficiales de registro y caracterización, así como sus dificultades de accesibilidad al sistema de atención a la población desplazada y la alta frecuencia de funcionarios insensibles y no capacitados para responder a su situación, constituyen en su conjunto barreras de acceso al sistema oficial de protección por parte de las mujeres en situación de desplazamiento. Ellas, en su condición de sujetos de especial protección constitucional ameritan un trato preferencial y más benéfico, que les facilite en vez de obstruirles la posibilidad de acceder a los distintos componentes del sistema. En igual medida, la implementación de un enfoque exclusivamente “familiarista”, que deja por fuera del sistema de protección a las mujeres desplazadas que no son cabeza de familia, es una barrera para el goce efectivo de los derechos fundamentales de quienes se ven excluidas injustamente del ámbito de cobertura de la política de atención estatal.

Finalmente, la reticencia estructural del sistema a otorgar la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia a las mujeres cabeza de familia o vulnerables que, por sus especiales condiciones de debilidad, tienen derecho a la misma, es una violación de su derecho básico a recibir asistencia humanitaria mientras duren sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión. Se recuerda a este respecto que en la sentencia T-025 de 2004, la Corte explicó que el derecho básico a recibir asistencia humanitaria para cubrir las necesidades del mínimo vital, se extiende en el tiempo en los casos de quienes no pueden asumir su propia manutención por circunstancias fácticas debidamente probadas, casos en los cuales “se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado –es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello-.” En igual sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-278 de 2007, al afirmar con toda claridad que la atención humanitaria de emergencia se debe prestar hasta que la persona esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.

VI. MEDIDAS DE CARÁCTER GENERAL A ADOPTAR PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS MUJERES DESPLAZADAS DE COLOMBIA

1. Elementos comunes de las órdenes a impartir.

Sobre la base de la constatación del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, en las secciones precedentes se identificaron y valoraron tanto los riesgos de género en el marco del conflicto armado que causan el desplazamiento forzado de las mujeres, como las distintas facetas de género del desplazamiento y la respuesta estatal a las mismas. Ambos grupos de factores dan cuenta conjuntamente, para la Corte, del impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres del país; su interacción recíproca contraría de manera palmaria y protuberante la totalidad de los derechos constitucionales fundamentales de las mujeres afectadas, interpretados a la luz de las obligaciones internacionales de Colombia en la materia. Por lo tanto, las autoridades estatales están obligadas en forma imperativa y urgente a intervenir sobre los dos grupos de factores, mediante acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas para atacar en forma directa las causas de raíz del impacto de género del desplazamiento forzado en el país.

A pesar de que se han presentado ciertos avances, así, en la formulación y estructuración de dicha política pública, la apreciación de la sumatoria de los elementos en los que tales avances se han traducido permite concluir sin dificultad que persisten **vacíos críticos**, como el atinente a la prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento forzado, y la atención de las mujeres afectadas por las diversas facetas de género identificadas en la presente providencia.

Estos vacíos críticos en la política pública para la atención a la población desplazada, que se traducen en la práctica en el desconocimiento sistemático y profundo de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas del país, deben ser llenados por las autoridades competentes en forma inmediata y expedita, mediante la adopción de **programas específicos**, que se habrán de articular con los elementos de la política pública que ya existen en la actualidad. La Corte Constitucional considera que para colmar estos vacíos de la manera expedita y cuidadosa en que así lo exige la Carta Política, es necesario que se diseñen e implementen **trece programas específicos de género** en el marco de la política pública para la atención al desplazamiento forzado, que se describirán en el presente acápite.

La coordinación de la adopción de esos trece programas específicos, así como la garantía del acceso a los mismos por las mujeres desplazadas, son deberes de Acción Social en tanto coordinador del SNAIPD. Es a Acción Social, por lo tanto, y específicamente a su Director, a quienes se impartirán las principales órdenes proferidas en la presente providencia.

Los trece programas que Acción Social deberá, en ejercicio de sus competencias, diseñar para efectos de colmar los vacíos críticos en materia de género en la política pública de atención al desplazamiento forzado en el país, son los siguientes:

- a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
- b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

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

Cada uno de esos programas debe cumplir con unos elementos mínimos de racionalidad, semejantes a los elementos mínimos de racionalidad de la política pública de atención al desplazamiento a la cual deben articularse en forma integral. La Corte enunciará los quince elementos mínimos de racionalidad de cada programa para efectos de que exista absoluta claridad en cuanto al contenido de las órdenes impartidas en la presente providencia, y para especificar la situación fáctica y los parámetros jurídicos constitucionales a los cuales cada uno de ellos debe responder en su diseño e implementación.

En tanto medidas esenciales, de inmediata adopción, para la resolución del estado de cosas inconstitucional en una de sus manifestaciones más críticas, el diseño, adopción e implementación de cada uno de estos programas debe hacerse dentro de un término de tiempo corto, a saber, un máximo de tres meses. La magnitud de las violaciones de los derechos fundamentales que están de por medio, y la situación alarmante, no solo de las seiscientas mujeres que serán objeto de órdenes concretas de protección en esta providencia, sino de la totalidad de las mujeres, jóvenes y niñas desplazadas por la violencia en el país, así lo exigen a la luz de los mandatos constitucionales primarios.

Por último, en forma concomitante a la creación e implementación de los programas referidos, las autoridades que conforman el SNAIPD deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada:

- **La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas :** En virtud de esta presunción, es un deber oficioso de los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas el presumir que se encuentran en la situación de vulnerabilidad e indefensión acentuadas que se han descrito en el presente Auto, y proceder a una valoración oficiosa e integral de su situación con miras a detectar posibles violaciones de sus derechos constitucionales. Igualmente, en virtud de esta presunción, no le es dable a los funcionarios de Acción Social imponer cargas administrativas o probatorias que no se compadezcan con la situación de vulnerabilidad e indefensión de las mujeres desplazadas en el país. También en aplicación de esta presunción, las autoridades están en el deber de realizar oficiosamente las remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarios para que las mujeres desplazadas que buscan su ayuda puedan acceder en forma expedita a los distintos programas que se habrán de crear para la protección de sus derechos.
- **La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular** Implica que dicha ayuda debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada mujer individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga. Se entenderá que las condiciones de autosuficiencia integral se han materializado en casos particulares, cuando se haya superado el nivel de pobreza y se hayan reunido las demás condiciones que permiten concluir que dicha ayuda humanitaria de emergencia ha dejado de ser necesaria porque la persona y su familia han pasado a la etapa de estabilización socioeconómica, de conformidad con la sentencia C-278 de 2007 y la sentencia T-025 de 2004.

Es responsabilidad del Director de Acción Social el disponer las actuaciones y procedimientos necesarios para que la totalidad de los funcionarios públicos que están encargados de atender los derechos de las mujeres desplazadas conozcan, comprendan y apliquen adecuadamente estas dos presunciones constitucionales; así se les ordenará en la presente providencia.

2. Elementos mínimos necesarios que deben cumplir los trece programas cuya adopción se ordena en la presente providencia.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, el Ejecutivo cuenta con autonomía para escoger los medios conducentes a la satisfacción de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas y la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado; en consecuencia, el Director de Acción Social será autónomo en la selección de los instrumentos y medios para diseñar y garantizar que se inicie la implementación de los Programas que se habrán de crear. Los elementos mínimos de racionalidad delineados a continuación en relación con cada uno de estos programas constituyen indicaciones de los problemas básicos mínimos que deben abordar los programas en cuestión, y criterios constitucionales para orientar el diseño e implementación de los programas hacia la satisfacción efectiva de los derechos mínimos de la población afectada.

2.1 El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.

2.1.1. *Ámbito de cobertura necesario y obligatorio.*

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un programa específico para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género a los que están expuestas las mujeres en el conflicto armado colombiano.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección 3 del presente Auto. Es decir, el Programa debe contar con componentes específicos para la prevención concreta de los diez riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado, a saber: **(a)** el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado, en tanto factores causales del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres; **(b)** el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; **(c)** el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; **(d)** los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos; **(e)** los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; **(f)** el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; **(g)** el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; **(h)** el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; **(i)** los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y **(j)** el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

2.1.2. *Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.*

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales seriamente violados por los riesgos de género extraordinarios en el marco del conflicto armado colombiano.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres afectadas por los riesgos de género en el conflicto armado dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

2.1.3. Elementos mínimos de racionalidad del programa en tanto componente de una política pública.

La suma gravedad de los riesgos de género descritos en el presente Auto ameritan la adopción de programas que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumplan con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa para la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total *quince*, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

2.1.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que este programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

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

2.1.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

2.1.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

2.1.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales por los riesgos de género extraordinarios en el marco del conflicto armado que afectan al país y que se describieron en la presente providencia.

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

2.1.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por los riesgos de género en el marco del conflicto armado y por el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres por él afectadas. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

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

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

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

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

2.1.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

2.1.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

2.1.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

2.1.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

2.1.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

2.1.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un mes. De esta forma, el Programa para la Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres meses después de que se haya notificado la presente providencia.

2.1.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutive. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

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

SEGUNDO.- En el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, **CONSTATAR** que, entre los diversos riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano identificados en la presente providencia como causa de desplazamiento, el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado configura una situación fáctica alarmante por ser abiertamente lesiva de los derechos humanos en su integridad y de los postulados más básicos del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto. En consecuencia, **DECLARAR** que las autoridades colombianas a todo nivel están en el deber constitucional e internacional imperativo de actuar en forma resuelta para conjurar en forma efectiva las causas de raíz del panorama generalizado de violencia sexual acreditado ante esta Corporación por múltiples fuentes de manera consistente y reiterada.

En consecuencia, **SE CORRE TRASLADO** de la presente providencia, así como del documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al señor Fiscal General de la Nación, para que éste, en ejercicio autónomo e independiente de sus competencias y sin perjuicio de las investigaciones que ya se han iniciado, adopte a la mayor brevedad las medidas a las que haya lugar en relación con los hechos allí descritos, con miras a asegurar que las investigaciones que estén en curso avancen aceleradamente, y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aun no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria. La Sala Segunda de Revisión **DECLARA RESERVADO** el documento separado en el que constan tales informaciones, salvo en lo atinente al acceso a dicha información por los fiscales designados por el señor Fiscal General de la Nación para dirigir la investigación, por el señor Procurador General de la Nación, y por el Director de CODHES, a quienes **se comunicará**, igualmente, el contenido del documento separado en cuestión para los efectos de seguimiento y acompañamiento de las víctimas a los que haya lugar, al . **Se REQUIERE** al señor Fiscal General de la Nación que rinda ante la Corte Constitucional, a más tardar seis meses después de que se le comunique la presente providencia, un informe detallado sobre el curso que se le ha dado a la información contenida en el documento separado del que se le corre traslado, especificando la etapa investigativa o de juzgamiento en la que se encuentran los casos que allí se relatan.

SE CORRE TRASLADO de la presente providencia, así como del documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al señor Procurador General de la Nación, y se le **INVITA** a que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, garantice la realización de una supervigilancia particularmente estricta sobre el desarrollo de los procesos investigativos y de restitución de derechos fundamentales a los que haya lugar.

SE COMUNICA la presente providencia, así como el documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al Director de CODHES, y se le **INVITA** a que promueva el acompañamiento y orientación de las víctimas de tales crímenes durante las actuaciones investigativas y de juzgamiento a las que haya lugar.

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

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

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

CUARTO.- Para asegurar la respuesta diferencial del Estado colombiano al impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, se **ORDENA** al Director de Acción Social que adopte las medidas necesarias para garantizar que las **dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada**, descritas en la presente providencia, sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas.

QUINTO.- Se **COMUNICA** el contenido de la presente providencia al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, para que dentro de sus órbitas de competencia adopten las medidas a las que consideren que haya lugar, con miras a proteger de la manera más efectiva los derechos fundamentales de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado colombiano, en cumplimiento de la presente providencia. Se **URGE** a los señores Procurador General de la Nación, Contralor General de la República y Defensor del Pueblo para que ejerzan sus atribuciones constitucionales de la manera más estricta posible para garantizar la restitución de los derechos de las mujeres desplazadas a través de las medidas que se ordenan en la presente providencia, y se les **SOLICITA** que, según lo consideren conveniente, informen a la Corte sobre el cumplimiento de las mismas, y sobre las medidas que han adoptado desde sus respectivas esferas de competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos de las afectadas.

SEXTO.- Se **COMUNICA** el contenido de la presente providencia al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y al representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia (UNODC).

SÉPTIMO.- Para garantizar la más amplia participación de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la mujer desplazada en Colombia en el proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, y en particular en los procesos de diseño e implementación de los trece Proyectos cuya creación aquí se ordena, así como de acompañamiento a las víctimas del desplazamiento forzado, se **COMUNICA** el presente Auto a las siguientes organizaciones: **(1)** CODHES; **(2)** Corporación Casa de la Mujer; **(3)** Corporación Sisma Mujer; **(4)** Liga de Mujeres Desplazadas; **(5)** AFRODES; **(6)** PROFAMILIA; **(7)** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; **(8)** Plan Internacional; **(9)** Comité Internacional de la Cruz Roja; **(10)** Amnistía Internacional; **(11)** Human Rights Watch; **(12)** Comisión Colombiana de Juristas; **(13)** Comisión Intereclesial Justicia y Paz; **(14)** Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); **(15)** Red Nacional de Mujeres Desplazadas; **(16)** Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; **(17)** Consejo Noruego para Refugiados; **(18)** Corporación Opción Legal; **(19)** Pastoral Social de la Iglesia Católica; **(20)** la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; **(21)** UNICEF; **(22)** ONIC; **(23)** Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; **(24)** Comisión Interamericana de Derechos Humanos; **(25)** Organización Femenina Popular; **(26)** Ruta Pacífica de Mujeres; **(27)** Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM).

OCTAVO.- Se **COMUNICA** el presente Auto a la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer.

NOVENO.- Para proteger los derechos fundamentales de las seiscientas mujeres cuya situación ha sido acreditada ante la Corte Constitucional, se **ORDENA** al Director de Acción Social adoptar las medidas individuales especificadas en los anexos del presente Auto.

AUTO 237 DE 2008

Bogotá, D.C., 19 de septiembre de 2008

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ha adoptado la presente providencia con el objeto de **ejercer el control constitucional del cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 del 14 de abril de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado**, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.*

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISIÓN.

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

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

El soporte fundamental de la presente providencia es triple:

1. El carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores que son víctimas del desplazamiento forzado y los diversos crímenes que lo rodean.
2. El carácter masivo, sistemático y profundo de la violación de sus derechos fundamentales a lo largo del territorio nacional.
3. El carácter apremiante de sus necesidades, a las cuales el Estado colombiano está obligado a responder en forma diferencial y prioritaria por mandato de la Constitución.

Cada uno de estos tres pilares jurídicos fue expuesto con debido detalle en el Auto 092 cuyo cumplimiento se verifica.

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

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

1. **Creación de 13 programas específicos** que busquen atacar tanto las causas de fondo del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, como las facetas de género del desplazamiento en tanto manifestaciones del impacto diferencial de este crimen sobre las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores. Esta orden, de naturaleza compleja, se formuló así en el literal segundo de la parte resolutive:

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

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

Se **ORDENA** al Director de Acción Social que garantice que cada uno de estos programas cumpla en su diseño e implementación con las condiciones y los elementos mínimos de racionalidad descritos en este auto. En particular, se **ORDENA** al Director de Acción Social que garantice la participación activa y efectiva, en el diseño e implementación de estos trece

programas, de las organizaciones que velan por los derechos de las mujeres desplazadas en el país, y, en particular, de aquellas a las que se comunicará la presente providencia.

La Corte otorgó al Gobierno Nacional un término breve para llevar cada uno de los programas al punto de implementación. El diseño de cada programa debía iniciarse dentro de las dos semanas siguientes a la notificación del Auto 092 –que se realizó el día 6 de junio de 2008–, y debía haberse finalizado dos meses después de tal fecha de notificación. Una vez finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podía tardar más de un mes. De esta forma, cada uno de los programas debía iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias –individualmente señaladas en el Auto–, a más tardar tres meses después la fecha de notificación, esto es, el día seis de septiembre de 2008.

Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia. El Director de Acción Social debía garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de cada uno de los trece Programas. La Corte ordenó que, como mínimo, debían ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de cada Programa las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicó el Auto 092 –abajo enumeradas–. Para el logro de este propósito, se ordenó que al inicio del proceso de diseño y adopción de cada programa, el Director de Acción Social debía convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se había de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del Auto 092/08. Más aún, para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones fuese material y efectiva, el Director de Acción Social debía haber enviado un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación de los trece programas –es decir, el 6 de septiembre de 2008 –, sobre los siguientes puntos:

- a. Cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación de cada uno de los Programas, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación.
- b. Cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño de cada programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

Las organizaciones a las cuales se debía involucrar activamente en los procesos de diseño e implementación de los trece programas eran las enumeradas en el literal sexto de la parte resolutive:

“Para garantizar la más amplia participación de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la mujer desplazada en Colombia en el proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, y en particular en los procesos de diseño e implementación de los trece Proyectos cuya creación aquí se ordena, así como del acompañamiento a las víctimas del desplazamiento forzado, se **COMUNICA** el presente Auto a las siguientes organizaciones: (1) CODHES; (2) Corporación Casa de la Mujer; (3) Corporación Sisma Mujer; (4) Liga de Mujeres Desplazadas; (5) AFRODES; (6) PROFAMILIA; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; (8) Plan Internacional; (9) Comité Internacional de la Cruz Roja; (10) Amnistía Internacional; (11) Human Rights Watch; (12) Comisión Colombiana de Juristas;

(13) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (14) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); (15) Red Nacional de Mujeres Desplazadas; (16) Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; (17) Consejo Noruego para Refugiados; (18) Corporación Opción Legal; (19) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (20) Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; (21) UNICEF; (22) ONIC; (23) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; (24) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (25) Organización Femenina Popular; (26) Ruta Pacífica de Mujeres; (27) Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM).”

2. En segundo lugar, la Corte ordenó al Director de Acción Social que “las medidas necesarias para garantizar que las dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, sean incorporadas al SNAIPD y **conocidas, comprendidas y aplicadas** adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas.”
3. Tercero, la Corte ordenó al Director de Acción Social que adoptara medidas específicas de protección para seiscientas mujeres concretas identificadas en el Auto 092/08. Dichas medidas de protección compartían en todos los casos dos elementos comunes: la provisión de una entrega completa de la Ayuda Humanitaria de Emergencia a cada una de las peticionarias, y su inscripción en los nuevos programas que fueran relevantes para su caso particular. Además, se ordenaron algunas remisiones al sistema de salud y al sistema educativo, así como varias inscripciones en el RUPD/SIPOD, y la provisión de ciertas orientaciones específicas a algunas de las beneficiarias sobre el alcance de sus derechos.

III. EL INFORME DE CUMPLIMIENTO PRESENTADO A LA CORTE CONSTITUCIONAL POR EL DIRECTOR DE ACCION SOCIAL.

El día lunes seis de septiembre pasado, el Director de Acción Social presentó a la Corte Constitucional un informe sobre el cumplimiento que dio a las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008. En este capítulo se describirá su estructura y se presentarán sus contenidos principales.

El informe de cumplimiento tiene seis segmentos:

1. Una serie de consideraciones generales tituladas “Contextualización.
2. Dos capítulos atinentes a las órdenes de creación de los 13 programas reseñados.
3. La formulación de una estrategia que se pretende presentar como sustituto a los 13 programas ordenados por la Corte.
4. Un capítulo sobre las presunciones constitucionales que se ordenó implementar.
5. Un reporte sobre la atención provista a las seiscientas beneficiarias del Auto.
6. Un acápite de conclusiones.

1. **“Contextualización”.** En este segmento se describen algunas actuaciones generales de distintas entidades gubernamentales, principalmente anteriores a la adopción del Auto 092 de 2008; se explica al inicio del capítulo que “anticipándose al Auto 092 de 2008, el Gobierno Nacional había considerado fundamental incorporar el enfoque diferencial de género a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, siguiendo un proceso técnico y adoptando ‘Medidas comprensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por la violencia y para la prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento forzado’, tal y como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional.” A continuación sigue la descripción de algunas actividades de entidades administrativas del orden nacional, que no se relacionan con el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional al Director de Acción Social.

2. **Consideraciones de Acción Social sobre los trece programas cuya creación se ordenó.** El Director de Acción Social expresa una serie de consideraciones sobre las posibilidades que, en su criterio, existen para cumplir materialmente con las órdenes de creación e implementación de los 13 programas de prevención y atención a las mujeres desplazadas. Estas consideraciones se agrupan en dos capítulos, titulados “Consideraciones Generales frente a los factores de riesgo y facetas de género y la creación de los trece programas”, y “Diseño e Implementación de programas para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado”.

2.1. En el primero de estos capítulos, se explica que el Gobierno Nacional reagrupó los riesgos de género en el marco del conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado descritas en el Auto 092 de 2008, para formular lo que denominó cuatro “ejes transversales”, cinco programas que se podían subsumir en la oferta institucional existente con algunas modificaciones, y cuatro programas que requerían ser creados, pero en tanto “líneas de acción” de lo que se denominó la “Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento”.

Este ejercicio de reagrupamiento conceptual se intercala en el informe con algunas consideraciones sobre la complejidad implícita en la creación de programas gubernamentales, que la Corte considera indispensable resaltar. Se afirma que “paralelamente al ejercicio del abordaje de los riesgos en cada uno de los ámbitos señalados en el Auto 092 de 2008” –ejercicio discursivo que, como se vio, produjo una reagrupación conceptual de la realidad descrita en el Auto 092/08-, “se procedió a evaluar la creación de los trece programas específicos propuestos por la Corte Constitucional, encontrando el Gobierno Nacional una gran dificultad para cumplir con dicha orden en el plazo señalado en el citado Auto, teniendo en cuenta el tiempo, la coordinación interinstitucional y la participación activa de las organizaciones de mujeres, lo que implica tiempos y recursos necesarios para el diseño y aprobación de los programas, así como para su implementación. Esto equivale a un trabajo complejo de coordinación por los factores y actores intervinientes”. Al respecto el Director de Acción Social continúa efectuando dos precisiones:

“En primer lugar, el diseño de un programa exige la participación de las entidades competentes del SNAIPD y de las organizaciones de mujeres desplazadas en el desarrollo de todas las fases del proceso, esto significa que deben formularse conjuntamente, entre otros aspectos, el objeto del programa, los objetivos generales y específicos de corto, mediano y largo plazo, los cuales deben ser medibles cualitativa y cuantitativamente, el marco legal, la identificación de las entidades

responsables, los instrumentos de seguimiento y verificación, y la definición de los recursos financieros y técnicos.

“En segundo lugar, el programa está sujeto al estudio técnico y presupuestal por parte del Departamento Nacional de Planeación, entidad que tiene establecida una metodología y unos plazos para realizar la revisión y aprobación de los proyectos y su posterior inscripción en el Banco de Proyectos. Dichos proyectos son remitidos al Ministerio de Hacienda para que éste los incluya en el anteproyecto de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones, el cual es presentado al Congreso Nacional, para su estudio y aprobación.”

“Con base en ello se concluye: “Dada la complejidad de este proceso en el que intervienen múltiples factores, entre ellos, organización de grupos de trabajo temáticos, discusiones y acuerdos entre las entidades y las organizaciones de mujeres, estudios de viabilidad técnica y presupuestal y aprobación del Congreso Nacional, el Gobierno Nacional considera que la creación e implementación de los programas conllevaría un plazo muy superior al establecido por la Honorable Corte Constitucional”.

Esta conclusión provee la base para la reagrupación conceptual que, como se mencionó, efectuó el Director de Acción Social frente a los elementos individualizados y descritos en el Auto 092 de 2008 con base en un estudio cuidadoso y detallado de los informes aportados a la Corte por diversas fuentes. El resultado del ejercicio de reagrupación es el siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, Acción Social y las entidades competentes en reuniones sostenidas para analizar la orden de la Corte Constitucional, consideraron que cuatro de los programas señalados en el Auto 092 de 2008 debían trabajarse como ejes transversales, porque tenían que estar inmersos en los programas restantes ordenados en el mencionado Auto. Estos ejes se denominan Subdiferencial, Participación, Apoyo Psicosocial, y Acceso y Oportunidad.

“Es importante señalar que estos ejes no se enuncian solamente como principios orientadores sino como elementos esenciales que deben tener en cuenta todas las entidades para el desarrollo de instrumentos o herramientas que garanticen su inclusión en cada uno de los programas. Cada una de las entidades competentes tiene asignada una serie de responsabilidades, lo cual le permite a Acción Social establecer mecanismos de seguimiento y control efectivos.”

En cuanto a los nueve programas restantes, el Gobierno Nacional considera que cinco de ellos, **1)** Promoción de la salud, **2)** Acceso a oportunidades laborales y productivas, y prevención de la explotación doméstica y laboral, **3)** Apoyo educativo, **4)** Acceso a la propiedad de la tierra y **5)** Acompañamiento psicosocial, a partir de la oferta institucional existente y mediante una reestructuración efectiva pueden adecuarse a las necesidades de las mujeres víctimas del desplazamiento, a través una estrategia viable, dinámica, real y efectiva cuyo cronograma preliminar se anexa al presente informe, y los otros cuatro, **a)** Prevención del impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres, **b)** Violencia de género en el marco del desplazamiento, **c)** Promoción de la participación de la mujer desplazada y **d)** Acceso a la justicia, verdad, reparación y no repetición, requieren su creación, teniendo en cuenta que no existen en el marco de la política pública de prevención y atención a la población desplazada ningún programa que logre eliminar algunos de los riesgos identificados por esa Corporación.”

2.2. En el capítulo siguiente, el Director de Acción Social advierte que “las entidades que conforman el SNAIPD han estado evaluando las condiciones de ley, administrativas y de políticas que garantizan la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento, así como los riesgos a los que se ven expuestas, a partir de la estructura de funcionamiento de las mismas”; y señala que “a partir del análisis del contenido de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, realizado por las entidades del Sistema Nacional para la atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- se analizaron los mecanismos idóneos para el cumplimiento de sus obligaciones tendientes a garantizar la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento en el marco de la política pública que se ocupa de la prevención y atención de dicho fenómeno, en correspondencia con el principio de autonomía del Ejecutivo”.

Se explica que el resultado de este ejercicio de análisis es un énfasis sobre dos “aspectos fundamentales que impactan la orden de la Corte Constitucional”, a saber: consideraciones sobre la aplicación de los programas ya existentes en el marco del SNAIPD, y consideraciones de índole presupuestal. Son las siguientes:

a. Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada.

“El Estado colombiano en respuesta a la problemática del desplazamiento forzado interno ha establecido desde el año 1997 una Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y en desarrollo de ésta ha ejecutado programas y proyectos para que las entidades que conforman el SNAIPD atiendan a dicha población. Si bien es cierto, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores Autos de seguimiento, señala la existencia de falencias en la aplicación y puesta en marcha de la Política Pública, es importante resaltar que el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante, ha definido lineamientos de política específica y ha mejorado el funcionamiento de los programas existentes para la atención de la población afectada por este fenómeno.” Las entidades del SNAIPD señalaron la importancia de tener en cuenta los programas existentes para población desplazada, las herramientas técnicas y operativas, y el recurso humano capacitado lo cual permitiría optimizar la capacidad instalada de cada una de ellas.

b. Presupuestal: gasto público social.

“La creación de 13 programas específicos exige la asignación de partidas presupuestales para garantizar los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, en particular los lineamientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis. Las entidades del SNAIPD responsables de la creación e implementación de los programas, deben tener en cuenta el procedimiento establecido por el Departamento Nacional de Planeación para entregar las fichas al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional –BPIN- como entidad encargada de analizar la viabilidad de creación de rubros adicionales, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 para población en situación de desplazamiento. (CONPES 3400). Además, los programas deben tener una proyección

presupuestal no sólo anual sino progresiva, como lo señaló esa Alta Corporación en el Auto 176 de 2006, que permita cerrar la brecha que existe en la atención de los riesgos particulares que enfrentan las mujeres en el marco de la prevención y de la atención del desplazamiento, ‘hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios’ (Auto 092 de 2008). Dicha proyección presupuestal para la atención a la población desplazada, implica avanzar gradualmente en la ejecución de los recursos lo cual está relacionado con algunos de los elementos de racionalidad señalados en el Auto 092 de 2008.”

Las anteriores razones proveen la base para que el Director de Acción social concluya:

“Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es claro para el Gobierno Nacional que la creación e implementación de 13 programas en un plazo tan limitado de tres meses, no es viable ni desde el punto de vista presupuestal, ni de su diseño e implementación.”

En consecuencia, se explica que “por ende, el Gobierno Nacional presenta una propuesta a la Honorable Corte Constitucional denominada ‘Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento’, estrategia mediante la cual se logra garantizar efectivamente los derechos de las mujeres víctimas de este fenómeno, sujetos de especial protección constitucional.”

- c. Estrategia.** A continuación, el informe del Director de Acción Social formula la Estrategia anunciada. Observa la Corte que al haberse presentado por el destinatario de los mandatos de la Corte como un sustituto a la formulación de los 13 programas ordenados en el Auto 092/08, no es necesario entrar a estudiarla en detalle.
- d. Presunciones constitucionales.** Se efectúan algunas consideraciones genéricas sobre el contenido y alcance de las presunciones constitucionales cuya implementación se ordenó en el Auto 092/08, para luego describir en términos generales ciertos aspectos del funcionamiento actual del SNAIPD y del componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia de la política pública de atención a la población desplazada.
- e. Órdenes de protección concreta.** El Director de Acción Social informa en detalle sobre el cumplimiento de las órdenes de protección a las seiscientas mujeres identificadas en el Auto 092 de 2008, a quienes efectivamente se hizo entrega de paquetes completos de ayuda humanitaria de emergencia (en dinero). Las distintas órdenes específicas de remisión o inscripción en el RUPD/SIPOD también fueron cumplidas.
- f. Conclusiones.** El informe bajo examen se cierra con el siguiente entramado de argumentos:

“Con el fin de dar respuesta a la orden de creación de 13 programas específicos para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas emitida por la Corte Constitucional en el Auto 092, Acción Social, como entidad coordinadora del SNAIPD, identificó las entidades responsables de participar en el diseño de dichos programas, es así que se realizaron sesiones de trabajo con cada una de las instituciones para revisar la oferta institucional y revisar los programas frente a las exigencias de la providencia, en esta medida se indagó por la propuesta de trabajo de cada institución.

“De esta forma se desarrollaron reuniones puntuales con los responsables por instituciones y oferta institucional, teniendo en cuenta que Acción Social es la entidad coordinadora del SNAIPD encargada de promover la respuesta de esta orden, la evaluación de riesgos a los cuales se debe responder, la propuesta de trabajo con cada institución, la revisión de los programas frente a las exigencias del Auto.

“Un paso fundamental en todo el proceso, fue el ejercicio de revisión por parte de las entidades de la oferta institucional frente a los riesgos identificando la información no evidenciada en la audiencia realizada en abril de 2007, y los desarrollos frente a la atención a mujeres en situación o riesgo de desplazamiento que se han tenido después de la misma.

“Este ejercicio liderado por Acción Social desembocó en una identificación de la oferta existente que podía responder a los riesgos evidenciados realizando algunas modificaciones a los programas y de los riesgos que con la actual estructura de atención a la población en situación de desplazamiento estaban descubiertos y necesitaban la creación de programas específicos para ser abordados.

“Con base en esta identificación las entidades remitieron las acciones que a la fecha se habían adelantado y las acciones que proponían a futuro, en esta etapa particular el trabajo realizado con la Mesa Nacional de Prevención y Protección toda vez que el programa de “prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos de género en el marco del conflicto armado”, abarcó un amplio espectro de acción que incluye a todas las entidades participantes en la misma y en esa medida se desarrollo un trabajo conjunto reconociendo los diversos riesgos que se debían abordar así como la forma en que desde el marco de sus competencias lo debía hacer cada entidad.

“Con los insumos mencionados anteriormente, Acción Social presenta en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada del 28 de julio de 2008 la **Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento**, impartiendo así las instrucciones precisas a efectos de movilizar la actuación de las entidades del SNAIPD y generando compromisos por parte de las mismas; y siendo consciente de que en el marco de la política pública de atención a las personas en situación de desplazamiento es la forma más expedita de garantizar el goce efectivo de derechos de las mujeres en situación o en riesgo de desplazamiento.”

IV. VALORACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES IMPARTIDAS EN EL AUTO 092 DE 2008.

1. Falta de inicio del proceso de cumplimiento de las órdenes de creación de 13 programas, al haberse omitido la realización de reuniones temáticas con las organizaciones enunciadas en el Auto.

El informe presentado a la Corte por el Director de Acción Social indica que ni siquiera se dio inicio al proceso de cumplimiento de las órdenes específicas atinentes al diseño y preparación de la implementación de los trece programas cuya creación se ordenó; según se indicó expresamente en relación con cada uno de ellos, “al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto”. Tales reuniones nunca se llevaron a cabo ni fueron convocadas.

Nota la Corte adicionalmente que, pese a que el Director de Acción Social se abstuvo de cumplir con la orden de participación obligatoria de las organizaciones enunciadas en el Auto, dichas organizaciones sí desarrollaron un proceso organizativo y participativo de elaboración de una serie de lineamientos mínimos para cada uno de los programas ordenados en el Auto 092 de 2008, y aportaron conjuntamente el producto consolidado de este trabajo a la Corte –primero por escrito, el día seis de septiembre, y segundo, mediante la presentación oral de un resumen de tales lineamientos, el doce de septiembre-. El documento que contiene las propuestas de estas organizaciones, las cuales conforman lo que ellas han denominado “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas.”

2. Improcedencia de las razones aducidas por el Director de Acción Social para no dar cumplimiento a las órdenes de creación de 13 programas. Aplicación obligatoria de la excepción de inconstitucionalidad frente a las normas legales y reglamentarias que sustentan estas razones.

La Sala nota que el Director de Acción Social ha justificado la falta de cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 en relación con la creación de trece programas y la implementación de dos presunciones, acudiendo a razones de índole jurídica y administrativa. Las anteriores razones proveen la base para que el Director de Acción Social afirme expresamente: **“Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es claro para el Gobierno Nacional que la creación e implementación de 13 programas en un plazo tan limitado de tres meses, no es viable ni desde el punto de vista presupuestal, ni de su diseño e implementación”.**

Las razones aducidas por el Director de Acción Social son en lo esencial tres:

- Razones atinentes al proceso presupuestal. Afirma: “La creación de 13 programas específicos exige la asignación de partidas presupuestales para garantizar los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, en particular los lineamientos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con los principios del sistema presupuestal de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis.

Las entidades del SNAIPD responsables de la creación e implementación de los programas, deben tener en cuenta el procedimiento establecido por el Departamento Nacional de Planeación para entregar las fichas al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional –BPIN- como entidad encargada de analizar la viabilidad de creación de rubros adicionales, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 para población en situación de desplazamiento. (CONPES 3400).

Además, los programas deben tener una proyección presupuestal no solo anual sino progresiva, como lo señaló esa Alta Corporación en el Auto 176 de 2006, que permita cerrar la brecha que existe en la atención de los riesgos particulares que enfrentan las mujeres en el marco de la prevención y de la atención del desplazamiento, ‘...hasta el punto en el cual la ejecución de la política tenga resultados satisfactorios’ (Auto 092 de 2008). Dicha proyección presupuestal para la atención a la población desplazada, implica avanzar gradualmente en la ejecución de los recursos lo cual está relacionado con algunos de los elementos de racionalidad señalados en el Auto 092 de 2008.”

- Razones atinentes a la dificultad del proceso de creación de 13 programas. Afirma el Director de Acción Social que Este ejercicio de reagrupamiento conceptual se intercala en el informe con algunas consideraciones sobre la complejidad implícita en la creación de programas gubernamentales, que la Corte considera indispensable resaltar. Se señala “una gran dificultad para cumplir con dicha orden en el plazo señalado en el citado Auto, teniendo en cuenta el tiempo, la coordinación interinstitucional y la participación activa de las organizaciones de mujeres, lo que implica tiempos y recursos necesarios para el diseño y aprobación de los programas, así como para su implementación. Esto equivale a un trabajo complejo de coordinación por los factores y actores intervinientes”; y se precisa que “el diseño de un programa exige la participación de las entidades competentes del SNAIPD y de las organizaciones de mujeres desplazadas en el desarrollo de todas las fases del proceso, esto significa que deben formularse conjuntamente, entre otros aspectos, el objeto del programa, los objetivos generales y específicos de corto, mediano y largo plazo, los cuales deben ser medibles cualitativa y cuantitativamente, el marco legal, la identificación de las entidades responsables, los instrumentos de seguimiento y verificación, y la definición de los recursos financieros y técnicos.”
- Razones atinentes a la existencia de una oferta institucional en el marco del SNAIPD. También explica el Director de Acción Social que, en su criterio, la oferta institucional existente ya provee una respuesta a los riesgos y facetas de género señalados en el Auto 092 de 2008, así: “El Estado colombiano en respuesta a la problemática del desplazamiento forzado interno ha establecido desde el año 1997 una Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y en desarrollo de ésta ha ejecutado programas y proyectos para que las entidades que conforman el SNAIPD atiendan a dicha población.

Si bien es cierto, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores Autos de seguimiento, señala la existencia de falencias en la aplicación y puesta en marcha de la Política Pública, es importante resaltar que el Gobierno Nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal importante, ha definido lineamientos de política específica y ha mejorado el funcionamiento de los programas existentes para la atención del a población afectada por este fenómeno.

Las entidades del SNAIPD señalaron la importancia de tener en cuenta los programas existentes para población desplazada, las herramientas técnicas y operativas, y el recurso humano capacitado lo cual permitiría optimizar la capacidad instalada de cada una de ellas.”

Para la Corte Constitucional ninguna de estas razones es válida ni admisible para justificar el incumplimiento de órdenes impartidas para preservar derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, en aplicación directa de los mandatos de la Carta Política.

Frente a las normas legales o reglamentarias que pueden llegar a sustentar cada una de estas razones, el Director de Acción Social está en la obligación constitucional de aplicar la excepción de inconstitucionalidad en los términos que la ha descrito la jurisprudencia de esta Corporación, con miras a cumplir en forma estricta con los plazos y términos impartidos en el Auto 092 de 2008.

3. Obligatoriedad de dar cumplimiento a las órdenes de creación de 13 programas e implementación de dos presunciones impartidas en el Auto 092 de 2008. Término adicional e improrrogable hasta el 20 de noviembre de 2008.

La Corte Constitucional enfatiza que las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 relativas a la creación de 13 programas nuevos y la implementación de dos presunciones constitucionales, son medios para la salvaguarda de derechos fundamentales cuyas violaciones son profundas y sistemáticas a lo largo del territorio nacional, y que exigen una respuesta estatal específica e inmediata. Por lo mismo, la totalidad de las órdenes impartidas en el Auto 092 referentes a la creación de dichos programas y la implementación de las presunciones, deben necesariamente recibir cumplimiento por parte del Director de Acción Social.

En consecuencia, la Corte reiterará en la presente providencia las órdenes dirigidas al Director de Acción Social en el Auto 092 de 2008, y le otorgará un término adicional e improrrogable que vence el día veinte de noviembre de 2008, para que presente a la Corte los trece programas con cumplimiento minucioso de cada uno de sus elementos mínimos, tal y como se precisaron en detalle en el Auto 092, sea individualmente o agrupados en un Plan Integral.

4. Adopción por la Corte Constitucional de los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, y obligatoriedad de incorporarlos en los 13 programas nuevos por el Director de Acción Social.

La Corte constata que el Director de Acción Social no dio cumplimiento a las órdenes de **(a)** diseñar y adoptar oportunamente 13 programas idóneos respetuosos del principio de enfoque diferencial en la atención a la población desplazada, y **(b)** garantizar la efectividad de la participación de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el diseño de tales 13 programas.

Ante la falta de cumplimiento de estas órdenes, la Corte Constitucional **resuelve adoptar formalmente** los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, en su integridad, y con la totalidad de las propuestas allí incluidas.

Esta adopción formal, por la Corte, de los Lineamientos propuestos por las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas se explica por la constatación de los siguientes hechos: a) el Director de Acción Social se abstuvo de adoptar las medidas requeridas para maximizar la participación efectiva de estas organizaciones en los términos ordenados en el Auto 092 de 2008, b) el Director de Acción Social no propuso alternativas mejores para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, y c) estas organizaciones sí pudieron, por su cuenta y dentro del término otorgado por la Corte, construir una propuesta viable y concreta de lineamientos específicos para cada uno de dichos programas, dentro del marco de un plan integral, con base en un sólido proceso participativo.

Al adoptar formalmente estos Lineamientos y propuestas, la Corte Constitucional dispone que éstos son componentes obligatorios de los 13 Programas que el Director de Acción Social deberá presentar a esta corporación a más tardar el 20 de noviembre de 2008, individualmente o agrupados en un Plan Integral de prevención y atención. En consecuencia, cada uno de los 13 programas

a presentarse a la Corte, por separado o como parte de un Plan Integral, deberá incorporar efectivamente los lineamientos y propuestas correspondientes, salvo que el Director de Acción Social formule frente a tales lineamientos y propuestas objeciones de peso o alternativas de mejor protección a la luz de la salvaguarda de los derechos de las mujeres desplazadas, debidamente demostradas ante la Corte Constitucional, y expresada ante las organizaciones que los aportaron.

El procedimiento que se habrá de seguir para dar cumplimiento a la presente providencia es el siguiente:

- a. A más tardar cinco días hábiles después de la comunicación del presente Auto, el Director de Acción Social deberá convocar a una reunión de iniciación del proceso de participación con la totalidad de las organizaciones que presentaron los Lineamientos a la Corte, en la cual se determinarán los pasos a seguir para incorporar tales lineamientos y propuestas dentro de los 13 programas nuevos a ser creados y presentados individualmente o como parte de un Plan Integral, o para incorporar alternativas mejores de protección debidamente fundamentadas por el Director de Acción Social ante las organizaciones en mención.
- b. En el curso de los días siguientes y a más tardar hasta el día diecisiete de octubre de 2008, se deberá desarrollar el proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte dentro de los 13 programas nuevos a ser formulados.
- c. El día veinte de octubre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe sobre el resultado del proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte a los 13 programas nuevos, indicando cuáles lineamientos y propuestas específicos fueron adoptados y cuáles no lo fueron por existir propuestas de protección más efectivas, así como las normas legales o reglamentarias respecto de las cuales considera necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a cumplir con la orden de la Corte. Este informe deberá incluir un cronograma acelerado para la adopción definitiva de los 13 programas nuevos a presentar a la Corte individualmente o agrupados dentro de un Plan Integral; el cronograma acelerado de formalización no puede durar más de un mes, es decir, no podrá extenderse más allá del día veinte de noviembre de 2008.
- d. El día veinte de noviembre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional los 13 programas cuya adopción se ordenó en el Auto 092 de 2008, sea en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral, con incorporación de los lineamientos y propuestas de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en los términos que se acaban de explicar. Este término es improrrogable.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- CONSTATAR, que las órdenes que fueron impartidas al Director de Acción Social en el sentido de crear 13 programas para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento y prevenir el impacto desproporcionado de este crimen sobre sus vidas, **fueron incumplidas. CONSTATAR** que el Director de Acción Social ni siquiera dio la oportunidad de iniciar el proceso participativo que se indicó expresamente en el Auto 092 de 2008 en relación con cada uno de dichos programas así: “al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto”. Este era uno de los elementos mínimos obligatorios con los que habían de cumplir los programas, pese a lo cual tales reuniones nunca se llevaron a cabo ni fueron convocadas.

SEGUNDO.- ORDENAR, al Director de Acción Social que dé cumplimiento estricto a las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 referentes a la creación de 13 programas nuevos y la implementación de dos presunciones constitucionales, dentro de un término adicional e improrrogable que vence el día veinte de noviembre de 2008. En esta fecha, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte los trece programas con cumplimiento de cada uno de sus elementos mínimos, tal y como se precisaron en detalle en el Auto 092, en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral.

TERCERO. ADVERTIR, al Director de Acción Social que frente a las normas legales o reglamentarias que adujo como obstáculos para diseñar oportunamente los programas ordenados, **está en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad** con miras a dar cumplimiento estricto a las órdenes de la Corte Constitucional.

CUARTO.- ADOPTAR FORMALMENTE, los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las mujeres colombianas”, en su integridad, y con la totalidad de las propuestas allí incluidas.

Al adoptar formalmente estos Lineamientos, la Corte Constitucional dispone que éstos son componentes obligatorios de los 13 Programas que el Director de Acción Social deberá presentar a esta corporación a más tardar el 20 de noviembre de 2008, sea individualmente o agrupados en un Plan Integral de prevención y atención. En consecuencia, cada uno de los 13 programas a presentarse a la Corte, por separado o como parte de un Plan Integral, deberá incorporar efectivamente los lineamientos y propuestas correspondientes, salvo que el Director de Acción Social formule frente a tales lineamientos y propuestas objeciones de peso o alternativas de mejor protección a la luz de la salvaguarda de los derechos de las mujeres desplazadas, debidamente demostradas ante la Corte Constitucional, y expresadas ante las organizaciones que los aportaron. El procedimiento que se habrá de seguir para dar cumplimiento a la presente providencia es el siguiente:

- a. A más tardar cinco días hábiles después de la comunicación del presente Auto, el Director de Acción Social deberá convocar a una reunión de iniciación del proceso de participación con la totalidad de las organizaciones que presentaron los Lineamientos a la Corte, en la cual se determinarán los pasos a seguir para incorporar tales lineamientos y propuestas dentro de los 13 programas nuevos a ser creados y presentados individualmente o como parte de un Plan Integral, o para incorporar alternativas mejores de protección debidamente fundamentadas por el Director de Acción Social ante las organizaciones en mención.

- b. En el curso de los días siguientes y a más tardar hasta el día diecisiete de octubre de 2008, se deberá desarrollar el proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte dentro de los 13 programas nuevos a ser formulados.
- c. El día veinte de octubre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional un informe sobre el resultado del proceso participativo de incorporación de los lineamientos y propuestas adoptados por la Corte a los 13 programas nuevos, indicando cuáles lineamientos y propuestas específicos fueron adoptados y cuáles no lo fueron por existir propuestas de protección más efectivas, así como las normas legales o reglamentarias respecto de las cuales considera necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad con miras a cumplir con la orden de la Corte. Este informe deberá incluir un cronograma acelerado para la adopción definitiva de los 13 programas nuevos a presentar a la Corte individualmente o agrupados dentro de un Plan Integral; el cronograma acelerado de formalización no puede durar más de un mes, es decir, no podrá extenderse más allá del día veinte de noviembre de 2008.
- d. El día veinte de noviembre de 2008, el Director de Acción Social deberá presentar a la Corte Constitucional los 13 programas cuya adopción se ordenó en el Auto 092 de 2008, sea en forma individual o agrupados dentro de un Plan Integral, con incorporación de los lineamientos y propuestas de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en los términos que se acaban de explicar. Este término es improrrogable.

QUINTO.- COMUNICAR, el contenido de la presente providencia a las siguientes organizaciones: **(1)** CODHES; **(2)** Corporación Casa de la Mujer; **(3)** Corporación Sisma Mujer; **(4)** Liga de Mujeres Desplazadas; **(5)** AFRODES; **(6)** PROFAMILIA; **(7)** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; **(8)** Plan Internacional; **(9)** Comité Internacional de la Cruz Roja; **(10)** Amnistía Internacional; **(11)** Human Rights Watch; **(12)** Comisión Colombiana de Juristas; **(13)** Comisión Intereclesial Justicia y Paz; **(14)** Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); **(15)** Red Nacional de Mujeres Desplazadas; **(16)** Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; **(17)** Consejo Noruego para Refugiados; **(18)** Corporación Opción Legal; **(19)** Pastoral Social de la Iglesia Católica; **(20)** Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; **(21)** UNICEF; **(22)** ONIC; **(23)** Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; **(24)** Comisión Interamericana de Derechos Humanos; **(25)** Organización Femenina Popular; **(26)** Ruta Pacífica de Mujeres; **(27)** Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM).

El análisis de riesgo de las mujeres rurales y desplazadas se desarrolla, por lo tanto, en dos campos:

1. Los riesgos históricos de vulneración de los derechos de las mujeres rurales y las medidas tomadas en la legislación nacional a favor de su protección.
2. Un análisis de los impactos desproporcionados del conflicto armado sobre las mujeres, la exaltación de sus vulnerabilidades y las medidas adoptadas hasta el momento para prevención, protección, restablecimiento y reparación. Los dos análisis están íntimamente relacionados y darán cabida a una propuesta de lineamientos que pretenden facilitar el acceso a la tierra por parte de las mujeres desplazadas y contribuir de esa manera al goce efectivo de sus derechos en el futuro.

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

AUTO 251 DE 2008

Bogotá, Octubre 6 de 2008

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, ha adoptado la presente providencia con el objeto de **proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes afectados por el desplazamiento forzado** por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de haber convocado una sesión de información técnica el día 28 de junio de 2007 con la participación de los menores de edad desplazados y sus voceros, y de haber analizado los informes que le fueron presentados después de dicha sesión.*

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISIÓN

1. Situación constitucionalmente inadmisibles y apremiante de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en el país.

Los niños, niñas y adolescentes colombianos, en situación de desplazamiento forzado, son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado. Son duramente golpeados por crímenes y condiciones estructurales de existencia que escapan por completo tanto a su control y su responsabilidad como a su capacidad de resistir o de responder. Este horror los marca de por vida e incide negativamente sobre su proceso de desarrollo individual.

Dado su estado de victimización pronunciada e inerme ante las numerosas injusticias del desplazamiento forzado, cada uno de los casos individuales de menores de edad desplazados por la violencia armada en Colombia configura, en sí mismo, una manifestación extrema de vulneraciones profundas, graves, sistemáticas y concurrentes de derechos fundamentales prevalecientes (art. 44, CP).

La proliferación de estas situaciones individuales de quebrantamiento múltiple y severo de la Constitución en mucho más de un millón de casos concretos a lo largo del territorio nacional es un hecho que ha sido demostrado con la suficiente contundencia como para desencadenar una respuesta idónea, contundente y prioritaria de las autoridades estatales a todo nivel, incluida la Corte Constitucional.

El axioma de la presente providencia, y el fundamento jurídico de todas y cada una de las medidas inmediatas de prevención y protección que aquí se adoptarán, es el carácter constitucionalmente inadmisibles y apremiante de la situación de los menores de edad desplazados por el conflicto armado, como parte de la continuidad del estado de cosas inconstitucional.

2. Persistencia del estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado.

El estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad y conlleva la continuidad de la violación masiva, sistemática, profunda y persistente de los derechos fundamentales de millones de personas en el territorio nacional victimizadas por este complejo fenómeno.

3. Identificación previa, por el juez constitucional, de la especial vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados por la violencia.

La Sala nota que en anteriores decisiones de esta Corte se advirtió con toda claridad a las autoridades que integran el SNAIPD sobre la necesidad de adoptar un enfoque diferencial en

relación con la población desplazada, que reconozca, entre otros, los derechos y necesidades especiales de los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado. Como se demostrará a lo largo de la presente providencia, y sin desconocer los avances efectuados en general por entidades gubernamentales para proteger a los desplazados, esta indicación por parte del juez constitucional no se ha traducido, a la fecha, en acciones integrales, concretas y especialmente diferenciadas orientadas a resolver la situación crítica de los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado en el país.

4. Los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado son sujetos de protección constitucional imperativa y prioritaria.

4.1 Mandatos constitucionales específicos.

El artículo 44 de la Constitución, cuyos términos imperiosos no dejan duda sobre el carácter prevaleciente de los derechos de los niños y el contenido apremiante de las obligaciones que se derivan de tales derechos para el Estado, provee el fundamento constitucional general y suficiente de la presente providencia.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los adolescentes, quienes son de por sí titulares de los derechos de los niños por ser menores de 18 años, también son beneficiarios de un mandato constitucional de protección especial, que se consagra en el artículo 45 Superior

4.2 Obligaciones internacionales aplicables.

4.2.1. Obligaciones internacionales en el campo de la protección de los Derechos Humanos.

Los derechos de los niños, su carácter prevaleciente y los deberes particularmente fuertes del Estado en relación con la protección especial a la cual tienen derecho, se encuentran plasmados en diversos tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos internacionales vinculantes para Colombia, los cuales se incorporan directa y automáticamente a su catálogo de garantías constitucionales por mandato expreso del artículo 44 Superior. Basta a este respecto recordar los principales textos internacionales en los que se consagran las obligaciones internacionales de Colombia en la materia: La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -“Protocolo de San Salvador”-, y la Convención sobre los Derechos del Niño.

4.2.2. Obligaciones internacionales en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario.

El Derecho Internacional Humanitario, claramente aplicable al conflicto armado interno colombiano, obliga al Estado a proporcionar a los niños, niñas y adolescentes una especial protección frente a las graves violaciones de sus derechos fundamentales derivadas de la confrontación, particularmente las que conlleva el desplazamiento forzado. Así, el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977, incluye dentro de las “garantías fundamentales” de las que son titulares las personas no combatientes, el que **-se proporcionará a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten-** (art. 4-3). La Convención sobre los Derechos del Niño también obliga al Estado colombiano a proteger a los menores de edad afectados por

el conflicto armado interno. Por otra parte, los niños, niñas y adolescentes, en tanto partes especialmente vulnerables de la población civil, son titulares de las salvaguardas esenciales contenidas en (a) el principio de distinción y (b) el principio de trato humanitario.

Finalmente, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que concretan las obligaciones internacionales de Colombia en relación con las personas víctimas del desplazamiento forzado, derivadas del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, contienen una provisión general que consagra el deber de protección y atención especial de los niños, niñas y adolescentes desplazados; a saber, el Principio 4-2.

5. Obligación constitucional e internacional de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento interno por su impacto desproporcionado sobre niños, niñas y adolescentes.

El artículo 2 de la Constitución Política y el artículo 5° Superior son vinculantes en sí mismos, y su contenido obliga claramente al Estado colombiano a adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado, que ataque sus causas de raíz con suficiente especificidad como para no subsumirse en una política general de seguridad interna, y que garantice así que la respuesta estatal al desplazamiento forzado no se limite a la atención de las víctimas *a posteriori*, sino que también opere directamente sobre sus factores causales.

Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, también obligan a las autoridades a adoptar un enfoque de prevención del desplazamiento forzado que sea lo suficientemente diferenciado y específico como para incidir sobre las causas de fondo de este fenómeno y su impacto desproporcionado sobre los niños, niñas y adolescentes. Tales obligaciones internacionales, están sintetizadas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

6. Deberes de protección específica de miles de niños, niñas y adolescentes desplazados cuya situación individual y concreta ha sido puesta de presente por distintas vías procesales a la Corte Constitucional para buscar la salvaguarda de sus derechos.

La Corte Constitucional ha sido informada por distintas vías sobre la situación específica, individual y concreta de aproximadamente dieciocho mil bebés, niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado claramente individualizados en distintos lugares del país, cuyos derechos fundamentales están siendo frontalmente vulnerados.

Este deber de protección específica no se opone a la protección de todos los menores de edad desplazados. Al igual que sucedió en la sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 092 de 2008, la Corte impartirá órdenes generales para garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes desplazados del país, y órdenes particulares en relación con los menores identificados con nombre propio.

7. La sesión técnica de información sobre la adopción de un enfoque diferencial específico frente a los menores de edad en la política pública de atención al desplazamiento, como foro principal para la obtención de información por parte de la Corte.

La información que ha dado lugar a la adopción de la presente providencia es voluminosa, y atañe a múltiples campos relacionados con la situación actual de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en Colombia.

Las fuentes principales de esta información son los diversos informes que han presentado ante la Corte Constitucional tanto las autoridades estatales que conforman el SNAIPD, como los entes públicos de control y las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la población desplazada.

La información recibida en la Corte revela avances en la protección de la población desplazada en general. También ha tomado nota la Corte de los logros en materia de cobertura en educación, lo cual beneficia a los menores, así como en el ámbito de la inclusión de familias desplazadas en el sistema de salud, o en el programa Familias en Acción.

8. La información recibida en la Corte también revela avances en la protección de la población desplazada en general.

Estos han sido reconocidos en providencias anteriores, y por eso no serán objeto de una descripción en el presente auto. También ha tomado nota la Corte de los logros en materia de cobertura en educación, lo cual beneficia a los menores, así como en el ámbito de la inclusión de familias desplazadas en el sistema de salud, o en el programa Familias en Acción.

Sin embargo, estos avances distan mucho de constituir una respuesta estatal de protección de los menores con enfoque diferencial, como se verá posteriormente.

II. CONSTATAIONES GENERALES

1. Elevado número de niños, niñas y adolescentes en la población desplazada; factores causales del impacto cuantitativamente desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad.

Las diversas fuentes de medición disponibles concuerdan en que más del cincuenta por ciento de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia es menor de 18 años constituyendo así uno de los grupos poblacionales que han sido victimizados con mayor fuerza por este fenómeno

En efecto, la Encuesta Nacional de Verificación, presentada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado a la Corte en febrero de 2008, señala que **el 54.3% de la población desplazada incluida en el RUPD/SIPOD tiene entre 0 y 19 años de edad.**

La magnitud de estas cifras se explica por varios factores conjuntos, derivados en primer lugar de la dinámica misma del conflicto armado y los patrones prevalecientes del desplazamiento forzado en el país. En segundo lugar, surge de la exposición de menores de edad a los actos criminales de impacto general cometidos en el marco del conflicto armado. Tercero, también contribuyen sustancialmente a este fenómeno los **riesgos especiales** a los que están expuestos los menores de

edad en el marco del conflicto armado –v.g. los riesgos de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, de ser víctimas inusitadamente frecuentes de minas antipersona y material bélico sin explotar, de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, de ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual y de soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país, las cuales llevan implícitas pautas que restringen y ponen en riesgo a los menores de 18 años-, riesgos que a su vez obran como causa de su desplazamiento forzado, el de sus familias y el de sus comunidades, según se ha demostrado en forma prístina ante esta Corporación.

UNICEF ha estimado que durante los últimos 15 años, más de un millón de niños, niñas y adolescentes han sido víctimas de desplazamiento forzado en Colombia. El Comité Internacional de la Cruz Roja considera que los menores de entre 5 y 14 años de edad representan aproximadamente el 44% de la población desplazada del país.

El altísimo número de menores de edad presentes en la población desplazada causa, a su vez, mayores niveles de dependencia al interior de las familias en situación de desplazamiento forzado, lo cual contribuye directamente a acentuar su vulnerabilidad. En forma correlativa, también va aparejada a una alta frecuencia, dentro de la población desplazada, de niños o niñas huérfanos, desprotegidos o abandonados como consecuencia del conflicto armado.

2. Impacto cualitativamente diferencial y agravado del desplazamiento forzado sobre los menores de edad.

Para un bebé, niño, niña o adolescente, la experiencia vital del desplazamiento forzado es intrínsecamente distinta de lo que puede ser para un hombre o una mujer adultos. El desplazamiento forzado afecta de manera **diferencial** a las personas menores de 18 años.

La afectación diferencial del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes se manifiesta de tres maneras:

- En primer lugar, por el paso apremiante del tiempo durante fases críticas del desarrollo de los menores en situación de desplazamiento, que genera la pérdida irremediable de etapas fundamentales en su proceso de crecimiento, con lo cual el impacto perverso del desplazamiento se proyecta y multiplica hacia el futuro en cada uno de sus cursos individuales de maduración.
- En segundo lugar, porque los menores desplazados son afectados por una serie de **problemas transversales diferenciados** comunes a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento. En síntesis, los menores de edad en situación de desplazamiento en Colombia se ven afectados por los siguientes ocho tipos de problemas transversales diferenciados:
 - a. Problemas graves de desprotección frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos: el maltrato; la violencia; la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento.
 - b. Problemas graves de hambre y desnutrición.

- c. Problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren, como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal.
 - d. Problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema.
 - e. Problemas graves de índole psicosocial.
 - f. Problemas graves en el campo de la recreación.
 - g. Problemas graves en los campos de la capacidad de participación y de organización.
 - h. Problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito.
- A su vez, estos problemas transversales resultan acentuados y profundizados en ciertos **ámbitos críticos**, en los que se retroalimentan perversamente entre sí para obstruir con especial fuerza el ejercicio de los derechos fundamentales. Tales ámbitos críticos de intensificación de los problemas transversales son los siguientes:
- a. El ámbito de la etapa de emergencia del desplazamiento forzado.
 - b. El ámbito de la primera infancia.
 - c. El ámbito de la adolescencia.
 - d. El ámbito de las niñas y las adolescentes desplazadas.
 - e. El ámbito de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos -indígenas o afrodescendientes- desplazados.
 - f. El ámbito de los menores de edad con discapacidad en situación de desplazamiento.

El común denominador tanto de los problemas transversales diferenciados de la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento, como de los ámbitos críticos de intensificación de dichos problemas transversales, es la conjunción de graves falencias en la respuesta estatal a su situación y graves falencias en el entorno de sus grupos familiares y sus cuidadores, referentes a la unidad familiar, la dispersión y reunificación familiar y las capacidades efectivas de protección de sus familias o cuidadores.

3. Subvaloración de las cláusulas constitucionales de protección especial de la niñez y la adolescencia, y del carácter prevaleciente de sus derechos fundamentales.

La alarmante situación de los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado, se erige sobre la base de una **contradicción elemental** que, en criterio de la Sala, existe entre la protección jurídica reforzada y prioritaria de la que son objeto indiscutido por mandato de la Constitución Política, por una parte, y la dramática realidad de la vida cotidiana de mucho más de un millón de menores de edad que han sido víctimas indefensas y manifiestamente vulnerables del desplazamiento en todo el territorio colombiano, por otra.

La Corte constatará en el presente Auto la falta de tratamiento de los menores de edad en situación de desplazamiento como sujetos de protección especial en sí mismos, titulares de derechos fundamentales prevalecientes, y merecedores de atención y protección prioritaria y vigorosa; afirmará en los términos más enfáticos dicho status de especial protección; y se apoyará en su reconocimiento decidido para impartir órdenes de amplio alcance a diversas autoridades, orientadas a asegurar la primacía de los derechos fundamentales prevalecientes que están siendo masiva y continuamente desconocidos .

4. Invisibilidad de la situación de los menores de edad en situación de desplazamiento, y de sus reales dimensiones fácticas.

Se ha demostrado ante la Corte que, como consecuencia directa de la falta de reconocimiento real y efectivo de los menores de edad en situación de desplazamiento como sujetos de especial protección constitucional con derechos fundamentales prevalecientes, la gravísima situación de la infancia y adolescencia desplazada por el conflicto armado es, en sus dimensiones cualitativas reales más allá del registro de menores desplazados, invisible para las autoridades y para la sociedad. Tal invisibilidad se traduce en dos consecuencias primordiales: la inadecuación de base de cualquier actuación estatal destinada a responder a la apremiante situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, al desconocerse la magnitud real del problema; y la exclusión de los menores de edad víctimas de dicha invisibilización como destinatarios específicos y prioritarios de los distintos beneficios provistos por el sistema estatal de protección.

5. Insuficiencia de la respuesta estatal a la situación. Ausencia de un enfoque diferencial de edad en la política pública de atención a la población desplazada.

La respuesta de las autoridades a la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ha sido marcadamente insuficiente. Si bien se han efectuado algunos esfuerzos puntuales por proporcionar atención a este grupo poblacional en ciertos ámbitos concretos y específicos, tales esfuerzos se quedan cortos ante la dimensión del problema a resolver, y no equivalen a la incorporación de un enfoque diferencial etario e integral a lo largo de las distintas fases de la política .Este enfoque hasta el momento es claro que no existe.

Según se ha demostrado a la Corte, la respuesta estatal a esta situación ha sido insuficiente por siete razones concretas:

- a. Es una respuesta puntual en determinados aspectos de la política y hacia ciertos grupos de edad, y no sistemática ni integral.
- b. No ha sido una respuesta específica para los menores de edad desplazados, sino una mera facilitación formal de su acceso a los programas gubernamentales ordinarios ya existentes para la población vulnerable.
- c. Ha sido una respuesta fragmentada y desorganizada, en la cual brilla por su ausencia un centro coordinador y unificador de las acciones realizadas.
- d. La respuesta ha sido tardía, carente de la asignación de recursos específicos para menores desplazados y de los funcionarios requeridos para materializarla debidamente.
- e. En gran parte ha sido una reacción jurídico-formal a través de planes de acción y declaraciones de buena voluntad.

- f. Ha sido desnaturalizada por sus resultados reales.
- g. Carece de un enfoque de prevención específico frente a las causas concretas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes.

Las especificidades de la respuesta estatal tanto en el ámbito de la prevención del desplazamiento, como en el de la respuesta a cada uno de los problemas transversales a la niñez y adolescencia desplazada y a sus ámbitos de intensificación, se precisará en las secciones correspondientes de esta providencia. Sin embargo, es relevante en este punto explicar, desde una perspectiva general, las razones por las cuales la política pública carece de un enfoque diferencial etario, y por qué resulta en consecuencia insuficiente para hacer frente a un problema de esta magnitud y gravedad.

5.1 Síntesis de la respuesta estatal a la situación

El informe presentado por el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 16 de julio de 2007, provee en su parte inicial una descripción sinóptica de la respuesta estatal ante la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

En primer lugar, en respuesta a las diversas afirmaciones efectuadas ante la Corte Constitucional el 28 de junio de 2007 en el sentido de que no ha sido asignado un lugar prioritario a la atención de los menores de edad en situación de desplazamiento dentro del SNAIPD y los programas que éste adelanta, se hacen una serie de consideraciones genéricas en las que se resaltan el rol preponderante del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dentro del SNAIPD en el ámbito de la protección de los menores de edad y la importancia que se otorga formalmente a la familia dentro de lo que se concibe como un enfoque de protección de la niñez.

5.2 Valoración constitucional general de la respuesta estatal

Para la Sala es evidente, a partir del informe del Director de Acción Social, que la política pública de atención a la población desplazada carece por completo de un enfoque diferencial de edad que responda a las necesidades urgentes de los niños, niñas y adolescentes que forman parte de esta población .

En criterio de la Corte, y desde una perspectiva general, la respuesta estatal a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ha sido puntual y fragmentada, no sistemática ni integral, no específica, tardía, carente de la asignación de recursos para atender los derechos de los menores desplazados y de los funcionarios necesarios para lograr los objetivos trazados. Ha sido jurídico y formal, sin materialización práctica y carente de un enfoque de prevención.

- a. **La respuesta estatal ha sido puntual y fragmentada, no sistemática ni integral.** No se ha incorporado un enfoque diferencial etario integral a lo largo de la política pública de atención al desplazamiento, en todas sus fases – prevención, atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, y retorno y restablecimiento-. Nota la Sala que el único esfuerzo por asumir un enfoque diferencial en la atención a los menores de edad en situación de desplazamiento, ha sido del ICBF en la formulación del Plan Nacional Institucional para la Atención de la Población Desplazada. Sin embargo, la adopción de este Plan no trasciende el ámbito del ICBF, que es sólo una de las múltiples entidades públicas que forman

parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. En forma concomitante a la carencia de un enfoque diferencial etario integral, las acciones puntuales desarrolladas en el marco de la política pública de atención a la población desplazada se han caracterizado por su falta de coordinación recíproca.

- b. La respuesta estatal ha sido dada a través de los programas ordinarios preexistentes, y no ha sido específica ni diferencial.** Es claro que la política pública de atención a la población desplazada carece de programas diseñados e implementados como respuesta específica a la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento en el país. La respuesta estatal ha sido provista principalmente a través de los programas ordinarios preexistentes, diseñados en general para la población vulnerable, a los cuales se ha otorgado acceso a la población desplazada sin que se haya partido de un reconocimiento cuidadoso de sus especificidades y sus necesidades propias, mucho menos de las apremiantes necesidades de los menores de edad desplazados por el conflicto. El nivel mayor de especificidad al que se ha llegado ha sido la ampliación de algunos programas ordinarios del ICBF o del Ministerio de Educación hacia la población desplazada.
- c. La respuesta estatal ha sido tardía.** Dadas las diversas fallas en la coordinación y articulación de las distintas acciones puntuales emprendidas por las entidades del SNAIPD –principalmente el ICBF- para atender a los menores de edad en situación de desplazamiento, así como los diversos trámites requeridos para llevar a cabo actuaciones oficiales en este ámbito, las pocas respuestas provistas por las autoridades a la apremiante situación de niños, niñas y adolescentes desplazados han sido tardías, es decir, no han llegado en los momentos críticos en los que son requeridas, sino cuando ya los diversos riesgos que penden sobre estos menores se han materializado y bajo una óptica paliativa frente a las víctimas.
- d. La respuesta estatal ha carecido de la asignación de los recursos específicos y los funcionarios requeridos por la magnitud de la tarea.** En los pocos lugares del territorio nacional en los que efectivamente ha existido una presencia estatal que responda a algunos aspectos específicos de la situación de los menores de edad en situación de desplazamiento, distintas organizaciones han reportado que por regla general se trata de funcionarios públicos manifiestamente sobrecargados de funciones y de trabajo, en números desmedidamente insuficientes para atender a la población objeto, y con bajos niveles de cualificación para llevar a cabo los cometidos estatales urgentemente requeridos por los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado. Su presencia, bajo estas condiciones, se convierte en una expresión de la precaria capacidad institucional.
- e. La respuesta estatal ha sido en gran parte jurídico-formal, teniendo en cuenta que a nivel jurídico también se reproduce la ausencia de un enfoque diferencial integral.** En efecto, los menores de edad desplazados por el conflicto armado en Colombia han recibido de parte del Estado poco más que respuestas jurídico-formales, consistentes en diversas posiciones prioritarias en los planes de desarrollo, documentos y directrices de política, leyes y reglamentos aplicables. Tales respuestas distan mucho, en la práctica, de constituir una respuesta constitucionalmente efectiva para su apremiante situación.

- f. **La respuesta estatal carece de un enfoque preventivo.** Finalmente, se ha demostrado con claridad ante la Sala que la respuesta estatal a los menores de edad en situación de desplazamiento carece de un enfoque de prevención específico frente a las causas concretas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes, que opere sobre dichas causas con miras a contrarrestar sus efectos perversos sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales de estos menores, antes de que el desplazamiento ocurra.

5.3 Efectos de las fallas en la respuesta estatal a la situación

La presencia de las diversas fallas que se han identificado en la respuesta que ha dado el Estado colombiano a la situación material de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, equivale en la práctica a un incumplimiento del cometido estatal de incorporar e implementar un enfoque diferencial etario a la política pública de atención al desplazamiento forzado, cometido que es asumido, en ausencia de apoyo estatal, por las familias y cuidadores, las organizaciones de población desplazada y las organizaciones que velan por sus derechos, especialmente las agencias de cooperación extranjeras y las organizaciones internacionales que promueven los derechos de esta población. Ello constituye, en criterio de la Sala, un incumplimiento de uno de los fines esenciales establecidos por el artículo 2º Superior para las autoridades estatales, a saber, el de proteger los derechos de las personas y garantizar su efectividad, como lo ha ordenado la Corte desde hace más de cuatro años en la sentencia T-025 de 2004.

Se ha comprobado ante la Corte que las distintas falencias en la respuesta estatal de hecho empeoran la situación, al conjugarse con las fallas en el ámbito de las familias y cuidadores de los menores desplazados para producir un peligroso ciclo de factores de desprotección y riesgo que penden sobre los menores de edad en situación de desplazamiento, resultando en los diversos problemas transversales diferenciados que se identifican en la presente providencia.

III. CAUSAS DEL IMPACTO CUANTITATIVAMENTE DESPROPORCIONADO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LOS MENORES DE EDAD COLOMBIANOS. ENFOQUE DIFERENCIAL DE PREVENCIÓN

1. Tipos de factores causales de desplazamiento forzado que operan sobre los menores de edad en el conflicto armado colombiano.

El impacto desproporcionado en términos cuantitativos del desplazamiento forzado sobre los menores de edad constituye un fenómeno complejo y causado por múltiples factores concurrentes; algunos de estos factores causales son claramente identificables. Ante la Sala se ha demostrado que el número descomedidamente alto de niños, niñas y adolescentes que forman parte de la población desplazada obedece a tres tipos de causas:

- a. En primer lugar, la dinámica del conflicto armado en Colombia y los patrones de desplazamiento forzado a los que da lugar, dinámica en la cual las víctimas fatales de la confrontación suelen ser los hombres jóvenes y adultos, mientras que las víctimas sobrevivientes son a menudo las mujeres y sus hijos o dependientes menores de edad, que deben desplazarse forzosamente para sobrevivir.

- b. En segundo lugar, los niños son frecuentemente víctimas, junto con el resto de la población, de actos criminales de impacto general cometidos en el conflicto armado colombiano, tales como actos terroristas, combates y fuego cruzado, confinamientos y bloqueos de comunidades, masacres de la población civil, o amenazas latentes de cometer actos de esta índole. Al mismo tiempo, las situaciones de conflicto armado conllevan impactos directos sobre la salud física y mental de los menores de edad habitantes de las zonas donde tales combates tienen lugar.
- c. Tercero, los niños, niñas y adolescentes están expuestos a **riesgos especiales** en el marco del conflicto armado –v.g. los riesgos de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, de ser víctimas frecuentes de minas antipersona y material bélico sin explotar, de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, de ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual contra niñas y adolescentes –y también contra niños-, y de soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país, las cuales llevan implícitas pautas de control que restringen y ponen en riesgo a los menores de 18 años-. Estos riesgos, a su vez, causan su desplazamiento forzado, el de sus familias y de sus comunidades.

La Sala considera pertinente explicar en forma breve pero precisa el alcance de estos riesgos especiales y la manera como contribuyen a desencadenar las durezas con las que el desplazamiento golpea a sus víctimas menores de edad.

2. Victimización frecuente de menores de edad por actos criminales de impacto general cometidos por los actores armados ilegales; efectos directos del conflicto armado sobre la salud física y psicológica de los menores de edad.

Los niños, niñas y adolescentes del país son víctimas frecuentes de los actos criminales de grupos armados ilegales que representan peligros generales para la población. Así, los menores de edad colombianos son víctimas de tomas de poblaciones, actos terroristas, combates y fuego cruzado entre grupos armados ilegales o entre éstos y la Fuerza Pública, confinamientos y bloqueos de comunidades por los actores armados, amedrentamiento y hostigamiento y actos de índole comparable que plantean riesgos para las comunidades en su conjunto, y que son causas de su desplazamiento forzado.

Los menores de edad también son victimizados en forma directa por el conflicto armado en el ámbito de su salud física y mental. La exposición a la violencia, sea directamente o en el entorno de sus familias y comunidades inmediatas, genera impactos de índole psicológica en los niños, niñas y adolescentes, que a su turno se traducen en mayores niveles de enfermedades asociadas a altos niveles de tensión, trauma y estrés.

3. Riesgos especiales a los que están expuestos niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano, que generan su desplazamiento forzado, el de sus familias y comunidades.

3.1 Riesgo de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados.

Son numerosos los casos documentados de crímenes cometidos deliberada e individualmente contra la vida e integridad personal de menores de edad por parte de los actores armados que participan en el conflicto armado colombiano. Se ha alertado a las autoridades desde diversas y numerosas fuentes sobre la comisión frecuente de crímenes tales como homicidios, torturas y desapariciones forzadas de personas menores de 18 años, en no pocos casos niños y niñas de escasa edad.

3.2 Riesgo de reclutamiento forzoso de menores de edad por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano.

3.2.1. Ocurrencia extendida y reiterada en todo el territorio nacional.

Es un hecho comprobado que el reclutamiento forzado de menores de edad –niños, niñas y adolescentes- es una práctica criminal en la que incurren en forma extensiva, sistemática y habitual los grupos armados ilegales que toman parte del conflicto armado en Colombia, tanto guerrillas como paramilitares.

3.2.2. Reclutamiento forzado de menores como causa directa de desplazamiento forzado.

El reclutamiento forzoso de niños, niñas y adolescentes por los grupos armados ilegales es una de las causas principales de desplazamiento en el país, a través de cuatro mecanismos causales distintos:

- a. El desplazamiento forzado de familias y comunidades enteras, ante el riesgo de que sus niños, niñas y adolescentes sean vinculados al conflicto armado, bien sea por amenazas recibidas directamente contra la vida de los menores o de sus familias, por el peligro generalizado existente en una región determinada, o porque uno o más miembros de la familia o la comunidad ya han sido reclutados y se quiere evitar que otros también lo sean.
- b. El desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad efectivamente reclutados, puesto que el reclutamiento de un niño, niña o adolescente implica una presión y persecución para sus parientes, por parte de los actores armados enfrentados.
- c. El desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad que han sido reclutados pero han desertado para proteger sus vidas.
- d. El desplazamiento forzado únicamente de los niños, niñas o adolescentes en riesgo, que son enviados o se trasladan a otros lugares para preservarlos o preservarse del peligro de reclutamiento.

La relación causal entre el riesgo de reclutamiento ilícito de menores de edad y el desplazamiento forzado en Colombia es tan clara que incluso el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe del 21 de diciembre de 2007 al Consejo de Seguridad y la Asamblea General sobre el tema de los niños y los conflictos armados abordó el tema, expresando: “ El reclutamiento de niños y el desplazamiento interno están estrechamente relacionados, como en Colombia, pues en muchos casos el desplazamiento es el único medio que tienen las familias en ciertas zonas para evitar que sus hijos sean reclutados por grupos armados”.

3.2.3. Magnitud y extensión territorial del fenómeno.

“Los principales estimativos señalan que, para el año 2006, había entre 11.000 y 14.000 menores de edad militando en las filas de los grupos armados ilegales que operan en el territorio nacional. Según el informe de Human Rights Watch, “al menos uno de cada cuatro combatientes irregulares en el país tiene menos de 18 años de edad.”

El delito de reclutamiento ilícito de menores de edad por parte de grupos armados ilegales, es una problemática que se ha presentado prácticamente en todo el territorio nacional (los niños, niñas y las y los adolescentes atendidos por el programa del ICBF fueron reclutados en 27 de los 32 departamentos del país.

La magnitud y la extensión territorial del fenómeno criminal del reclutamiento forzado de menores no han sido dimensionadas aún en su real alcance por las autoridades o la sociedad civil en Colombia. A ello contribuyen varios factores; entre ellos, la falta de denuncia y reporte de los eventos de reclutamiento, principalmente por el miedo de víctimas y familias a las retaliaciones por parte de los perpetradores; y la inacción de las autoridades encargadas de la investigación y juzgamiento penal de estos delitos graves .

Uno de los principales factores de riesgo de reclutamiento es la desprotección por ausencia de los padres o cuidadores. También la pobreza de las familias de los menores de edad aumenta su riesgo de ser reclutados forzosamente. La violencia intrafamiliar constituye también un factor de riesgo de reclutamiento forzado y en particular para las niñas y adolescentes de sexo femenino. La experiencia previa de la violencia armada es un factor adicional de riesgo que facilita el reclutamiento forzado de los menores; su cercanía al conflicto armado o su victimización por actos criminales tales como tomas, masacres o desplazamientos forzados facilita, según han demostrado estudios especializados, su incorporación posterior a las filas de los grupos armados ilegales . La existencia de un clima social y cultural de idealización de la guerra y de los valores bélicos constituye otro factor catalizador del ingreso de los menores de edad al conflicto armado.

Por las anteriores razones, existe certeza jurídica sobre el carácter forzado y criminal del reclutamiento de menores de edad en todos los casos, independientemente de su apariencia de voluntariedad.

3.2.4. Violaciones graves de los derechos fundamentales preexistentes de los menores víctimas del reclutamiento forzado durante su permanencia en las filas de los grupos armados ilegales.

Las profundas violaciones de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento forzado, se ilustran con una descripción sumaria del tipo de actividades y cargas que son compelidos a asumir por los perpetradores de este crimen.

Estudios especializados desarrollados por la Defensoría del Pueblo indican que los menores de edad vinculados a las guerrillas y grupos paramilitares realizan tres clases distintas de actividades al interior de sus filas:

- Actividades bélicas o militares propiamente dichas.
 - Actividades de apoyo táctico a los combatientes.
 - Actividades de apoyo a la satisfacción de necesidades primarias de los combatientes.
- a. Actividades bélicas o militares.** En primer lugar, y sin consideración a su edad, estos niños, niñas y adolescentes son forzados desde que pueden portar un arma a combatir –es decir, a matar a otras personas y a exponerse a la muerte y a lesiones en un enfrentamiento armado-, realizar emboscadas, participar en tomas y otras actuaciones armadas, cuidar secuestrados, torturar, asesinar a sus compañeros, fabricar e instalar explosivos y minas antipersona, atemorizar a la población civil, marchar durante largos periodos, realizar retenes y actividades afines. El entrenamiento militar que reciben para realizar estas acciones es mínimo. Según explica Human Rights Watch, “se espera de ellos que participen en las atrocidades que se han convertido en el sello distintivo del conflicto colombiano”, incluyendo la tortura o asesinato de prisioneros, figuras políticas y otras víctimas, incluso sus propios compañeros.
- b. Actividades de apoyo táctico a los combatientes.** Estas actividades, de apoyo logístico y otras vinculadas a las necesidades militares, incluyen hacer guardia, participar en jornadas de entrenamiento militar, servir de mensajeros, realizar labores de investigación, cavar trincheras o letrinas, despejar el bosque, cortar y cargar leña, sepultar compañeros, recoger o despojar cadáveres, y otras similares. Estas acciones no sólo son violatorias de sus derechos en sí mismas, sino que al aumentar su visibilidad para los bandos opuestos en el conflicto armado, les exponen a riesgos adicionales para su vida e integridad.
- c. Actividades destinadas a la satisfacción de necesidades de sustento y mantenimiento de los combatientes.** Por último, los niños reclutados forzosamente por los grupos armados ilegales son víctimas de situaciones de esclavización en las que se les obliga a cocinar para los combatientes, cuidar enfermos, lavar ropa, realizar labores agrícolas, hacer aseo en los campamentos, y actividades similares destinadas a contribuir al mantenimiento de las tropas irregulares. Estas actividades no son sólo en sí mismas lesivas de sus derechos fundamentales, sino que acarrear riesgos que también atacan en forma adicional contra su integridad y su vida.

3.2.5. Respuesta estatal al riesgo de reclutamiento forzado por los grupos armados al margen de la ley.

La respuesta de las autoridades nacionales al problema del reclutamiento forzado de menores de edad se ha centrado notoriamente en la atención de los niños, niñas y adolescentes, que se han desvinculado de las guerrillas o paramilitares.

Desde el punto de vista de la prevención, el Estado colombiano ha realizado esfuerzos encomiables pero no ha dado una respuesta específica a los distintos factores causales del reclutamiento forzado de menores de edad por los grupos armados ilegales.

3.3 Riesgo excesivo de ser víctimas de minas antipersona (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MUSE).

3.3.1. Situación acreditada ante la Corte.

Los niños, niñas y adolescentes colombianos son víctimas muy frecuentes de minas antipersona (MAP) y de municiones abandonadas sin explotar (MUSE) a lo largo del territorio nacional, principalmente en las áreas rurales del país.

A su turno, la victimización desproporcionada de niños, niñas y adolescentes por minas antipersona y municiones abandonadas sin explotar genera directamente, en forma comprobada, el desplazamiento de sus familias y sus comunidades. También opera como una causa indirecta de desplazamiento, ya que situaciones de esta índole generan en muchos casos el **confinamiento** de familias y comunidades enteras, lo cual a su turno opera como causa de desplazamiento forzado a corto plazo.

Colombia reporta los mayores índices en el mundo de víctimas mortales o de lesiones personales causadas por estos artefactos bélicos.

Los niños, niñas y adolescentes del campo colombiano caen víctimas de minas antipersona y municiones abandonadas sin explotar con una frecuencia muy alta. Según datos oficiales, compilados y publicados por el “*Landmine Monitor Report*”, en 2005 hubo 93 menores de edad afectados por estos artefactos (28 niñas y 65 niños); en 2006 se registraron 66 víctimas menores de edad (54 niños y 12 niñas); en el primer semestre de 2007, 22 menores fueron víctimas de estos artefactos criminales (17 niños, 4 niñas, 1 menor de sexo desconocido); para el final de 2007, se había registrado un total de 49 víctimas menores de edad en todo el país. Se estima que entre 1990 y junio de 2006, se presentaron al menos 535 casos (117 niñas, 418 niños y 33 menores de sexo desconocido).

La victimización desproporcionada de menores de edad por minas antipersona y municiones sin explotar se deriva de varios factores causales, entre los cuales se incluyen: la falta de señalización de campos minados; la falta de sensibilización de los combatientes y de la población civil sobre los peligros que representan estos artefactos, en particular por la ausencia de estrategias serias de educación en el riesgo de minas (ERM); la utilización indiscriminada de MAP en lugares frecuentados por niños, niñas y adolescentes, tales como sitios aledaños a las escuelas, caminos y rutas de paso de civiles, fuentes de agua, linderos de hogares y fincas; y la siembra deliberada o el abandono de MAP/MUSE en lugares aledaños a los asentamientos poblacionales –en tanto estrategia deliberada de confinamiento de la población o de protección de áreas de cultivos ilícitos-, sitios por los cuales necesariamente habrán de transitar menores de edad, usualmente camino a las escuelas o al campo.

3.3.2. Respuesta estatal al peligro planteado por las minas antipersona y las municiones sin explotar para los menores de edad.

El informe aportado a la Corte Constitucional por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 no contiene indicaciones sobre la respuesta estatal al riesgo planteado para los niños, niñas y adolescentes por las minas antipersona, y su carácter de causa directa de desplazamiento forzado de familias y comunidades.

Sin embargo, el Gobierno Nacional sí efectuó posteriormente un pronunciamiento conciso ante la Corte sobre el particular, con ocasión de la sesión pública de información técnica realizada el 1° de abril de 2008, sobre la incorporación de un enfoque diferencial de discapacidad dentro de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia.

3.4 Riesgo de ser incorporados a los comercios ilícitos que sustentan a los grupos armados ilegales: tráfico de drogas y trata de menores.

3.4.1. Situación acreditada ante la Corte.

Es un hecho público y notorio que los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano financian sus actividades con el producto de distintas formas de comercios ilícitos y delictivos, que desarrollan directamente o en asocio con otras organizaciones criminales nacionales e internacionales. Entre estos comercios ilícitos, dos alertan particularmente a la Corte por estar comprobado que involucran en sus distintas fases a menores de edad, generando así altos niveles de riesgo para su vida, integridad, salud y demás derechos fundamentales, y constituyéndose por lo mismo en causa de desplazamiento tanto de niños, niñas y adolescentes como de sus familias y comunidades. Estos dos comercios ilícitos son el tráfico de drogas y la trata de menores de edad.

3.4.2. Incorporación al tráfico de drogas.

Los menores son utilizados por los grupos armados ilegales en la economía del narcotráfico, en todas las fases del negocio pero principalmente durante las facetas de elaboración –especialmente en el raspado de coca-, transporte y distribución. Se trata de una forma de explotación laboral que es altamente riesgosa para la vida y salud de los menores de edad. Al ser victimizados en la incorporación forzada a estas actividades criminales, los niños, niñas y adolescentes se ven expuestos al riesgo de ser objeto de actos violentos en el marco del conflicto, ya que adquieren visibilidad para los actores armados enfrentados y se convierten así en objetivos potenciales de sus desafueros. El tipo de labores que desarrollan y las sustancias a las que están expuestos son muy peligrosas para su integridad y salud. Estos niños, niñas y adolescentes también se ven expuestos a ser detenidos y procesados por las autoridades judiciales, particularmente cuando se les utiliza como transportadores o distribuidores de distintas cantidades de drogas.

3.4.3. Victimización por la trata de menores.

En el marco del conflicto armado colombiano, los menores de edad son víctimas del delito de trata de personas, perpetrado por los grupos armados ilegales directamente o por otras organizaciones criminales transnacionales asociadas. Los propósitos con los cuales los niños, niñas y adolescentes pueden ser sometidos al delito de trata de personas son diversos: para fines de venta, explotación sexual, explotación laboral, adopción irregular o tráfico de órganos humanos, a nivel nacional e internacional.

3.4.4. Respuesta estatal al riesgo de incorporación de menores de edad al tráfico de drogas y a la trata de menores.

La Corte Constitucional no ha sido informada sobre la adopción de actuaciones estatales tendientes a prevenir el riesgo de incorporación a los comercios ilícitos que pende sobre los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado. El informe presentado por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 guarda silencio al respecto. Y si bien la Corte nota que en la Ley de Infancia y Adolescencia se hace alusión a este riesgo y al derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos frente al mismo, se trata de una disposición normativa de alcance general que carece del enfoque específico exigido por la situación de los menores de edad desplazados.

3.5 Riesgo de ser víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

3.5.1. Situación acreditada ante la Corte.

Las niñas y las adolescentes, así como también los niños, son víctimas de los patrones extensivos de violencia sexual que se desarrollan en el marco del conflicto armado colombiano. La violencia sexual, a su vez, es una causa directa de desplazamiento forzado de personas, familias y comunidades enteras.

Los diversos tipos de violencia sexual en el marco del conflicto armado a los que están expuestas las niñas y adolescentes colombianas fueron descritos en el Auto 092/08, con una tipología que afecta a las niñas, los niños y las adolescentes y constituyen, por lo mismo, causas directas de su desplazamiento forzado y del de sus familias y comunidades .

3.5.2. Respuesta estatal al peligro de violencia sexual que afecta a las niñas y adolescentes.

La precaria respuesta estatal al gravísimo problema de violencia sexual que se desenvuelve en el marco del conflicto armado colombiano fue reseñada en el Auto 092 de 2008. La Corte Constitucional no ha sido informada sobre la realización de labores estatales adicionales en relación con la protección específica de las niñas, los niños y las adolescentes frente a este riesgo. El informe que presentó el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 guarda silencio sobre el particular.

3.6 Riesgo de ser víctimas de persecución por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.

3.6.1. Situación acreditada ante la Corte.

Los niños, niñas y adolescentes, y en particular estos últimos, son afectados en diversas partes del país por los códigos de conducta pública y privada impuestos, de facto y mediante amenazas violentas, por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto colombiano. La ocurrencia de estas situaciones en múltiples lugares de Colombia fue constatada y descrita por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008.

En la medida en que los adolescentes pueden ser víctimas de actos de violencia por desviarse de las pautas de control impuestas por los grupos armados al margen de la ley, estas estrategias coercitivas operan como causas directas de su desplazamiento forzado, el de sus familias y de sus comunidades.

3.6.2. Respuesta estatal al riesgo que plantean los regímenes coercitivos sobre el comportamiento para los niños, niñas y adolescentes.

La Corte Constitucional no tiene noticia sobre la realización de labores de control de estas coacciones inconstitucionales sobre el comportamiento de la población, por parte de las autoridades legítimamente constituidas para proteger sus derechos. El informe que presentó el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 guarda silencio sobre el particular.

4. Valoración constitucional de las causas del impacto cuantitativamente desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes, y de la respuesta estatal a la situación.

Desde una perspectiva general, los distintos riesgos planteados por el conflicto armado a los niños, niñas y adolescentes colombianos atentan, en primera medida, contra sus derechos fundamentales al cuidado y a la protección; y al materializarse, vulneran el resto de sus derechos constitucionales prevalecientes, empezando por la vida, la integridad personal, la salud y la libertad.

En criterio de la Corte, el Estado colombiano ha proveído una respuesta insuficiente y de bajo impacto a las necesidades especiales de protección de los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado interno. Las falencias en la respuesta estatal han permitido, en parte, que exista un panorama de victimización tan preocupante como el que se ha descrito en los acápites precedentes. La política pública sobre desplazamiento forzado carece de un enfoque de prevención integral que haga frente a esta conjunción de factores de riesgo que penden sobre los niños, niñas y adolescentes y generan su desplazamiento forzado a niveles masivos.

El reclutamiento forzado de menores de edad constituye, en sí mismo y por las condiciones de existencia impuestas en las filas de los grupos armados ilegales, un desconocimiento de la totalidad de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes víctimas de este delito. Numerosas obligaciones internacionales de Colombia obligan a las autoridades a actuar en forma resuelta, no solo para proteger a los niños desvinculados de los grupos armados ilegales, sino para prevenir activa y decididamente la ocurrencia del delito de reclutamiento forzado. Pese a

la importancia y claridad de este deber constitucional e internacional del Estado colombiano de prevenir el reclutamiento forzado de menores de edad, observa la Corte que las pocas acciones desarrolladas por las autoridades en este ámbito y reportadas por el Director de Acción Social son puntuales e ineficaces.

Frente al peligro que representan las minas antipersona y las municiones sin explotar en el territorio nacional para los niños, niñas y adolescentes, el Estado colombiano también tiene obligaciones internacionales claras que le obligan a adoptar un enfoque preventivo específico y diferencial. La Sala resalta la dificultad inherente al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano frente al serio problema de MAP/MUSE que afecta al país, y considera de gran importancia el que se haya creado y actualmente esté operando un programa gubernamental específicamente diseñado para cumplir con este urgente cometido estatal. También resalta la Corte que los diversos componentes del PAIMA han sido concebidos con miras a ajustarse a los estándares internacionales sobre los componentes mínimos de un programa de respuesta ante el peligro de MAP/MUSE acorde a las obligaciones internacionales de Colombia. Pese a la importancia de estos avances, así como de la voluntad clara de superar el problema por parte de quienes participan en el correspondiente programa, es claro que tal programa reporta logros de bajo alcance frente a la real magnitud del problema de minas antipersona y municiones sin explotar que afecta al país, y carece de un enfoque diferencial específico lo suficientemente claro como para atacar la afectación especialmente gravosa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes por la proliferación de estos artefactos, y su naturaleza de causa directa del desplazamiento forzado de la población.

Los informes del Gobierno indican que existe una comprensión deficiente de la relación directa que existe entre minas antipersona o municiones sin explotar y desplazamiento forzado. A este respecto también observa la Corte que no existe claridad sobre el rol de Acción Social, ya que sólo se informa sobre la entrega de un reducidísimo número de paquetes de ayuda humanitaria a las víctimas de MAP/MUSE, actividad que por otra parte no se menciona en el informe del Director de Acción Social ante la Corte.

El Estado colombiano también está constitucional e internacionalmente obligado a prevenir la utilización de niños, niñas y adolescentes en las distintas facetas de los comercios ilícitos que sustentan el conflicto armado. Colombia está en la obligación de prevenir la incorporación de los menores de edad al tráfico de drogas y también tiene la obligación constitucional e internacional de adoptar medidas enérgicas para proteger a los menores de edad frente a la trata, el secuestro y la venta. Observa la Sala que, a juzgar por los informes que ha presentado el Gobierno, los esfuerzos estatales por cumplir con estas obligaciones constitucionales han sido mínimos; más aún, no se ha abordado la necesidad de prevenir y sancionar este tipo de actividades delictivas en tanto forma de prevenir el desplazamiento forzado de la población que se deriva necesariamente de ellas.

Por último, resulta especialmente grave desde el punto de vista de la integridad del ordenamiento constitucional colombiano el que en distintos lugares del país se impongan, de facto, métodos coercitivos que restringen el comportamiento de los ciudadanos colombianos de conformidad con los parámetros impuestos por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado, y que implican actos atroces que incluyen homicidios, atentados graves contra la integridad personal tales como mutilaciones y torturas, y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

IV. IMPACTO CUALITATIVAMENTE DIFERENCIAL Y DESPROPORCIONADO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. PROBLEMAS TRANSVERSALES A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO; ÁMBITOS CRÍTICOS DE INTENSIFICACIÓN.

La afectación cualitativamente diferencial del desplazamiento forzoso sobre niños, niñas y adolescentes se manifiesta de tres maneras. (1) En primer lugar, por el paso apremiante del tiempo durante fases críticas del desarrollo de los menores en situación de desplazamiento. (2) En segundo lugar, porque los menores desplazados son afectados por una serie de **problemas transversales** que son diferentes de aquellos que afectan a la población desplazada adulta. (3) Estos problemas transversales, a su turno, se intensifican y empeoran en ciertos **ámbitos críticos**.

1. Afectación diferencial por el paso del tiempo durante etapas críticas del desarrollo

No es lo mismo estar en situación de desplazamiento para un niño, niña o adolescente que para un adulto, no sólo por la indefensión extrema en la que se encuentran ante todo tipo de riesgos e injusticias, sino también por la **importancia decisiva de los períodos de la infancia, la niñez y la adolescencia para la configuración de la personalidad adulta**. Al atravesar etapas cruciales de su desarrollo bajo condiciones de vida abiertamente contrarias a los derechos fundamentales, los menores de edad desplazados ven afectado el desenvolvimiento normal de su curso vital en forma irreversible; la imposibilidad fáctica de contar con las condiciones de existencia material, el tiempo, los espacios, los recursos, el cuidado, la alegría y la energía indispensables para experimentar plenamente estas etapas críticas, hace que los niños, niñas y adolescentes desplazados pierdan la oportunidad de vivir de acuerdo con su edad y de desarrollarse plenamente.

2. Afectación diferencial por los problemas transversales a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento.

Antes de explicar individualmente cada uno de tales problemas transversales y ámbitos de intensificación, es necesario detenerse a estudiar tanto los factores que generan una invisibilidad sustancial del problema, como la situación de las familias y cuidadores de menores de edad en situación de desplazamiento y la respuesta estatal a la misma.

2.1 Invisibilidad ante el Estado del impacto cualitativamente desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los menores de edad.

Factores de invisibilización de la situación. Como se indicó, la crítica situación de los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento es invisible en sus reales dimensiones para las autoridades a todo nivel. En criterio de la Sala, esta situación de invisibilidad se genera por cuatro factores que operan conjuntamente:

En primer lugar, la falta de reconocimiento estatal y social de la magnitud y el alcance de las distintas violencias ejercidas contra los menores de edad en el contexto general del conflicto armado colombiano, que configuran el marco causal del impacto desproporcionado del desplazamiento sobre niños, niñas y adolescentes.

Segundo, el subregistro general de la población desplazada, que afecta a muchos menores de 18 años invisibilizados junto con sus respectivos núcleos familiares y de cuidadores.

Tercero, el subregistro específico de los menores de edad en situación de desplazamiento ante el RUPD/SIPOD cuyas familias o cuidadores ya están incluidas en el sistema, ya sea por la omisión de sus familias o cuidadores en declararlos, por la ausencia de familias o cuidadores que efectúen la declaración por ellos, o por el rechazo o negativa de la inscripción de los menores en el RUPD/SIPOD por parte de los funcionarios encargados de realizar dicho registro –rechazo o negativa a su vez generada por diversas causas–.

A dicho subregistro específico contribuyen sustancialmente los mitos, falsas creencias y factores de no registro difundidos entre la población desplazada, que estimulan el no reporte de los niños y niñas por las familias. Entre estos mitos, falsas creencias y factores de no registro, se incluyen: el miedo a que los menores sean identificados como población desplazada y por lo tanto como posibles objetos de retaliación por sus victimarios; la desconfianza hacia las autoridades; la creencia errónea de que los menores de edad nacidos después del desplazamiento no son beneficiarios de protección estatal; o la falsa creencia de que el registro de menores de edad posterior al desplazamiento reduce o anula los derechos de protección de los demás miembros del núcleo familiar.

Ello es, en general, reflejo de la ausencia de un enfoque proactivo y oficioso de identificación y caracterización de la población infantil y adolescente en situación de desplazamiento, es decir, de labores de caracterización y monitoreo activos por parte de las autoridades encargadas de la medición y registro de esta población.

Cuarto, la falta de registro civil o de documentos de identidad de una proporción significativa de la población menor de 18 años en situación de desplazamiento, o la pérdida de los registros o documentos correspondientes durante el proceso de desplazamiento.

Consecuencias de la invisibilidad. La consecuencia inmediata de la invisibilidad de la situación real que deben soportar los menores de edad en situación de desplazamiento y de sus dimensiones objetivas es evidente: al desconocerse la demanda total de protección por carecer de una medición verídica de la población que la requiere, es imposible dar una respuesta apropiada a sus necesidades, con lo cual las actuaciones desarrolladas efectivamente por las autoridades quedan condenadas a la ineffectividad e insuficiencia en su diseño, cobertura, recursos e impacto, y los menores de edad, que de hecho necesitan una respuesta estatal, ven obstruido su acceso a los canales de atención existentes. Así, dicha falta de monitoreo y visibilización reduce las posibilidades de prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad, y proporcionar la atención diferencial, específica y urgente que requieren sus víctimas.

Respuesta estatal a los factores de invisibilización de la situación. La Corte ha sido informada sobre algunas actuaciones desarrolladas por el Estado para responder a algunos de los factores de invisibilización recién enumerados, las cuales resultan, sin embargo, insuficientes para resolver la grave situación de sub-registro, infravaloración e invisibilidad del problema planteado por el grave impacto del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes en el país.

El informe presentado a la Corte por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007 explica que se han adelantado ciertas actividades en relación con **(a)** la falta de registro y documentos de identidad, **(b)** el desconocimiento de la población desplazada sobre su derecho a registrar a los menores nacidos después del desplazamiento, y **(c)** la existencia de trabas procedimentales para acceder al sistema único de registro.

Valoración constitucional de la situación y de la respuesta estatal a la misma. El grave problema del subregistro de la población desplazada, y el subregistro específico de los niños, niñas y adolescentes que la conforman, constituyen una barrera a la efectividad de cualquier respuesta estatal a la situación, puesto que se carece de una apreciación realista sobre la dimensión y el alcance del problema a resolver. La resolución del problema de subregistro de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado constituye, así, un presupuesto esencial de la incorporación de un enfoque diferencial etario integral a la política pública de atención a la población desplazada.

Por otra parte, la carencia de documentos de identidad o registro civil por los menores de 18 años en situación de desplazamiento, con la invisibilidad consecuente ante el Estado y las distintas barreras de acceso fácticas que, como se verá, plantea la falta de documentación para las personas desplazadas, configuran violaciones de derechos fundamentales que les son explícitamente reconocidos por la Constitución Política y el Derecho Internacional.

2.2 Falencias en las familias y cuidadores de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, como factor causal inmediato de los problemas transversales de los menores de edad desplazados y sus ámbitos críticos de intensificación.

El desplazamiento forzado genera efectos destructivos sobre las estructuras familiares. Las familias en situación de desplazamiento (a) se pueden desintegrar durante el proceso de desplazamiento o después del mismo, o dispersar como consecuencia del desplazamiento; (b) sufren un serio debilitamiento de sus lazos de unidad, en razón de las condiciones de existencia impuestas por el desplazamiento; y (c) ven altamente minadas sus capacidades y competencias como estructuras protectoras y proveedoras de los niños, niñas y adolescentes que las integran.

2.2.1. Efectos destructivos del desplazamiento forzado sobre las estructuras y capacidades familiares.

Dispersión o desintegración familiar durante o como consecuencia del desplazamiento forzado. El desplazamiento forzado es una fuerza desintegradora y dispersora de las estructuras familiares. La desintegración y dispersión de las familias víctimas del desplazamiento se puede generar por distintos tipos de situaciones: a) la pérdida de uno o más de sus miembros como consecuencia de los crímenes que dieron lugar al desplazamiento forzoso –por homicidio, desaparición, reclutamiento forzado, toma de rehenes-; b) el desplazamiento de sólo una parte de la familia, mientras que la otra permanece en el lugar de expulsión; c) el desplazamiento de distintas partes de una misma familia a diferentes lugares del país; o d) la desintegración del núcleo familiar por eventos posteriores al desplazamiento, tales como la muerte, la migración voluntaria por motivos económicos, las separaciones conyugales, o el redespazamiento forzado de algunos de sus miembros.

Casi la mitad de las familias en situación de desplazamiento incluidas en el sistema oficial de registro reportan algún grado de dispersión o desintegración con posterioridad al desplazamiento forzado.

Desde la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes, la dispersión o desintegración familiar producto del desplazamiento forzado puede desembocar principalmente en tres tipos de situaciones: (1) situaciones de desprotección objetiva de menores de edad, (2) situaciones de reconfiguración del núcleo familiar o de cuidadores en respuesta al desplazamiento, con la

reestructuración de roles, responsabilidades y figuras de protección que le es necesariamente consustancial, o (3) situaciones de transferencia de hecho de los menores de edad por sus padres a un nuevo núcleo de cuidadores –sean parientes o conocidos- con motivo del desplazamiento. La respuesta estatal a cada uno de estos tres tipos de situaciones debe ser diferencial y específica.

Deterioro de la unidad familiar como producto del desplazamiento forzado. Independientemente de las situaciones de dispersión o desintegración familiar producto del desplazamiento, se ha demostrado que al interior de aquellos núcleos familiares que se desplazan y llegan juntos al lugar de recepción o se reconfiguran allí, los vínculos de unidad entre sus miembros individuales suelen sufrir un grave deterioro, en respuesta a las condiciones materiales y psicológicas de vida impuestas por el desplazamiento forzado. En efecto, el desplazamiento forzado afecta las estructuras familiares preexistentes al cambiar los roles que sus miembros cumplen, las expectativas frente a ellos, y generar situaciones de alta tensión cultural y psicológica que resultan en la pérdida de respeto hacia las figuras de autoridad familiar, el debilitamiento de sus lazos afectivos, y en no pocos casos en situaciones de violencia intrafamiliar.

Este menoscabo de la unidad familiar causado por las situaciones de desplazamiento redundan en perjuicio de los menores de edad que integran tales núcleos familiares, dada la importancia de la cohesión familiar para sobrellevar los obstáculos y durezas del desplazamiento y proteger a sus miembros más vulnerables.

Pérdida o desgaste de las capacidades efectivas de protección de las familias o cuidadores. Todos los grupos familiares y de cuidadores de menores de edad en situación de desplazamiento sufren la pérdida o el desgaste serio de sus capacidades, competencias y condiciones básicas para desempeñarse adecuadamente como cuidadores de los niños, niñas y adolescentes que les integran. Así lo imponen las condiciones de pobreza o miseria, falta de oportunidades, desubicación urbana, discriminación y carencia de competencias básicas de autosostenimiento, que constituyen el común denominador de las familias desplazadas en los lugares de recepción.

Adicionalmente, la desinformación e ignorancia de la población desplazada sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes que la conforman y los mecanismos para hacerlos efectivos juega un rol determinante en este cuadro.

En consecuencia, las diversas dificultades planteadas por el desplazamiento impiden que los grupos familiares o de cuidadores protejan adecuadamente a los menores de edad frente a los diversos riesgos que se ciernen sobre ellos, provean dignamente lo necesario para suplir sus necesidades materiales y contribuyan a garantizar su desarrollo integral.

2.2.2. Respuesta estatal a los efectos destructivos del desplazamiento forzado sobre las estructuras y capacidades familiares.

La Corte Constitucional no ha sido informada sobre actuaciones estatales destinadas específicamente a responder a los efectos negativos y destructivos del desplazamiento forzado sobre las familias, con miras a su reunificación o su fortalecimiento. La única referencia que se hace al tema en el informe del Director de Acción Social del 16 de julio de 2007, es la simple enumeración de algunos de los programas ordinarios del ICBF, aparentemente abiertos a la población desplazada, en el ámbito de la familia.

2.2.3. Valoración constitucional de la situación y de la respuesta estatal a la misma.

La profunda afectación de las familias y grupos de cuidadores en situación de desplazamiento, así como las obligaciones estatales correlativas, se han de analizar a la luz de los derechos de los menores a la protección y a la unidad familiar, así como de las responsabilidades que atañen constitucionalmente a los familiares y cuidadores, y los deberes impuestos por dichos derechos prevaleciente al Estado.

2.3 Desprotección física de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante diversos riesgos y peligros para su vida, integridad, desarrollo y demás derechos fundamentales -primer problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento.

Los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento están expuestos a numerosos riesgos y peligros para su vida, integridad, desarrollo y demás derechos fundamentales, frente a los cuales tienen derecho a la protección de sus familias o cuidadores y de las autoridades, pero que sin embargo estos riesgos se materializan en sus casos con una frecuencia e intensidad comprobadamente mayor que en los casos de menores de edad que no han sido víctimas del desplazamiento forzado. En efecto, se ha demostrado ante la Corte Constitucional que los niños, niñas y adolescentes desplazados tienen una mayor probabilidad de ser víctimas de maltrato o violencia –sea intrafamiliar o sexual-; de ser víctimas de explotación –tanto laboral como sexual-; de ser reclutados forzosamente por los grupos armados ilegales; de ser utilizados como actores inconscientes e inocentes de diversos comercios ilícitos; de ser víctimas de trata, secuestro y venta; de caer en situaciones de mendicidad y vida en la calle, con el consumo de sustancias psicoactivas y tóxicas y la vulnerabilidad al peligro que le son consustanciales; de ser víctimas del control social impuesto por los actores armados ilegales; y de ser víctimas de pandillas y otros grupos delincuenciales que operan dentro de sus territorios.

2.3.1. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de violencia y maltrato, de tipo intrafamiliar o sexual.

Riesgo acentuado de maltrato y violencia intrafamiliar. Las condiciones materiales de vida impuestas por el desplazamiento forzado y los diversos obstáculos que deben enfrentar sus víctimas en su adaptación a los lugares de recepción, desencadenan situaciones de tensión psicológica entre los miembros adultos o mayores de las familias desplazadas que, según demuestran múltiples fuentes, se traducen en un incremento sustantivo de los niveles de violencia intrafamiliar, los cuales afectan principalmente a los niños, niñas y adolescentes de estos hogares.

Una de las quejas más frecuentes de los menores de edad en situación de desplazamiento ante distintas autoridades y organizaciones, se relaciona con el maltrato y la violencia de las que son víctimas al interior de sus familias.

Riesgo acentuado de violencia y abuso sexual. Los niveles de violencia y abuso sexual contra menores de edad también se incrementan sustancialmente como consecuencia del desplazamiento forzado, tanto al interior de las familias como en los entornos de recepción; se trata de una queja frecuente entre los mismos niños, niñas y adolescentes desplazados.

Al interior de los grupos familiares, se ha documentado que factores tales como el hacinamiento, el colecho –es decir, situaciones en que varios miembros de una familia comparten una misma cama-, la tensión psicológica derivada de las condiciones de vida impuestas por el desplazamiento, o el encargo de menores de edad a personas distintas a sus familiares para que ejerzan como cuidadores, desembocan a menudo en abuso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes al interior de estos núcleos familiares.

En los entornos de recepción de menores de edad desplazados también se incrementa el riesgo de abuso y violencia sexual. Distintos niños y niñas en situación de desplazamiento han reportado que perciben el riesgo de ser víctimas de violencia sexual en sus barrios, en el camino al colegio, o en puntos específicos de sus lugares de recepción.

2.3.2. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de explotación, de tipo laboral o sexual.

Riesgo de explotación laboral. Las condiciones de precariedad económica de las familias en situación de desplazamiento generan altos niveles de ingreso temprano de sus niños, niñas o adolescentes al mercado laboral informal, como estrategia para sortear los obstáculos laborales que enfrentan los adultos desplazados mediante la explotación laboral de los menores. En otras palabras, un alto porcentaje de menores de edad en situación de desplazamiento ingresan al mundo laboral como única posibilidad de subsistencia y mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias; la necesidad física de sus grupos familiares y de cuidadores impone así, como regla general, la inserción laboral temprana de los menores de edad desplazados.

Riesgo de explotación sexual. Los mismos factores de vulnerabilidad económica de las familias en situación de desplazamiento generan, para sus miembros menores de edad, un riesgo alto y comprobado de ser víctimas de explotación sexual a cambio de dinero, sea de forma aislada o por parte de redes criminales de prostitución y de trata de personas.

2.3.3. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado ante el riesgo de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales.

Los patrones extendidos de reclutamiento forzado de menores de edad por los grupos armados ilegales también afectan con particular fuerza a los menores de edad en situación de desplazamiento, quienes por sus circunstancias generales de precariedad y pobreza son más proclives a ser víctimas de este crimen. En efecto, distintas organizaciones han denunciado que tanto las guerrillas como los grupos paramilitares reclutan forzosamente a niños, niñas y adolescentes desplazados en diversos lugares del país, valiéndose tanto de la coerción como de la perfidia y el engaño para explotar sus diversos factores de vulnerabilidad.

2.3.4. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de ser incorporados a comercios ilícitos.

Los menores de edad en situación de desplazamiento también son particularmente vulnerables a la incorporación, en tanto actores inocentes y en muchos casos ignorantes, de las diversas etapas de los comercios ilícitos que se desarrollan en el país, particularmente del tráfico de drogas y de armas, sean éstos desarrollados por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto colombiano, o por otras organizaciones delincuenciales. En efecto, a menudo

los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento son utilizados por estos grupos delincuenciales para transportar diversas cantidades de drogas o de armas, para participar en la elaboración de drogas, en la distribución de estos productos ilegales a los destinatarios finales, etc. Su incorporación a estos comercios ilegales se debe a factores de desprotección y pobreza similares a los que se han reseñado en las secciones precedentes como causa de los diversos riesgos de desprotección que penden sobre estos menores.

2.3.5. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de ser víctimas de secuestro, venta y trata de personas.

El secuestro y venta de niños y niñas y la trata de menores de edad afectan especialmente a la población en situación de desplazamiento. Estudios especializados han identificado el desplazamiento forzoso como un factor de riesgo presente en una alta proporción de los casos documentados de venta y trata de personas, y han resaltado el riesgo especial en el que se encuentran los niños, niñas y adolescentes desplazados, particularmente si están solos, son huérfanos o habitan en zonas de frontera.

2.3.6. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de caer en situaciones de vida en la calle.

Resulta especialmente preocupante el riesgo acentuado en el que se encuentran los menores de edad en situación de desplazamiento de convertirse en habitantes de la calle como consecuencia de la cadena de desprotecciones y vulnerabilidades a la que están expuestos. Al respecto considera la Sala que no se pueden subestimar los gravísimos riesgos inherentes a la situación de vida en la calle de los niños, niñas y adolescentes, que atentan directamente contra sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal; entre ellos, sobresalen los riesgos de consumo de drogas y sustancias tóxicas, desnutrición y enfermedad, desprotección total ante los riesgos de violencia y delincuencia propios de las ciudades colombianas, violencia y explotación sexual, y exposición extrema a los riesgos de las mal llamadas estrategias de “limpieza social”.

2.3.7. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de ser víctimas de las estrategias de control del comportamiento público y privado implementadas por los grupos armados ilegales.

El riesgo de victimización por las estrategias de control del comportamiento de la población implementada por los grupos armados ilegales que toman parte en el conflicto armado colombiano también afecta con dureza a los menores de edad en situación de desplazamiento, puesto que en muchas de las zonas de recepción a las que llegan junto con sus grupos familiares y de cuidadores también se implementan estas estrategias criminales.

2.3.8. Desprotección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ante el riesgo de amenazas y actos de violencia por parte de pandillas y grupos delincuenciales que operan en los lugares de recepción.

La presencia de pandillas y otros grupos delincuenciales en los lugares de asentamiento de la población desplazada constituye un riesgo para los niños, niñas y adolescentes que allí habitan, riesgo que es percibido con especial fuerza por los mismos menores de edad en situación de desplazamiento que han intervenido ante la Corte Constitucional.

El riesgo que se plantea por la presencia y operancia de pandillas y grupos de delincuentes en los sectores de residencia de los menores en situación de desplazamiento es doble. Por una parte, los menores pueden ser víctimas de actos de violencia y amenazas de estas bandas. Por otra parte, se ha documentado un riesgo alto de incorporación de los menores de edad desplazados, particularmente los adolescentes, a las actividades de las pandillas que operan en sus barrios.

2.3.9. Respuesta estatal al problema de desprotección física de los menores de edad en situación de desplazamiento ante diversos riesgos para su vida, integridad, seguridad y demás derechos.

A la Corte Constitucional el Gobierno Nacional le ha informado sobre la adopción de ciertas medidas puntuales en relación con los riesgos de violencia intrafamiliar y explotación laboral. Los cuestionamientos sobre los demás peligros ante los cuales los menores de edad desplazados están físicamente desprotegidos, según se acaba de describir, no han recibido respuesta de parte de las autoridades.

Dado que la respuesta estatal ha sido abiertamente insuficiente ante los diversos riesgos para la vida e integridad física de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, diversas organizaciones internacionales, extranjeras y no gubernamentales han asumido por su propia cuenta la tarea de desarrollar acciones específicas de protección destinadas a paliar tales peligros y proteger a los menores de edad desplazados.

2.3.10. Valoración constitucional del riesgo de desprotección física y de la reacción estatal al mismo.

En términos generales, la situación de desprotección física de los niños, niñas y adolescentes desplazados atenta contra su derecho fundamental a la protección y al cuidado, y a través de este derecho, contra la garantía de sus derechos esenciales a la vida, la integridad personal y el desarrollo integral.

2.4 Hambre y desnutrición imperantes: segundo problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento

2.4.1. Descripción de la crítica situación alimentaria que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento

El hambre es un factor sobresaliente en la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento en Colombia; desde diversas perspectivas, se trata del problema transversal más profundo y apremiante que les aqueja.

Los menores de edad en situación de desplazamiento que se han manifestado ante la Corte Constitucional a través de diversos medios, han expresado nítidamente, con sus propias voces, que su principal motivo de sufrimiento es el hambre.

Esos problemas de nutrición, sin embargo, se hacen especialmente gravosos y perjudiciales para los menores de edad por incidir directamente sobre su proceso de desarrollo, retardándolo, bloqueándolo o generando secuelas permanentes en distintas esferas de su vida. El hecho de que la falta de acceso a alimentos afecte a la totalidad de la población en situación de desplazamiento no atenúa, ni por contraste ni por dilución, la gravísima situación de los niños, niñas y adolescentes que forman parte de dicha población, la cual ha de ser objeto de medidas focalizadas y específicas de respuesta que sean proporcionales a la magnitud exacerbada del asunto.

Según ha documentado el estudio de 2005 de la OPS/PMA/CE, con respecto a la desnutrición crónica, 22% de los niños y niñas de 0-10 años pertenecientes a familias desplazadas presentan desbalance de la talla para la edad con respecto al patrón de referencia, siendo un 20% mayor que los de estrato 1 receptor. En el caso de los niños y niñas y niñas menores de 5 años de familias desplazadas, un 22.6% presentan desnutrición crónica. Esta cifra es un 80% más alta que la registrada en población general en la Encuesta ENDS, 2000, de Profamilia y un 31% con respecto a la población Sisben 1 de la encuesta ENSIN-2005.

Los efectos de esta crítica situación alimentaria son profundos y se proyectan en el tiempo, afectando de manera irreversible el proceso de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Además de estos impactos sobre su desarrollo físico, la falta de alimentos implica retardos en su desarrollo psicológico, y genera un déficit energético plantea obstáculos a su proceso educativo y de socialización.

2.4.2. Respuesta estatal a la crítica situación alimentaria de niños, niñas y adolescentes desplazados.

Según se expone en el informe presentado a la Corte Constitucional por el Director de Acción Social el 16 de julio de 2007, la respuesta estatal a la gravísima situación alimentaria de los menores de edad desplazados se ha canalizado a través de estas rutas principales: (1) los programas adelantados por el ICBF, al cual se da acceso a los menores desplazados, (2) la provisión de alimentos como parte de la ayuda humanitaria de emergencia provista directa o indirectamente por Acción Social, y (3) el suministro de subsidios nutricionales a través del programa Familias en Acción. También se ha informado sobre (4) programas adelantados por las entidades territoriales, directamente o en asociación con otras autoridades y organizaciones.

Efectividad real e impacto de la respuesta estatal a la situación alimentaria de los menores de edad desplazados. Es en el ámbito de la alimentación en el que la respuesta estatal a los menores de edad desplazados ha sido más significativa. En efecto, para la Corte es claro que se han hecho esfuerzos importantes por parte del ICBF y Acción Social, a través de las distintas modalidades descritas, para hacer llegar comida a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

A pesar de lo anterior, también es evidente para la Corte que la cobertura de estos programas es **manifiestamente baja frente a la demanda real**, por lo cual su impacto para paliar las gravísimas carencias nutricionales de los niños, niñas y adolescentes desplazados es mínimo.

Los datos producidos por la Encuesta Nacional de Verificación, reportada en febrero de 2008 a la Corte, confirman que sólo una proporción muy baja de los niños, niñas y adolescentes

en situación de desplazamiento incluidos en el RUPD/SIPOD tienen acceso a los programas alimentarios descritos en los acápite precedentes –datos que, a su turno, no reflejan la gran proporción de menores de edad que aún no han sido registrados y que por ende no han accedido a ninguno de estos programas- .

Es notoria la falta de coordinación y unificación de las distintas actuaciones emprendidas para suministrar apoyos nutricionales a los menores de edad desplazados. También se ha demostrado que no existen estudios serios sobre el alcance de la inseguridad alimentaria que afecta a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento; al carecerse de un diagnóstico preciso sobre las necesidades que urge satisfacer, cualquier actuación estatal está condenada de entrada a la insuficiencia.

2.4.3. Valoración constitucional de la situación y de la respuesta estatal a la misma.

El derecho de los niños a una alimentación mínima es uno de sus derechos fundamentales expresamente reconocidos por el artículo 44 Superior. También se relaciona directamente con su derecho fundamental a la salud. La Convención sobre los Derechos del Niño así lo explica, al disponer en su artículo 24 que es obligación del Estado adoptar medidas apropiadas para combatir la malnutrición. También existe un deber positivo de acción estatal en el ámbito nutricional, derivado de su derecho, en tanto personas desplazadas, a contar con un nivel de vida adecuado, derivado directamente de su derecho fundamental al mínimo vital.

2.5 Serias deficiencias en el campo de la salud –tercer problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento.

2.5.1. Situación acreditada ante la Corte.

Alta mortalidad y morbilidad por enfermedades de la infancia prevenibles. Los menores de edad en situación de desplazamiento forzado presentan altas tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades de la infancia que son prevenibles, con prevalencias mayores que las de la población vulnerable en los lugares de recepción, principalmente debido a las condiciones de pobreza en las que viven junto con sus familias –que se reflejan tanto en los bajos niveles de nutrición como en las condiciones insalubres en las que habitan- y a la falta de acceso oportuno y adecuado a servicios básicos de salud.

Entornos insalubres, condiciones de pobreza y falencias familiares y estatales como causas directas de la mala salud de los menores de edad desplazados. Las críticas condiciones generales de salud de los menores de edad colombianos en situación de desplazamiento forzado obedecen a patrones causales complejos. En general, se derivan de las circunstancias de pobreza o miseria que afrontan las personas y familias desplazadas, aunadas a serias deficiencias en la respuesta estatal a la situación. Concretamente, ante la Corte se ha demostrado que hay cuatro grupos de causas que concurren, junto con las fallas en la respuesta estatal, para generar este alarmante cuadro general: (1) las carencias nutricionales de los menores de edad en situación de desplazamiento, (2) las pésimas condiciones de su vivienda en términos de higiene, saneamiento básico, hacinamiento, entornos insalubres y acceso a servicios públicos esenciales, (3) la falta de vestido y zapatos adecuados, implementos de aseo y hábitos de limpieza personales básicos, y (4) factores culturales y educativos presentes en las familias y grupos de cuidadores.

Vacunación. En cuanto al acceso al esquema completo de vacunación por parte de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, no existe claridad alguna en cuanto a las cifras de cobertura reportadas por distintas organizaciones, ya que hay valoraciones contrapuestas sobre el porcentaje de menores de edad desplazados que cuentan con dicho esquema completo. Se reconoce que ha habido un esfuerzo importante de parte de las autoridades estatales a través de campañas nacionales y locales de vacunación; sin embargo, el impacto real de estas campañas frente a la real dimensión de la demanda de vacunas se desconoce, al no existir un monitoreo cuidadoso de la situación en términos de determinación de la población objetivo a atender, y registro y seguimiento de las actuaciones efectivamente emprendidas por las autoridades para proveer vacunas a los menores de edad desplazados.

Salud sexual y reproductiva. El ámbito de la salud sexual y reproductiva de las niñas y adolescentes en situación de desplazamiento también presenta una serie de problemas serios, específicamente en relación con el embarazo adolescente, la salud materno-infantil y la prevención de enfermedades de transmisión sexual (ETS).

Embarazo adolescente. Es un hecho comprobado que las adolescentes en situación de desplazamiento presentan tasas de embarazo muy altas. Según se reporta en la Encuesta de Profamilia de 2005, una tercera parte de las adolescentes desplazadas están embarazadas o ya son madres, entre las jóvenes desplazadas entre 13 y 19 años, un 23.9% alguna vez ha estado embarazada, y a los 19 años, el 63% de las mujeres desplazadas han tenido por lo menos un hijo. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informa que “tanto el ICBF como Profamilia comunicaron a la Relatora el alto porcentaje de embarazos de adolescentes que se registran entre la población desplazada, el cual puede llegar a un 19% de acuerdo al ICBF. De los testimonios e información recibida durante la visita, se desprende que para las niñas desplazadas la lucha por el sustento, la salud, el alojamiento y la seguridad, las obliga a las relaciones sexuales y al matrimonio precoz”. La Encuesta Nacional de Verificación reportada a la Corte en febrero de 2008 indica, a este respecto, que el 5.2% de las adolescentes desplazadas en el rango de entre 12 y 17 años de edad estuvo embarazada en el último año o estaba embarazada al momento de ser encuestada.

Estas altas tasas de embarazos tempranos se explican por distintos factores, entre los cuales sobresalen tanto los estreñimientos materiales que fuerzan a estas menores de edad a sostener relaciones sexuales tempranas –en forma violenta, abusiva o a cambio de dinero o prestaciones materiales-, como la fragilidad psicológica y emocional de estas menores en razón de su situación cotidiana de existencia, que frecuentemente resulta en la reformulación o reconstrucción de sus proyectos de vida a partir de la maternidad y el embarazo. Ciertos factores culturales que privilegian, en determinadas regiones y grupos étnicos del país, la maternidad temprana, también forman parte de este patrón causal.

Salud materno-infantil. En el ámbito de la atención médica a las mujeres desplazadas gestantes y lactantes, se han demostrado ante la Corte deficiencias importantes en los ámbitos de (a) acceso a servicios de atención prenatal y durante el parto, y (b) altas tasas de anemia en mujeres embarazadas y lactantes que no van acompañadas de la debida suplementación con micronutrientes.

Enfermedades de transmisión sexual (ETS). No se han llevado a cabo estudios precisos sobre los niveles de prevalencia de ETS, incluido el VIH/SIDA, entre los menores de 18 años en situación de desplazamiento -hecho que provee una indicación sólida sobre el nivel de importancia y prioridad que se ha otorgado al tema en las agendas oficiales a nivel nacional y territorial. Sin embargo, las percepciones de las organizaciones especializadas que trabajan en el campo, coinciden en que dichos niveles de prevalencia pueden ser preocupantemente altos,

entre otras causas por la desinformación y falta de educación en las formas de transmisión de estas infecciones, y los métodos de prevención.

Salud oral. En este ámbito se presenta un vacío crítico – no se ha reportado la realización de ningún programa o campaña de prevención o atención en el campo de la salud oral de los niños, niñas y adolescentes desplazados.

Fallas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud que afectan con particular fuerza a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento. Se ha documentado la existencia de una serie de fallas en el sistema de seguridad social en salud cuyo impacto negativo se proyecta de manera particularmente aguda sobre los menores de edad en situación de desplazamiento.

Distancia física. Los pocos centros asistenciales existentes quedan lejos de los lugares de asentamiento, lo cual obliga a recorrer –usualmente a pie- largas distancias para acceder a servicios requeridos con apremio. Más aún, se ha reportado que no hay pediatras sino en los centros de salud de las cabeceras municipales y son muy pocos. La distancia física a recorrer hasta la cabecera municipal, sumada a los costos de transporte, hace inaccesible el servicio. Esta distancia física y los costos que implica, aunados a las expectativas razonables de demoras e ineficacia del sistema, lleva a la población desplazada a abstenerse de acudir al sistema en casos de niños, niñas o adolescentes enfermos, recurriendo a otros métodos curativos o absteniéndose de intervenir.

Problemas de la portabilidad de la afiliación al sistema entre distintos municipios. Según reportan testimonios de la población desplazada, las entidades prestadoras de salud –concretamente las administradoras del régimen subsidiado- a menudo se niegan a prestar servicios en municipios distintos a aquellos en los que se efectuó la afiliación original. Aunque las normas aplicables establecen que el servicio se debe prestar, se han presentado reiteradas quejas en este sentido.

Cuando las ARS niegan el servicio, se genera el fenómeno que se ha denominado “paseo de la muerte” a distintos hospitales, buscando atención en cada uno de ellos e incidiendo en forma negativa sobre el estado de salud de los menores a quienes se ha negado la atención apremiante que requieren.

Desorganización de la información sobre atención a población desplazada e incompatibilidad entre sistemas de información. Tanto en ámbito nacional, como en el departamental y municipal, y al nivel de las entidades prestadoras de salud individualmente consideradas, existe una gran desorganización de la información atinente a los servicios prestados a la población en situación de desplazamiento, y específicamente a los menores de edad desplazados que requieren atención en salud.

Desinformación. Se ha documentado un grave problema de desinformación entre la población en situación de desplazamiento sobre los procedimientos, requisitos y canales de acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo cual repercute directamente sobre el recurso a entidades de salud cuando sus niños, niñas o adolescentes lo requieren.

Falta de un enfoque preventivo. También se ha demostrado que las entidades y autoridades que conforman el SGSSS carecen de un enfoque proactivo de prevención en salud entre los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, pese a las condiciones de vulnerabilidad pronunciada en la que comprobadamente se encuentran frente a enfermedades prevenibles de la infancia.

Recurso frecuente a métodos de curación no comprobados científicamente. La sumatoria de los anteriores factores institucionales lleva a la población en situación de desplazamiento a recurrir a otros métodos curativos que están a su alcance, cuya eficacia para paliar las condiciones que generan las críticas condiciones de salud de sus bebés, niños, niñas y adolescentes aún no han sido demostradas – aunque sí han resultado marcadamente insuficientes para contrarrestar el alarmante panorama de salud infantil y adolescente que se ha descrito.

Respuesta estatal a la situación. La Corte Constitucional ha sido informada sobre la respuesta de las autoridades a la situación de salud de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, a través de dos medios: el informe aportado el 16 de julio de 2007 por el Director de Acción Social, y las distintas intervenciones efectuadas durante la sesión pública del 28 de junio de 2007 junto con sus respectivos soportes documentales.

2.5.2. Valoración constitucional de la situación.

El artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece los elementos mínimos componentes del derecho a la salud de los menores de 18 años y las obligaciones estatales correlativas. El derecho de los niños, niñas y adolescentes desplazados a contar con los servicios médicos y de saneamiento esenciales forma parte de su derecho básico a contar con un nivel de vida adecuado, derivado del derecho al mínimo vital y codificado en el Principio Rector 18. Por su parte, el Principio Rector 19 condensa las obligaciones internacionales de Colombia frente a la salud de las personas en situación de desplazamiento, que se aplican con mayor fuerza a los menores de edad. La salud sexual y reproductiva de los menores de edad en situación de desplazamiento también ha de ser objeto de medidas especiales de protección y promoción estatales.

2.6 Obstáculos de acceso, permanencia y adaptabilidad del sistema educativo –cuarto problema transversal a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento–.

El derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento es violado por distintos factores. (1) En primer lugar, el desplazamiento forzado como tal rompe el proceso educativo preexistente, en forma abrupta y violenta, constituyendo así un evento traumático que necesariamente ha de desembocar en la suspensión temporal del proceso y la posterior reinsertión del menor de edad a un nuevo entorno educativo, o a la terminación de tal proceso de formación por las condiciones de existencia que rodean al desplazamiento y las cargas que éstas imponen a los menores de 18 años. (2) En segundo lugar, los menores de edad en situación de desplazamiento en el país son afectados por ciertos problemas comunes en el ámbito educativo, que en la práctica obstaculizan gravemente o hacen nugatorio el goce efectivo de su derecho a la educación y la continuación y culminación satisfactoria de los diversos ciclos de formación integral. Dichos problemas comunes, identificados por la Corte con base en diversos informes especializados, se ubican en los ámbitos del acceso al sistema educativo, la permanencia en el sistema y la continuidad del proceso educativo, y la adaptabilidad real del sistema y sus modelos pedagógicos a la situación extraordinaria de los menores de edad desplazados por el conflicto armado, pese a las medidas formales y jurídicas adoptadas por el Gobierno en relación con este aspecto.

2.6.1. Problemas de acceso al sistema educativo.

Numerosas fuentes reportan a la Corte la existencia de altos números de niños en situación de desplazamiento que no están escolarizados. Según los estudios de dichas entidades especializadas, esta situación de falta de acceso de la mitad de la población desplazada menor de 18 años al sistema educativo obedece a una serie de causas concurrentes: **(1)** falencias en los sistemas de medición de la demanda y de registro y monitoreo de las actuaciones efectivamente emprendidas, **(2)** barreras de acceso planteadas por el sistema educativo mismo –que incluyen costos de ingreso, exigencia de documentos y otros obstáculos indirectos–, **(3)** dificultades derivadas de la distancia física entre los planteles educativos y los lugares de asentamiento, y **(4)** factores socioculturales derivados de la desinformación y la escasa valoración de la educación por parte de las familias y cuidadores de los menores de edad en situación de desplazamiento.

Falencias en los sistemas de medición de la demanda y de registro y monitoreo de las actuaciones efectivamente emprendidas. Existen graves fallas en los sistemas de información con base en los cuales operan las autoridades competentes, en la medida en que **(a)** no existen mediciones precisas, ni siquiera aproximadas, sobre el número real de menores de edad en situación de desplazamiento que requieren acceso a instituciones educativas; y **(b)** no existen registros precisos de las acciones efectivamente emprendidas por las autoridades para garantizar tal acceso al sistema educativo, de su alcance o impacto concreto – no existe un registro del número de menores de edad en situación de desplazamiento efectivamente inscritos dentro del sistema educativo, ni de quienes asisten a las escuelas sin estar formalmente inscritos a estas-. Más aún, existen serios problemas de compatibilidad entre los distintos sistemas de manejo de información y bases de datos que operan las diferentes entidades estatales competentes. A lo anterior debe sumarse el serio problema de subregistro de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, descrito arriba, y que excluye a todos los menores que no están oficialmente registrados del sistema educativo. En esas condiciones, se hace imposible tanto el diseño razonable de medidas estatales con base en la demanda real de servicios educativos por la población desplazada, como la evaluación de su impacto real sobre el goce efectivo del derecho a la educación. Como se indicará más adelante, se ha reconocido por diversas fuentes que el Ministerio de Educación Nacional ha hecho un esfuerzo significativo por aumentar el número de cupos escolares para niños, niñas y adolescentes desplazados. Sin embargo, al desconocerse el número de cupos que objetivamente se necesitan por carecer de un sistema de medición apropiado que de cuenta de la demanda, estas medidas de aumento de cupos escolares se quedan cortas frente a la realidad.

Barreras de acceso planteadas por el sistema educativo mismo. Existen una serie de barreras de acceso establecidas bien sea por las autoridades al nivel nacional y territorial, bien sea directamente por los planteles educativos, que bloquean el ingreso de los menores de edad en situación de desplazamiento al sistema educativo.

Costos económicos reales. La existencia de costos económicos que constituyen una condición objetiva impuesta por los planteles escolares para la incorporación al sistema educativo constituye uno de los problemas de acceso más serios, y que se denuncian con mayor frecuencia por la población desplazada.

Requisitos específicos de acceso que son objetivamente discriminatorios. En la práctica, las instituciones educativas establecen requisitos que impiden objetivamente el acceso de los menores de edad en situación de desplazamiento, tales como acreditar un número mínimo de semanas cursadas por año, el establecimiento de plazos máximos para efectuar la matrícula, o la fijación de edades máximas de ingreso a los distintos grados.

Dificultades derivadas de la distancia física entre los planteles educativos y los lugares de asentamiento. Pese a los esfuerzos nacionales y territoriales por ampliar el número de cupos educativos para población desplazada, se ha reportado reiteradamente que el número de planteles educativos existentes es insuficiente para atender la demanda real de la población desplazada en los lugares de asentamiento. En consecuencia, las instituciones educativas que efectivamente cuentan con cupos quedan, frecuentemente, lejos de los asentamientos de población desplazada donde viven los menores beneficiarios. Al no existir recursos para el transporte hacia y desde la escuela, los niños, niñas y adolescentes desplazados deben caminar largas distancias, carga que en la práctica termina por obstruir su acceso al sistema educativo, así como su permanencia en el mismo.

Desinformación y subvaloración de la educación por parte de la población desplazada. Por último, se ha informado a la Corte sobre la presencia de ciertos factores entre los grupos familiares y de cuidadores de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, que inciden directamente sobre su acceso al sistema educativo. En primer lugar, la desinformación y desconocimiento de dichas familias y cuidadores sobre el contenido del derecho a la educación de los menores de edad que dependen de ellos. En segundo lugar, se ha reportado la existencia de algunos factores socioculturales que llevan a la población adulta desplazada a subvalorar la importancia de la educación para la vida. Ello se relaciona directamente con el hecho de que una alta proporción de dicha población adulta no tuvo, a su turno, acceso oportuno y adecuado al sistema educativo.

2.6.2. Problemas de permanencia en el sistema educativo y continuidad del proceso de educación.

Los menores de edad en situación de desplazamiento que logran acceder al sistema educativo reportan altas tasas de deserción escolar. Diversas organizaciones han reportado en forma reiterativa que las causas principales de la deserción escolar por los menores de edad desplazados se derivan directamente de la conjunción de sus condiciones de pobreza y desplazamiento, y son principalmente las siguientes: **(1)** la carencia de útiles, textos y cuadernos y uniformes; **(2)** los costos económicos impuestos en la práctica por los planteles como condición de acceso o permanencia; **(3)** la explotación laboral; **(4)** la precariedad física y psicológica impuesta por el desplazamiento forzado; **(5)** el maltrato y la discriminación en el entorno escolar; **(6)** el bajo rendimiento académico y las altas tasas de repitencia que presenta esta población; **(7)** la alta incidencia de casos de extraedad sin el acompañamiento requerido; **(8)** la inseguridad y amenazas que penden sobre los menores camino a la escuela o dentro de los planteles educativos; y **(9)** los altos patrones de embarazo adolescente. A continuación se describe brevemente la forma como inciden sobre el goce efectivo del derecho a la educación.

- 1. Carencia de útiles escolares, textos y cuadernos, y uniformes.** No tener útiles escolares, cuadernos, textos escolares ni uniformes, por no contar con recursos para comprarlos, constituye para los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento uno de los mayores obstáculos para la permanencia en el sistema educativo, además de ser una fuente prominente e injusta de discriminación y malestar.

Al carecer de los textos exigidos por los maestros, de los cuadernos que necesitan para escribir y hacer sus tareas, de los útiles indispensables para aprender y participar activamente en el proceso pedagógico, y de los uniformes que utilizan sus compañeros de clase, los menores de edad en situación de desplazamiento simplemente no pueden desarrollar en forma apropiada e integral el proceso educativo al que tienen derecho. En la realidad, la carencia de estos implementos básicos afecta seriamente el proceso

de socialización e inclusión de estos menores en sus entornos escolares, al hacerlos sobresalir entre sus compañeros por sus condiciones de pobreza y privación material, generando a su turno perversos efectos psicológicos en las esferas de la autoestima y la representación que se forjan de sí mismos. La carencia de útiles, textos, cuadernos y uniformes es una de las principales quejas expresadas por los mismos niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que se han manifestado ante la Corte, así como de sus familias y cuidadores.

Es claro que, a nivel formal, los planteles educativos no pueden exigir a los menores de edad desplazados que tengan útiles, textos, cuadernos o uniformes como condición para permitir su acceso y permanencia. Las autoridades nacionales y entidades territoriales han ordenado que exista gratuidad total en cuanto a papelería, carné y otros costos complementarios a la matrícula y la pensión; pero en la práctica, según han reportado numerosas fuentes, varias instituciones educativas exigen que los menores lleven estos insumos, o cobran por ellos. En efecto, en no pocos casos se reporta que los planteles educativos exigen a los menores en situación de desplazamiento el pago de cuotas económicas por concepto de útiles, textos, cuadernos y uniformes; y que numerosos niños no pueden ingresar a las escuelas, siendo devueltos a sus casas, cuando no llegan con el uniforme completo. En cualquier caso, independientemente de que no sean exigidos formalmente por los planteles educativos, carecer de ellos constituye un factor que estimula la deserción escolar, pues para las familias y grupos de cuidadores en situación de desplazamiento es imposible adquirirlos por sus condiciones económicas.

- 2. Costos económicos impuestos por los planteles educativos.** Las diversas prestaciones económicas que numerosos planteles educativos exigen a los menores de edad desplazados bajo la forma de cobros por matrículas, pensiones u otras cuotas de distinta denominación, descritas en el acápite precedente en tanto obstáculos de acceso al sistema, también son graves barreras de permanencia, puesto que al no poder sufragarlas, estos niños, niñas y adolescentes deben abandonar el sistema educativo.
- 3. Explotación laboral.** Una de las razones centrales por las que los menores de edad en situación de desplazamiento abandonan el sistema educativo es la explotación laboral de la que son víctimas de las necesidades materiales insatisfechas suyas y de sus grupos familiares y de cuidadores. En la mayoría de los casos, los menores abandonan por completo las escuelas para dedicarse al trabajo; y en los pocos casos en que se procura trabajar y estudiar simultáneamente, el esfuerzo termina por ser insostenible dadas las fuertes jornadas en las que se debe distribuir el tiempo de estos niños, niñas y adolescentes y el cansancio correlativo, desembocando en últimas en deserción.
- 4. Estado físico y psicológico precario causado por el desplazamiento forzado.** En términos de su estado físico y su salud mental, los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento no están en condiciones de participar activa y fructíferamente en el proceso educativo. Según se ha comprobado por diferentes fuentes, la situación de hambre, trauma, desarraigo, privación, desadaptación y falta de espacios para la recreación y el descanso en la que viven los menores de edad desplazados, genera en ellos déficit energético, cansancio, distracción y estados psicológicos y emocionales precarios que operan como obstáculos a menudo insalvables para el desarrollo de un proceso pedagógico integral, e impiden el aprendizaje y la socialización adecuados. Tal y como lo resumen Plan Internacional y la Universidad Nacional en su informe de junio de 2007 a la Corte, “la situación particular por la que atraviesan los niños y niñas que han sufrido el desplazamiento, en repetidas ocasiones deriva en dificultades cognitivas y emocionales que se manifiestan en falta de concentración, aislamiento, depresión, desmotivación, condiciones psicológicamente relevantes dentro del proceso

de asimilación, aprehensión y construcción de conocimientos. Estas condiciones se agudizan por efecto de las circunstancias sociales y económicas que rodean su entorno y que en la mayoría de los casos les significa imposibilidad de dormir cómodamente, alimentación insuficiente, ausencia total de procesos de acompañamiento en los hogares, espacios inadecuados para el estudio, exposición a situaciones de maltrato y discriminación, etc. Todas estas condiciones inevitablemente afectan el desempeño escolar en grados muy preocupantes.” Las críticas condiciones psicológicas de los menores de edad desplazados serán descritas con mayor detalle en el capítulo siguiente de la presente providencia.

- 5. Maltrato y discriminación en el entorno escolar.** Se ha demostrado que con una alta frecuencia, los menores de edad en situación de desplazamiento son víctimas de conductas violentas y discriminatorias por parte de sus compañeros y sus profesores; en la medida en que el trato hacia ellos no es incluyente sino, por el contrario, constitutivo de maltrato y exclusión, la permanencia en el espacio educativo se convierte en una causa de malestar en los niños, niñas y adolescentes desplazados, quienes optarán en consecuencia por desertar. La violencia, maltrato y discriminación de la que a menudo son víctimas estos menores de edad se derivan de la estigmatización socialmente adscrita a la condición de desplazamiento y los efectos que surte sobre el estado físico y psicosocial de estos niños, niñas y adolescentes: en las escuelas se les discrimina y violenta por ser pobres, por no tener uniformes o útiles, por ir sucios, por tener malos olores, por no comer bien, por ser mayores que sus compañeros, por su evidente desnivelación académica, por su desadaptación cultural, por los traumas y heridas psicológicas resultantes de los crímenes que rodearon el desplazamiento y la situación misma de desplazamiento – las cuales frecuentemente transforman el comportamiento de los menores y dificultan su integración, por ser indígenas, o por ser afrodescendientes. En general, los prejuicios de compañeros y docentes, traducidos en maltrato y discriminación, inciden directamente sobre la forma como los menores desplazados se perciben a sí mismos y estructuran su identidad propia, causando así un ciclo perverso de afectaciones psicosociales que desembocan, por razones de fácil comprensión, en el abandono de la escuela.
- 6. Altos niveles de extraedad sin acompañamiento apropiado.** Entre los menores de edad en situación de desplazamiento que logran acceder al sistema educativo se registran altos niveles de **extraedad**, es decir, de casos de niños, niñas o adolescentes que se encuentran por encima del rango de edad establecido legal y reglamentariamente para cada grado del ciclo básico de educación, y son por lo tanto significativamente mayores que sus compañeros de salón. En ausencia de mecanismos pedagógicos complementarios y de un acompañamiento psicosocial cercano y permanente, la extraedad puede resultar riesgosa para estos menores de edad desplazados, dadas las dinámicas ordinarias de los procesos de socialización escolares normales, en las cuales la diferencia de edad sin acompañamiento apropiado puede resultar en estigmatizaciones y discriminaciones adicionales. A pesar de la frecuencia con la que se reporta este tipo de situaciones, no existen programas desarrollados por las autoridades o por los planteles escolares destinados a monitorear y tratar el problema de la extraedad, la cual se maneja en consecuencia con “flexibilidad” – es decir, con altos grados de informalidad que se traducen, a la larga, en deserción del sistema escolar.
- 7. Problemas de seguridad que coartan la movilidad.** Se ha documentado la existencia de riesgos de seguridad planteados por la presencia de grupos armados y pandillas delincuenciales en los lugares de asentamiento de la población desplazada, que dirigen sus amenazas y violencia contra los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, o bien coartando su movilidad e impidiendo, en consecuencia, que asistan a la escuela, o bien generando un nuevo desplazamiento forzado que afectará su inserción al sistema educativo.

8. Embarazo adolescente. Las altas tasas de embarazos entre niñas menores de 18 años en situación de desplazamiento, operan como causas directas del abandono escolar de las gestantes, quienes después difícilmente vuelven a reincorporarse al sistema educativo.

2.6.3. Respuesta estatal a la situación educativa de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

La respuesta de las autoridades a los problemas de acceso y permanencia de los menores de edad frente sistema educativo, se sintetiza en el informe rendido a la Corte por el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media el 12 de julio de 2007, en respuesta al Auto 170 de 2007.

2.6.4. Apreciación de la respuesta estatal a la situación de los menores desplazados ante el sistema educativo.

Creación de cupos educativos como eje central de la respuesta estatal. Los esfuerzos estatales por responder a la situación educativa de los menores de edad desplazados se han enfocado en la creación de nuevos cupos educativos. Numerosas fuentes externas han reconocido importantes avances en este ámbito, recalcando su impacto positivo. Sin embargo, esta estrategia adolece de un problema fundamental: como no se basa en estudios específicos sobre la dimensión de la demanda por parte de menores desplazados, su impacto frente a la magnitud del problema a solventar es reducido.

Nota la Corte que los informes presentados por el Gobierno Nacional carecen de una estimación específica de la demanda educativa real entre los menores de edad en situación de desplazamiento, y se centra en presentar cifras cuyo impacto real no se puede apreciar al desconocerse el número de estudiantes a atender; más aún, si esas cifras se comparan con los estimativos sobre el total de menores de edad en situación de desplazamiento, revelarían impactos bajos de ampliación del acceso a la educación.

En segundo lugar, en relación con los costos económicos que se reseñaron como una barrera al acceso de estos menores de edad al sistema educativo, se ha reportado a la Corte repetidamente la adopción de una Circular Conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional en el año 2000, en la cual se exime a los menores de edad en situación de desplazamiento del requisito de presentar documentos de identidad al momento de matricularse, se les permite ingresar en cualquier momento del año, y se les exime del pago de matrículas.

Si bien estas medidas son importantes, resalta la Corte que se adoptaron hace ocho años, y desde entonces, en la práctica, han proliferado los informes sobre el cobro objetivo de sumas de dinero por los planteles educativos, como obstáculo al acceso a los mismos por los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

Ausencia de acciones de garantía de la permanencia escolar; insuficiencia de Familias en Acción e ineficacia de las medidas formales adoptadas en 2000. En cuanto a los obstáculos a la permanencia en el sistema educativo son bajos los impactos de las respuestas estatales sobre las que se ha reseñado a la Corte. Se observa, con base en la respuesta provista por las autoridades, que el problema como tal es invisible, y que no existen esfuerzos destinados a identificar y documentar los niveles reales y las causas de la deserción escolar de menores de edad en situación de desplazamiento. Adicionalmente, las respuestas puntuales que se ha

tratado de proveer a algunos de los factores de desescolarización identificados por la Corte, han surtido un impacto práctico demasiado bajo.

Ineficacia de las medidas de flexibilización del modelo pedagógico, y bajo impacto de las iniciativas de capacitación docente. Se ha informado a la Corte sobre la adopción de normas jurídicas –el decreto 2562 de 2001- y la formulación y desarrollo incipiente de algunos programas destinados a flexibilizar los modelos pedagógicos y capacitar a los docentes del país para responder adecuadamente a la compleja situación de la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento –tales como “Escuela y Desplazamiento”–.

No obstante, es claro, por los informes de entidades especializadas, que tales modelos en la práctica no se han podido implementar, que pocas instituciones educativas cuentan con un PEI adaptado al problema del desplazamiento, que pocos docentes han sido efectivamente capacitados en relación con los menores desplazados, y que los menores de edad desplazados y sus familias se quejan con alta frecuencia sobre actitudes discriminatorias, maltratantes, compasivas o de otra forma nocivas para el goce efectivo del derecho prevaleciente a la educación de estos menores de edad.

A la Corte se le ha informado sobre múltiples casos en que la ausencia de oferta educativa estatal es completa, por lo cual las mismas comunidades en situación de desplazamiento asumen la tarea de educar a sus niños, niñas y adolescentes mediante iniciativas pedagógicas propias que no reciben el más mínimo apoyo estatal.

2.7 Problemas graves de índole psicosocial –quinto problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento.

2.7.1. Situación acreditada ante la Corte.

Las circunstancias de vida impuestas por el desplazamiento forzado a los bebés, niños, niñas y adolescentes generan un impacto destructivo y de amplias repercusiones a largo plazo sobre su estado de salud psicológica y emocional. A su vez, la precariedad psicológica y emocional que resulta de la superposición de traumas resultantes del desplazamiento, de los crímenes que lo causaron y lo rodearon, y de las condiciones extremas de existencia que conlleva, se proyectan sobre el proceso de desarrollo integral de estos menores, incidiendo en forma profunda sobre las etapas más importantes de su curso de maduración individual.

2.7.2. Respuesta estatal a la situación psicosocial de los menores de edad desplazados.

La respuesta de las autoridades competentes a la preocupante situación psicosocial de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ha sido débil y mayormente ineficaz. La respuesta de las autoridades se ha provisto exclusivamente a través del ICBF, por medio de sus programas ordinarios o de las Unidades Móviles de Atención.

En cuanto a la respuesta provista por el ICBF, resalta nuevamente la Sala que si bien las Unidades Móviles son un esfuerzo loable en tanto estrategia estatal de extender activamente su presencia entre las comunidades de población desplazada más olvidadas por el Estado, dadas las serias limitaciones con las que éstas cuentan en cuanto al número de profesionales que las conforman y los recursos que tienen a su disposición, su presencia termina por ser

meramente simbólica, y no puede esperarse que surta efectos psicológicos, nutricionales o de apoyo familiar sanos o serios, ni siquiera a corto plazo, entre los menores de edad en situación de desplazamiento.

También es claro que el sistema educativo no provee apoyo psicosocial específico para las apremiantes necesidades de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

Como consecuencia de la insuficiente respuesta estatal a este complejo problema, la poca atención psicosocial a la que tienen acceso los menores de edad desplazados es la que se presta a través de organizaciones no gubernamentales, agencias extranjeras de cooperación y organismos internacionales, los cuales usualmente son de naturaleza puntual e impacto limitado.

2.8 Imposibilidad de acceder a espacios y oportunidades recreativas – sexto problema transversal a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento.

2.8.1. Situación acreditada ante la Corte.

Los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento tienen una necesidad pronunciada de ejercer su derecho a la recreación por medio del juego y del acceso a oportunidades y espacios recreativos acordes a su edad; esta necesidad, compartida con los demás menores de edad del país, resulta especialmente acentuada por las duras condiciones de existencia que los niños, niñas y adolescentes desplazados soportan, y los frágiles estados psicológicos que de allí resultan. La recreación deviene así en una herramienta de importancia crítica para paliar o atenuar los efectos psicosociales del desplazamiento sobre estos menores de edad.

2.8.2. Respuesta estatal a la situación.

No hay una respuesta estatal específica para las carencias recreativas de los menores de edad desplazados. Estos solamente cuentan con las ofertas generales que existen para la población vulnerable, particularmente las provistas en los planteles educativos, a la cual no pueden acceder fácilmente por los distintos obstáculos señalados en el acápite precedente.

Pese a que diversas organizaciones reconocen los efectos positivos del programa Batuta, que es el único ofrecido en la práctica por las autoridades a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, el impacto de esta iniciativa es muy bajo en términos de cobertura.

Algunas organizaciones no gubernamentales, agencias extranjeras de cooperación y organismos internacionales suplen el vacío en la respuesta estatal mediante el desarrollo de programas recreativos, deportivos y culturales entre ciertas poblaciones desplazadas del país, pero éstos son usualmente de alcance puntual y específico, y por lo mismo, de bajo impacto para resolver un problema de esta magnitud.

2.8.3. Valoración constitucional de la situación y de la respuesta estatal.

El derecho a la recreación –que incluye los derechos al descanso, al esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas y a la participación en la vida cultural y en las artes- es reconocido, entre otras, por el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en los términos siguientes: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. 2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.”

2.9 Obstáculos para el ejercicio de los derechos a la participación y la organización –séptimo problema transversal a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento.

Diversas organizaciones han señalado la importancia de la **participación** de los menores de edad en situación de desplazamiento a través de los distintos canales para el ejercicio de este derecho; es un medio de alta efectividad tanto para fortalecer su estado psicosocial y fomentar su empoderamiento individual, como para facilitar su proceso de adaptación a las nuevas condiciones de vida, especialmente en el caso de los adolescentes.

Entre los ámbitos en los que, según se reporta a la Corte, se presenta un mayor desconocimiento de este derecho, se encuentran: **a)** la formulación de la política pública y la adopción de decisiones que les atañen directamente, y **b)** la creación y funcionamiento de organizaciones de jóvenes que pretenden contribuir a la resolución de sus propios problemas y los de sus comunidades. Además, las condiciones de vida impuestas desplazamiento forzado dificultan el ejercicio de este derecho al limitar en forma severa los recursos, tiempos y espacios disponibles para ejercerlo.

La participación de los menores de edad en situación de desplazamiento en la formulación de la política pública y la adopción de decisiones que les atañen directamente se ve dificultada por la escasa importancia que se le otorga a sus voces y opiniones; en la percepción de los menores de edad, particularmente los adolescentes, o bien no se les toma en cuenta en absoluto para la adopción de determinaciones trascendentales para sus vidas, o bien se les oye de manera formal, sin tomarlos en serio.

Por otra parte, la organización de los jóvenes para propender con iniciativas propias hacia la resolución de los problemas que los aquejan, y de los que afectan a sus comunidades, se ve seriamente obstaculizada por varios factores concurrentes: la inseguridad de los lugares de asentamiento, las amenazas a niños y adolescentes que participan en actividades comunitarias, cívicas, sociales o escolares, y la falta de apoyo de parte de las autoridades y la sociedad a sus formas propias de organización. Según perciben los mismos adolescentes, sus formas organizativas son invisibles incluso para las organizaciones de la población desplazada.

A este respecto también juega un rol causal central la desinformación de los adolescentes sobre su derecho fundamental a la participación, su contenido específico y los medios para ejercerlo plenamente.

3. Afectación diferencial por la intensificación y confluencia particular de los problemas transversales a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, en seis ámbitos críticos.

Ante la Sala se ha demostrado que existen seis ámbitos críticos dentro de los cuales los problemas transversales a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento se intensifican y confluyen de maneras particularmente agudas, a saber: la etapa de emergencia del desplazamiento; la primera infancia; la adolescencia; el género; la etnia; y la discapacidad.

3.1 La etapa de emergencia del desplazamiento forzado como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales.

La etapa de emergencia, que sigue inmediatamente al desplazamiento y los crímenes que lo causaron, marca el primer impacto de niños, niñas y adolescentes con un entorno desconocido; por sus características, sumadas a la falta de respuesta oportuna e idónea por parte de las autoridades, la etapa de emergencia constituye el momento de mayor precariedad y carencia en los grupos de familiares y cuidadores, por lo tanto de mayor desprotección para sus menores de edad. Se trata de la etapa en la que se presentan los mayores grados de desubicación, vulnerabilidad psicológica y miedo entre familias, cuidadores y menores de edad por igual; además, es el momento en el cual la desinformación y desconocimiento sobre el contenido de sus derechos se hacen sentir con mayor fuerza, puesto que por lo general la población que recién ha sido desplazada forzosamente desconoce las estructuras institucionales de atención existentes, y por ende no sabe a quién o a dónde acudir para recibir ayuda. Ello incide directamente sobre el bienestar y los riesgos de los niños, niñas y adolescentes que atraviesan esta etapa.

Durante la etapa de emergencia, varios de los problemas transversales que afectan a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento se manifiestan con particular fuerza:

- a. Los problemas de desprotección física se presentan con especial gravedad en la etapa de emergencia; es en este momento inicial en el que los menores de edad se encuentran mayormente expuestos a riesgos de violencia intrafamiliar y sexual, explotación laboral y sexual, secuestro y venta, mendicidad y utilización en comercios ilícitos, puesto que las condiciones de hacinamiento a las que usualmente deben llegar estas familias facilitan su exposición a estos peligros, y los diversos actores que materializan estos riesgos se aprovechan de la vulnerabilidad implícita al estado de desubicación, desinformación y alta precariedad que caracteriza las fases iniciales del desplazamiento.
- b. Debido a las fallas institucionales en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia—que usualmente tarda en llegar y no se entrega completa-, los problemas de hambre y desnutrición, mala salud por deficiencias sanitarias e higiénicas prevalecientes, y la falta de acceso a cupos escolares, se ven intensificados durante la etapa de emergencia.
- c. Como es durante la etapa de emergencia que se presenta el primer choque con las condiciones de vida propias del desplazamiento, aunado a la experiencia reciente de los crímenes que causaron el desplazamiento forzado, durante la misma se generan y profundizan serios problemas psicológicos entre los niños, niñas y adolescentes. La carencia de albergues, y más aún, de alimentos, materiales

higiénicos y sanitarios, implementos de uso cotidiano y elementos de recreación disponibles para recibir a los menores de edad en la etapa de emergencia, así como las actitudes de rechazo de las poblaciones de los lugares de recepción a los recién llegados, contribuyen a generar entornos hostiles que inciden directamente sobre el bienestar psicológico de los menores de edad.

3.2 La primera infancia como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales.

- a. Uno de los principales focos de peligro en esta edad es la desprotección de los bebés, niños y niñas por la ausencia temporal o definitiva de sus familiares y cuidadores adultos. En muchos casos, como se indicó, hay niños que han quedado desprotegidos o huérfanos como consecuencia del desplazamiento, por lo cual se encuentran en riesgo pronunciado de ser víctimas de secuestro, trata, violencia o explotación. En muchos otros casos, los padres, madres o cuidadores de niños y niñas menores de seis años deben ausentarse de sus lugares de habitación para trabajar, y al carecer de acceso a guarderías u otras formas de cuidado –dada la debilidad de la oferta institucional existente–, los dejan solos o al cuidado de desconocidos, exponiéndolos así a todo tipo de riesgos. Diversas organizaciones especializadas reportan, como un cuadro constante entre la población en situación de desplazamiento el encontrar grupos de niños pequeños bajo el cuidado de sus hermanitos mayores, igualmente vulnerables y desprotegidos.
- b. Los problemas de hambre y desnutrición también se presentan con especial gravedad en esta etapa por sus efectos a largo plazo. Si bien los menores de 6 años son, entre la totalidad de la población desplazada, quienes usualmente más comen –puesto que la escasa alimentación a la que tienen acceso sus familias y cuidadores se destina en primer lugar a ellos–, y aunque se benefician de los esfuerzos centrales de las autoridades por proveer alimentos durante la etapa de emergencia, también es cierto que los bebés, niños y niñas de esta edad son los que necesitan una nutrición suficiente, adecuada y regular con mayor apremio, puesto que su desarrollo así lo exige. En esa medida, la carencia de alimentos y las deficiencias nutricionales los golpean con mayor impacto que al resto de los menores de edad desplazados y que a la población en situación de desplazamiento en general, pues determinan el curso futuro de su desarrollo físico y mental. Baste a este respecto recordar las altísimas prevalencias de desnutrición, anemia y de omisión de comidas diarias entre este grupo etario, que se reseñaron en acápite precedentes.
- c. Los problemas de salud impactan con rudeza a los menores de 6 años en situación de desplazamiento; en efecto, son los bebés, niños y niñas de este grupo de edad quienes se enferman y mueren por enfermedades prevenibles de la infancia –enfermedad diarreica aguda, infección respiratoria aguda, afecciones dermatológicas serias, desnutrición– derivadas de las condiciones insalubres y de privación material en las que viven.
- d. Los problemas en el ámbito de la educación adquieren una connotación específica en relación con la primera infancia. Como se explicó, la educación inicial y preescolar es uno de los principales vacíos del sistema de atención a la población desplazada, ya que está principalmente a cargo del ICBF –a través de sus programas ordinarios de hogares comunitarios y guarderías infantiles–, cuya oferta es de muy bajo alcance e impacto real; en consecuencia, según han reportado diversas fuentes, la gran mayoría de los bebés, niños y niñas menores de

6 años permanecen por fuera de instituciones especializadas, sea al cuidado de sus familias o cuidadores, o como se indicó, en situaciones de soledad o desprotección temporales o definitivas. La falta de acceso a instituciones de educación preescolar representa, además, una desventaja comparativa para los infantes en situación de desplazamiento, en la medida en que atraviesan por una etapa crítica para la adquisición de capacidades y competencias básicas de aprendizaje –la etapa de “aprestamiento escolar”–, sin las cuales su proceso pedagógico en los niveles de primaria y secundaria se ve afectado de entrada.

- e. Por último, los problemas en el ámbito de la recreación adquieren un contenido y una profundidad particulares entre los bebés, niños y niñas menores de 6 años. A esta edad el juego es un componente fundamental del proceso de desarrollo integral del ser humano; sin embargo, por las privaciones materiales y psicológicas que afrontan estos menores de edad, el juego se les hace imposible o se desenvuelve en condiciones peligrosas.

3.3 La adolescencia como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales.

La adolescencia de las personas en situación de desplazamiento es un ámbito particularmente crítico de confluencia de problemas transversales, por tres motivos básicos:

(a) son los adolescentes quienes soportan algunos de los peores riesgos para su vida, integridad personal y demás derechos, y por lo mismo requieren mayores niveles de protección; (b) los adolescentes, y la adolescencia, son culturalmente invisibles y/o menospreciados, pese a la importancia de esta etapa de la vida para la formación de la identidad adulta, invisibilidad que acentúa los diversos riesgos a los que se exponen; y (c) es la etapa vital que recibe un nivel menor de protección por la política pública de atención a la población desplazada.

Los adolescentes están expuestos en forma diferencial y pronunciada a la mayor parte de los riesgos físicos frente a los que requieren protección, entre los que sobresalen los riesgos de violencia intrafamiliar, violencia sexual, explotación laboral, explotación sexual, trata de personas, control social por los actores armados ilegales, y presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento. También son quienes reciben presiones psicológicas más fuertes por parte de los grupos armados ilegales y otras estructuras criminales para vincularse al conflicto armado o a los comercios ilícitos que lo soportan.

También los problemas de hambre y desnutrición afectan en forma extraordinariamente dura a los adolescentes, puesto que por factores sociales y culturales complejos, los menores de edad de entre 12 y 18 años terminan siendo los primeros excluidos a la hora de repartir alimentos escasos, ya que se da preferencia por una parte a las personas más vulnerables de los grupos familiares en la distribución de las comidas, y por otra se confía en que ya cuentan con capacidades suficientes para procurar sus propios alimentos; de allí que sea entre los adolescentes entre quienes se presentan mayores niveles de omisión de comidas, situación que a su vez les expone más fuertemente a riesgos tales como la explotación laboral o la explotación sexual. Más aún, los adolescentes son el grupo que menos atención recibe dentro de los programas de asistencia nutricional a los que una baja proporción de la población desplazada puede acceder.

Los adolescentes en situación de desplazamiento también se ven afectados por problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, principalmente en el ámbito de la salud sexual y reproductiva y la salud materno-infantil, según se reseñaron anteriormente.

En forma conexas, se ha informado a la Corte sobre altas proporciones de adolescentes de ambos sexos en situación de desplazamiento que son jefes de hogar, y cuyas necesidades especiales de apoyo y protección han quedado invisibilizadas dentro de la política pública de atención a la población desplazada.

Los problemas en el ámbito de la educación también impactan en forma diferencial y agravada a los adolescentes. Por una parte, la política de atención educativa descrita en acápite anteriores se centra en los menores de edad entre los 5 y los 15 años; quienes tienen entre 15 y 18 años, así, son frecuentemente ignorados por las autoridades encargadas de garantizar el goce efectivo de su derecho a la educación. A ello debe sumarse que, como se indicó, las mayores tasas de deserción escolar para la población desplazada se presentan en los niveles de educación media y educación secundaria, puesto que es a partir de los 10 o 12 años de edad que se empiezan a activar e intensificar muchos de los factores de desescolarización descritos en la presente providencia – particularmente los atinentes a la explotación laboral y sexual, así como los embarazos adolescentes.

Los problemas transversales en el ámbito psicosocial adquieren a su turno características distintivas en relación con los adolescentes; por la importancia de la etapa de la adolescencia en la estructuración final de la personalidad del adulto, y la importancia de los referentes identitarios y los grupos de socialización para dicho proceso, es claro que el desplazamiento forzado constituye un factor desestabilizador y que rompe con la continuidad y solidez de los procesos psicológicos en curso en estos seres humanos. Los impactos de las condiciones extremas de vida impuestos por el desplazamiento y los choques culturales propios del cambio abrupto de entornos sociales y geográficos se suman a este complejo de factores, para propiciar altas frecuencias de estados anímicos y emocionales negativos entre la población adolescente desplazada, con los efectos correlativos que ello conlleva a corto, mediano y largo plazo.

Los adolescentes también son afectados por problemas específicos en el ámbito de la recreación, al carecer de espacios de socialización adecuados, sufrir altos patrones de discriminación y ver obstaculizada su libertad por los órdenes coercitivos de los grupos armados ilegales y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus entornos.

Por último, los problemas transversales en los campos de la participación y la organización afectan principalmente, como se vio, a los adolescentes.

3.4 El género como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales para las niñas y adolescentes desplazadas.

Las niñas y las adolescentes también sufren impactos diferenciales de los distintos problemas transversales, como consecuencia de la superposición de su condición femenina en una sociedad fuertemente patriarcal y su condición de desplazamiento forzado. En el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional explicó que el desplazamiento forzado tiene un impacto diferencial sobre las mujeres, niñas y adolescentes, que se manifiesta en una serie de facetas de género y amerita una respuesta igualmente diferencial de parte del Estado. Estas facetas de género del desplazamiento operan en el caso de las menores de edad para imprimirle un contenido específico a los problemas transversales que soportan en tanto niñas y adolescentes desplazadas.

- a. En primer lugar, algunos de los riesgos físicos que penden sobre los menores de edad desplazados adquieren connotaciones particulares en relación con las niñas y adolescentes. Por ejemplo, se acentúa en su caso el riesgo de violencia sexual y

de explotación sexual, mientras que el riesgo de explotación laboral se materializa principalmente en el servicio doméstico y en labores tradicionalmente consideradas “femeninas” en una sociedad con rasgos machistas como la colombiana. También son afectadas con particular intensidad por los riesgos de trata de personas para fines de explotación sexual, de control social por parte de los actores armados ilegales –cuyos códigos coercitivos de comportamiento se basan en estructuras machistas que afectan mayormente a las mujeres–, y de presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento –puesto que, como se documentó, estos grupos a menudo operan como facilitadores del ingreso de las niñas y adolescentes desplazadas a la prostitución–.

- b. Las niñas y adolescentes desplazadas también se ven afectadas por problemas específicos en el ámbito de la salud, mayormente en el ámbito de la salud sexual y reproductiva – entre los cuales se resalta la alta frecuencia de embarazos adolescentes con complicaciones tanto para la madre como para el bebé derivadas de las graves condiciones nutricionales que las afectan. A su turno, las altas tasas de embarazos adolescentes operan como factores específicos de desescolarización de las menores de edad en situación de desplazamiento.
- c. Los problemas psicosociales que aquejan a los menores de edad desplazados también adquieren ciertas connotaciones específicas en el caso de las niñas y adolescentes, particularmente cuando éstas son víctimas de violencia sexual, explotación sexual, desconocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos, discriminación de género o falta de privacidad en los lugares de asentamiento.

3.5 La pertenencia étnica como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales para los menores de edad indígenas o afrodescendientes.

Los niños, niñas y adolescentes indígenas o afrodescendientes, además de estar sobre-representados entre la población en situación de desplazamiento, sufren un impacto diferencial e intensificado de los distintos problemas transversales arriba descritos. Dos factores están a la base de este impacto diferenciado: la diferencia cultural abrupta entre lugares de expulsión y recepción, que incide de distintas maneras sobre sus familias y sobre ellos mismos; y la pobreza generalizada preexistente de sus familias y comunidades, que se empeora con el desplazamiento y hace aun más amplia e inerme su exposición a riesgos y peligros prevenibles.

De esta forma, los menores de edad indígenas y afrodescendientes desplazados son víctimas mucho más frecuentes de explotación laboral, trata y mendicidad. Entre ellos los problemas de hambre y desnutrición son usualmente más altos que entre los demás menores de edad desplazados, y su exposición a enfermedades prevenibles es alta.

Su derecho a la educación también resulta obstruido con particular fuerza, por la carencia de planes de etnoeducación apropiados a sus culturas y necesidades en los planteles educativos a los que tienen acceso, y por la mayor incidencia de situaciones de discriminación abierta y maltrato por sus compañeros y docentes.

3.6 La discapacidad como ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales.

La presencia de una discapacidad constituye una barrera que se superpone a la totalidad de los problemas transversales reseñados anteriormente, catalizando el influjo destructivo de cada uno de ellos hasta el punto de constituir a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en situación de desplazamiento en el segmento más débil, desprotegido y vulnerable del conjunto de los menores de edad desplazados.

Por soportar una acumulación tan drástica de obstáculos para el ejercicio de sus derechos, sobre los menores de edad con discapacidad en situación de desplazamiento confluyen por lo menos tres tipos de garantías constitucionales de especial protección: por ser niños, niñas o adolescentes; por ser víctimas del desplazamiento forzoso; y por tener algún tipo de discapacidad. Pese a esta reafirmación sustancial de la protección estatal a la que tienen derecho, no existe dentro de la política pública de atención a la población desplazada ningún tipo de medida afirmativa específicamente destinada a intervenir sobre estas situaciones de desconocimiento múltiple de la Carta Política.

V. MEDIDAS A ADOPTAR

1. Diseño e implementación de un programa nuevo para la prevención de los riesgos especiales en el marco del conflicto armado y la atención integral de niños, niñas y adolescentes desplazados- en el ámbito del SNAIPD.

En primer lugar, tanto en el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes como en el ámbito de la atención integral de los menores de edad desplazados, la Corte Constitucional ordenará que, bajo la Coordinación del Director de Acción Social, las autoridades competentes del SNAIPD adopten un programa específico y diferencial que se incorpore formalmente a la política pública de atención a la población desplazada, el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado. Este Programa incluirá dentro de su ámbito de cobertura dos componentes centrales: **(a)** un primer componente en el ámbito de la prevención, con elementos constitutivos relativos a los distintos riesgos especiales que causan el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad, y **(b)** un segundo componente en el ámbito de la atención integral a los niños, niñas y adolescentes desplazados, que aborde mediante sus elementos constitutivos los distintos problemas transversales diferenciados que aquejan a los niños, niñas y adolescentes desplazados, con debida atención a sus áreas críticas de intensificación.

El diseño y preparación del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado, por la alta complejidad que le es inherente, deberá tomar un término máximo de seis meses a partir de la comunicación de la presente providencia.

A continuación la Corte precisará los distintos requisitos mínimos que deben cumplir los dos componentes centrales del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

1.1 Primer Componente: Prevención del Impacto Desproporcionado del Desplazamiento Forzado sobre Niños, Niñas y Adolescentes.

El primer componente del Programa será el Componente de Prevención del Impacto Desproporcionado del Desplazamiento Forzado sobre Niños, Niñas y Adolescentes. Deberá tener seis elementos constitutivos mínimos, correspondientes a seis riesgos especiales:

- a. Ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados.
- b. Sufrir reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales.
- c. Ser víctimas muy frecuentes de minas antipersona y material bélico sin explotar.
- d. Ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales.
- e. Ser víctimas de violencia sexual.
- f. Soportar las acciones delictivas de control social de los grupos armados ilegales.

En relación con los riesgos especiales 5) y 6), el Componente de Prevención del Programa habrá de estar debidamente coordinado con el Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado, cuya creación fue ordenada en el Auto 092 de 2008.

El Componente de Prevención del Impacto Desproporcionado del Desplazamiento Forzado sobre Niños, Niñas y Adolescentes deberá cumplir, dentro de su ámbito específico de cobertura y en relación con los distintos elementos que lo componen, con los requisitos mínimos de racionalidad que se enuncian en la presente sección como obligatorios para el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado, del cual forma parte.

1.2 Segundo Componente: Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes en situación de desplazamiento.

El segundo componente del programa es el Componente de Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Desplazamiento. Este Componente deberá tener nueve elementos constitutivos mínimos, correspondientes a:

- a. Los problemas de invisibilidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados.
- b. Los problemas que afectan a las familias y cuidadores de menores de edad desplazados en los campos de la dispersión o desintegración familiar, el debilitamiento de los lazos familiares y el deterioro de sus capacidades y competencias de cuidado, protección y provisión.
- c. Los problemas de desprotección física frente a los peligros de maltrato, violencia, explotación, trata, mendicidad y vida en la calle, utilización en comercios ilícitos, control social por los actores armados ilegales y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento.

- d. Los problemas de hambre y desnutrición.
- e. Los problemas en el campo de la salud.
- f. Los problemas en el campo de la educación.
- g. Los problemas de índole psicosocial.
- h. Los problemas en el campo de la recreación.
- i. Los problemas en los campos de la participación y la organización.

Además, este componente habrá de contar con mecanismos o dispositivos concretos que enfatizen y fortalezcan la aplicación de sus distintos componentes en los seis ámbitos críticos de (a) la etapa de emergencia, (b) la primera infancia, (c) la adolescencia, (d) el género, (e) la pertenencia a un grupo étnico, y (f) la discapacidad.

El Componente de Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Desplazamiento deberá cumplir, dentro de su ámbito específico de cobertura y en relación con los distintos elementos que lo componen, con los requisitos mínimos de racionalidad que se enuncian en la presente sección como obligatorios para el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado, del cual forma parte.

1.3 Requisitos mínimos de racionalidad de obligatorio cumplimiento por el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

Las autoridades integrantes del SNAIPD a quienes se dirige esta orden, bajo la coordinación del Director de Acción Social, deberán asegurarse de que el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado cumpla con los siguientes requisitos mínimos de racionalidad:

1.3.1. Especificidad individual del Programa, sus Componentes y sus respectivos Elementos Constitutivos.

El Programa, con sus dos Componentes y sus correspondientes Elementos Constitutivos, debe ser creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitiría que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman o fraccionen los objetivos que mediante él se pretenden en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Enfatiza la Corte que debe crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender esta orden, con los Componentes y los Elementos Constitutivos recién enunciados.

1.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo,

Basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

1.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

1.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.

La Sala advierte expresamente que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de esta orden. La presente providencia genera en cabeza de los destinatarios de las órdenes aquí impartidas la obligación de asegurar que el Programa cuente con presupuesto suficiente y oportunamente disponible, para lo cual tienen el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a las disposiciones normativas que puedan constituir un obstáculo para ello.

1.3.5. Cobertura material suficiente,

De conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes colombianos descrito en esta providencia.

1.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro,

En el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

1.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales

De los niños, niñas y adolescentes víctimas de los riesgos especiales planteados por el conflicto armado y de los problemas transversales diferenciados propios del desplazamiento forzado junto con sus respectivas áreas críticas de intensificación. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa y para cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

1.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional,

Tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del Programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

1.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento

Que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del Programa en relación con sus Componentes y Elementos Constitutivos, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger.

1.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna

Frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

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

1.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada,

Y específicamente para las familias y cuidadores de niños, niñas y adolescentes desplazados, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este Programa.

1.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma,

A cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

1.3.14. Apropiación nacional y autonomía.

Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

1.3.15. Armonización

Con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

1.3.16. Obligaciones de diseño e implementación del Programa en cabeza del Acción Social, el ICBF, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Defensa y el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersona, bajo la coordinación unitaria y centralizada del Director de Acción Social.

Las órdenes relativas a la creación e implementación de este Programa serán impartidas al Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona, por ser éstas las autoridades y entidades integrantes del SNAIPD con competencias específicas para la adopción

de las medidas urgentemente requeridas por los niños, niñas y adolescentes víctimas de los riesgos especiales en el marco del conflicto armado que se busca prevenir y de los problemas transversales diferenciados y áreas críticas de intensificación derivados del desplazamiento forzado.

Sin embargo, la coordinación del diseño, adopción e implementación del Programa y cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos es un deber del Director de Acción Social; para efectos de materializar cada una de estas etapas, puede acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar. La presente providencia provee un título jurídico suficiente para que active sus competencias de coordinación en forma efectiva.

Advierte la Corte que, en relación con los distintos obstáculos normativos que pueden afectar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia dentro de los términos estrictos aquí fijados –por ejemplo, disposiciones normativas sobre procedimientos presupuestales o requisitos administrativos–, el Director de Acción Social está en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. No se admitirá este tipo de razones como justificación para el incumplimiento de las órdenes impartidas en el presente Auto para proteger los derechos fundamentales prevalecientes de los niños, niñas y adolescentes desplazados.

1.3.17. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de este Programa.

Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada Programa las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en la parte resolutive de esta providencia, a saber: **(1)** Plan Internacional; **(2)** Save the Children; **(3)** Servicio Jesuita para Refugiados; **(4)** Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; **(5)** Fundación Dos Mundos; **(6)** Consejo Noruego para Refugiados; **(7)** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; **(8)** Pastoral Social de la Iglesia Católica.

Al inicio del proceso de diseño de este programa, el Director de Acción Social debe convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el diseño e implementación de este Programa.

El Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación de este Programa –es decir, seis meses después de la notificación de la presente providencia–, sobre los siguientes puntos:

(a) ¿Cuáles organizaciones fueron involucradas en el proceso de diseño de este Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación?; **(b)** ¿cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión?

1.3.18. Término de seis (6) meses para finalizar el proceso de diseño y preparación del Programa e iniciar su fase de implementación.

La Corte reconoce que el diseño y preparación de un Programa gubernamental de estas características es una tarea altamente compleja, especialmente por el tipo y diversidad de problemas que se deben abordar, por lo cual se considera que un término de seis meses es razonable para que el programa esté en condiciones de iniciar su implementación.

2. Diseño y ejecución de tres proyectos piloto de prevención y doce proyectos piloto de atención en distintas ciudades y poblaciones del país.

Dada la necesidad de proveer una respuesta estatal inmediata a la situación apremiante descrita en esta providencia, se ordenará que las autoridades que conforman el SNAIPD, bajo la coordinación del Director de Acción Social, diseñen e inicien la implementación y ejecución de **tres proyectos piloto en el ámbito de la prevención y doce proyectos piloto en el ámbito de la atención**, en distintas zonas del país que se caracterizan por concentrar una alta población de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, algunos de los cuales han sido debidamente individualizados ante la Corte Constitucional.

Estos proyectos piloto estarán orientados a atender tanto los riesgos especiales en el conflicto armado como los problemas transversales diferenciados más apremiantes de sus respectivas zonas de implementación, y proveer -a través de su replicación y de la asimilación de lecciones derivadas de su implementación- la base para la construcción de los programas nuevos que se ordena crear en los dos ámbitos de la prevención y la atención. En otras palabras, el diseño y la implementación de estos proyectos piloto constituyen una parte esencial del proceso de diseño del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

Cada uno de estos proyectos piloto deberá diseñarse en un término máximo de dos meses a partir de la comunicación de la presente providencia, e iniciar prontamente su ejecución en forma tal que ésta se lleve a cabo dentro de un término máximo de otros dos meses, para que así sea posible aprovechar las experiencias derivadas de estos proyectos piloto en la formulación y construcción de los respectivos Componentes y Elementos Constitutivos del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

2.1 Proyectos piloto a diseñar e implementar en el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre niños, niñas y adolescentes.

Las autoridades integrantes del SNAIPD a las que se dirige la presente orden -a saber, el Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona- deberán diseñar y ejecutar **tres proyectos piloto** en el ámbito de la prevención de tres riesgos especiales que aquejan a los menores de edad colombianos en el marco del conflicto armado y son causa de desplazamiento forzado:

- a. Un proyecto piloto de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el departamento del Putumayo.

- b. Un proyecto piloto de prevención del impacto de minas antipersona y municiones sin explotar sobre los niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el municipio de Samaniego (Nariño).
- c. Un proyecto piloto de prevención de la victimización de los niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley, a desarrollarse en la ciudad de Medellín.

Las experiencias adquiridas en la ejecución de dichos proyectos piloto habrán de ser replicadas posteriormente en otros lugares del país, y en tanto experiencias piloto, habrán de proporcionar la base para la formulación y construcción de los Programas gubernamentales cuya creación se ordena en la presente providencia.

La selección de los lugares en los que se habrán de implementar estos proyectos piloto ha sido hecha por la Sala a partir de la información que le ha sido provista sobre la gravedad de los respectivos problemas en estos espacios del territorio nacional. El Director de Acción Social, sin embargo, podrá escoger otros lugares diferentes a los enunciados por la Corte en los cuales se demuestre, de manera razonada, que existen problemas de reclutamiento forzado, minas antipersona y municiones sin explotar, o estrategias de control social por los grupos armados ilegales, que sean de gravedad comparable a los que se presentan en el Putumayo, en Samaniego y en Medellín, respectivamente, y que, no obstante su gravedad, en tales lugares sería más viable aplicar los proyectos piloto.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada proyecto las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutive de esta providencia, a saber: (1) Plan Internacional; (2) Save the Children; (3) Servicio Jesuita para Refugiados; (4) Coalición contra las Minas Antipersona- Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; (5) Fundación Dos Mundos; (6) Consejo Noruego para Refugiados; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; (8) Pastoral Social de la Iglesia Católica; pero también podrán incluirse otras organizaciones que promuevan los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia.

2.2 Proyectos piloto a diseñar e implementar en el ámbito de la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

Las autoridades integrantes del SNAIPD a las que se dirige la presente orden -a saber, el Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona- deberán diseñar y ejecutar **doce proyectos piloto** en el ámbito de la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado. Estos doce proyectos piloto son los siguientes:

- a. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Cartagena.
- b. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Arauca (Arauca).

- c. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Sincelejo.
- d. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Quibdó.
- e. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Tumaco.
- f. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Buenaventura.
- g. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Bucaramanga.
- h. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Bogotá.
- i. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Medellín.
- j. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Policarpa (Nariño).
- k. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Florencia.
- l. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en San José del Guaviare.

Los doce proyectos piloto en el ámbito de la atención deberán compartir tres componentes mínimos comunes –atinentes a los problemas transversales diferenciados más apremiantes que aquejan a la totalidad de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, a saber, el hambre, la salud y la desprotección-, y además habrán de incluir componentes específicamente dirigidos a responder a los problemas transversales diferenciados que afectan con particular dureza a los niños, niñas y adolescentes desplazados de sus respectivas zonas de implementación. En otras palabras, no todos los doce programas deberán incluir componentes referentes a la totalidad de los problemas transversales diferenciados y sus áreas de intensificación; los doce incluirán un núcleo común de componentes mínimos relativos a alimentación, salud y protección, y dependiendo de la zona en la cual se han de implementar, se complementarán con componentes referentes a otros problemas transversales o a determinados ámbitos críticos de intensificación que, en criterio de las autoridades destinatarias de la orden, se presenten con especial fuerza en el respectivo municipio o población.

La selección de los lugares en los que se habrán de implementar estos proyectos piloto ha sido hecha por la Sala con base en la información que le ha sido provista sobre la conjunción de distintos factores en tales poblaciones: **(a)** una alta proporción de población desplazada dentro del respectivo municipio o distrito, **(b)** la gravedad de los problemas transversales y sus áreas críticas de intensificación entre la población desplazada que se asienta en sus jurisdicciones, y **(c)** la presencia, en la mayoría de ellos, de menores de edad concretos que han sido beneficiados por órdenes de protección específicas en la presente providencia. El Director de Acción Social, sin embargo, podrá indicar otros lugares en los cuales se demuestre, de manera razonada, que están presentes estos factores y es más viable ejecutar los proyectos.

Además, precisa la Sala que no es necesario que los proyectos piloto involucren a la totalidad de la población desplazada menor de 18 años que se asienta en estas ciudades y poblaciones, ni que se desarrollen en todo su ámbito territorial; por su naturaleza de **proyectos piloto** es aceptable que se seleccione una proporción representativa de la población para implementar en ese segmento limitado los componentes del proyecto correspondiente. Lo que sí ordenará la

Corte es que los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de órdenes concretas de protección en la presente providencia que residan en las ciudades y poblaciones donde se han de implementar estos proyectos piloto sean incluidos como beneficiarios concretos y partícipes activos de los mismos; es decir, los 18.000 menores de edad individuales a quienes la Corte amparará con medidas de salvaguarda de sus derechos constitucionales, forman el universo mínimo poblacional que se beneficiará y participará en los doce proyectos piloto a implementar por el Gobierno.

Las experiencias adquiridas en la ejecución de dichos proyectos piloto habrán de ser replicadas posteriormente en otros lugares del país, y en tanto experiencias piloto, habrán de proporcionar la base para la formulación y construcción del Programa gubernamental cuya creación se ordena en la presente providencia.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada proyecto las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en la parte resolutoria de esta providencia, a saber: **(1)** Plan Internacional; **(2)** Save the Children; **(3)** Servicio Jesuita para Refugiados; **(4)** Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; **(5)** Fundación Dos Mundos; **(6)** Consejo Noruego para Refugiados; **(7)** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; **(8)** Pastoral Social de la Iglesia Católica; pero también podrán incluirse otras organizaciones que promuevan los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia.

3. Protección concreta de niños, niñas y adolescentes desplazados individualizados ante la Corte.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ha sido informada por distintas vías –principalmente por derechos de petición, acciones de tutela sometidas a revisión de la Corte e informes proporcionados por diversas entidades públicas, privadas e internacionales- sobre la situación específica, individual y concreta de aproximadamente dieciocho mil bebés, niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado claramente individualizados en distintos lugares del país. Dichos informes indican que sus derechos fundamentales están siendo frontalmente vulnerados de conformidad con los patrones identificados en la presente providencia, y que requieren una solución estatal inmediata por mandato de la Carta Política, en el marco del seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004 y a la superación del estado de cosas inconstitucional allí declarado. En tanto máximo juez constitucional, la Corte Constitucional debe responder en forma resuelta ante situaciones de violación patente de los derechos humanos como las que se han configurado en las circunstancias de vida de estos dieciocho mil bebés, niños, niñas y adolescentes.

Este deber de protección específica no se opone a la protección de todos los menores de edad desplazados. Al igual que sucedió en la sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 092 de 2008, la Corte impartirá órdenes generales para garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes desplazados del país, y órdenes particulares en relación con los menores identificados con nombre propio.

Tercero, en relación con los más de dieciocho mil niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento cuya situación concreta y particular ha sido informada a la Corte Constitucional, que se identifican en el Anexo I del presente Auto, se ordenará al Director de Acción Social, a la Directora del ICBF, al Ministro de la Protección Social y a la Ministra de Educación que,

conjuntamente pero bajo la Coordinación del Director de Acción Social, realicen las siguientes acciones:

- a. Que a sus respectivos padres o cuidadores les sea entregada una entrega completa de la ayuda humanitaria de emergencia en un término máximo de quince días contados a partir de la comunicación de la presente providencia, independientemente de los elementos de tal ayuda humanitaria de emergencia que ya les hayan sido entregados en el pasado;
- b. Que se les realicen, bajo la coordinación del Director de Acción Social y en un término máximo de tres meses contados a partir de la fecha de comunicación de la presente providencia, valoraciones expertas individuales en los ámbitos nutricional, de salud, educativo y psicosocial, y se adopten las medidas correspondientes a su situación individual en el sentido de proveer apoyo nutricional, garantizar el acceso a servicios de salud, garantizar el acceso a cupos educativos y asegurar su acceso a apoyo psicosocial, a través de la oferta institucional actualmente existente;
- c. Que se les inscriba como beneficiarios individuales de los proyectos piloto a realizar en sus respectivas zonas de asentamiento; y
- d. Se les inscriba como beneficiarios individuales de los Componentes y Elementos Constitutivos relevantes del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado cuya creación se ordena en la presente providencia.

El Director de Acción Social deberá presentar a la Corte informes detallados sobre el cumplimiento de las órdenes de protección impartidas para cada uno de estos dieciocho mil bebés, niños, niñas y adolescentes, a más tardar tres meses después de la comunicación del presente Auto.

En caso de que en algún apartado de la providencia se incurra en pequeños errores mecanográficos en los nombres o documentos de identidad de las aproximadamente dieciocho mil personas beneficiarias de las órdenes impartidas en el auto, y a pesar de estos errores menores sea posible identificar clara e inequívocamente a la persona beneficiaria, Acción Social procederá, sobre la base de la presunción constitucional de buena fe (art. 83, C.P.), a corregirlos sin que sea necesario que esta Corporación emita autos de corrección o aclaración para subsanar estos yerros. En ningún caso estos errores de transcripción pueden ser un obstáculo para que los beneficiarios del auto reciban las respectivas ayudas.

La Corte correrá traslado al Director de Acción Social de los datos individuales necesarios para la ubicación física (dirección y teléfono) de cada uno de estos dieciocho mil menores en un documento reservado, para preservar su intimidad y seguridad.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- CONSTATAR, que los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento no son tratados de manera acorde con su status constitucional como sujetos de protección especial en sí mismos, titulares de derechos fundamentales prevalecientes, y merecedores de atención y protección prioritaria y diferenciada; y **DECLARAR** que sus derechos fundamentales prevalecientes que están siendo masiva y continuamente desconocidos (arts. 5 y 44, C.P.).

SEGUNDO.- CONSTATAR, que la política pública de atención a la población desplazada carece de un enfoque integral de atención diferencial a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales en el marco del conflicto armado que generan un impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre ellos, a los problemas transversales diferenciados que vulneran sus derechos fundamentales durante el desplazamiento, y a los ámbitos críticos de intensificación de dichos problemas transversales diferenciados. **DECLARAR** que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención y protección que responda a la realidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados, tal y como ha sido descrita en la presente providencia.

TERCERO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona que, en forma conjunta y bajo la coordinación del Director de Acción Social, garanticen el diseño e implementación del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado. Este Programa incluirá dentro de su ámbito de cobertura dos componentes centrales: **(a)** un primer componente en el ámbito de la prevención, con elementos constitutivos relativos a los distintos riesgos especiales que causan el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad, y **(b)** un segundo componente en el ámbito de la atención integral a los niños, niñas y adolescentes desplazados, que aborde mediante sus elementos constitutivos los distintos problemas transversales diferenciados que aquejan a los niños, niñas y adolescentes desplazados, con debida atención a sus áreas críticas de intensificación. El Programa debe cumplir con los requisitos mínimos explicados en la presente providencia, y debe ser presentado a la Corte al momento de iniciar su fase de implementación, es decir, a más tardar seis meses después de que se haya comunicado el presente Auto.

En particular, el Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de este Programa. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada Programa las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutive de esta providencia, a saber: **(1)** Plan Internacional; **(2)** Save the Children; **(3)** Servicio Jesuita para Refugiados; **(4)** Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; **(5)** Fundación Dos Mundos; **(6)** Consejo Noruego para Refugiados; **(7)** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; **(8)** Pastoral Social de la Iglesia Católica; **(9)** Fundación Restrepo Barco.

CUARTO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona que, en forma conjunta y bajo la coordinación del Director de Acción Social, garanticen el diseño y ejecución de los siguientes **tres proyectos piloto** en el ámbito de la prevención de tres riesgos especiales que aquejan a los

menores de edad colombianos en el marco del conflicto armado y son causa de desplazamiento forzado:

- a. Un proyecto piloto de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el departamento del Putumayo;
- b. Un proyecto piloto de prevención del impacto de minas antipersona y municiones sin explotar sobre los niños, niñas y adolescentes, a desarrollarse en el municipio de Samaniego (Nariño);
y
- c. Un proyecto piloto de prevención de la victimización de los niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley, a desarrollarse en la ciudad de Medellín.

Con cumplimiento de las condiciones mínimas explicadas en la presente providencia, el diseño de estos proyectos piloto debe estar listo a más tardar dos meses luego de la comunicación del presente Auto, e iniciar en ese momento su fase de ejecución.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada proyecto las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutive de esta providencia, a saber: (1) Plan Internacional; (2) Save the Children; (3) Servicio Jesuita para Refugiados; (4) Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; (5) Fundación Dos Mundos; (6) Consejo Noruego para Refugiados; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; (8) Pastoral Social de la Iglesia Católica; y (9) Fundación Restrepo Barco; pero también podrán incluirse otras organizaciones que promuevan los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia.

QUINTO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social y el Ministro de Defensa que, en forma conjunta y bajo la coordinación del Director de Acción Social, garanticen el diseño y ejecución de los siguientes doce proyectos piloto en el ámbito de la atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado:

- a. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Cartagena.
- b. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Arauca (Arauca).
- c. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Sincelejo.
- d. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Quibdó.
- e. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Tumaco.
- f. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Buenaventura.
- g. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Bucaramanga.
- h. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Bogotá.

- i. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Medellín.
- j. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Policarpa (Nariño).
- k. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Florencia.
- l. Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en San José del **Guaviare**.

Con cumplimiento de las condiciones mínimas explicadas en la presente providencia, el diseño de estos proyectos piloto debe estar listo a más tardar dos meses luego de la comunicación del presente Auto, e iniciar en ese momento su fase de ejecución.

El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado dentro del proceso de diseño de estos proyectos piloto. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño de cada proyecto las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunicará el presente Auto, y que se enuncian en el ordinal séptimo de la parte resolutive de esta providencia, a saber: **(1)** Plan Internacional; **(2)** Save the Children; **(3)** Servicio Jesuita para Refugiados; **(4)** Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; **(5)** Fundación Dos Mundos; **(6)** Consejo Noruego para Refugiados; **(7)** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; **(8)** Pastoral Social de la Iglesia Católica; y **(9)** Fundación Restrepo Barco; pero también podrán incluirse otras organizaciones que promuevan los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia.

SEXTO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, a la Directora del ICBF, al Ministro de la Protección Social y a la Ministra de Educación que, conjuntamente pero bajo la Coordinación del Director de Acción Social, en relación con cada uno de los dieciocho mil niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que se identifican en la presente providencia, se realicen las siguientes acciones:

- a. Que a sus respectivos padres o cuidadores les sea suministrada una entrega completa de la ayuda humanitaria de emergencia en un término máximo de quince días contados a partir de la comunicación de la presente providencia, independientemente de los elementos de tal ayuda humanitaria de emergencia que ya les hayan sido entregados en el pasado;
- b. Que se les realicen, bajo la coordinación del Director de Acción Social y en un término máximo de tres meses contados a partir de la fecha de comunicación de la presente providencia, valoraciones expertas individuales en los ámbitos nutricional, de salud, educativo y psicosocial, y se adopten las medidas correspondientes a su situación individual en el sentido de proveer apoyo nutricional, garantizar el acceso a servicios de salud, garantizar el acceso a cupos educativos y asegurar su acceso a apoyo psicosocial, a través de la oferta institucional actualmente existente;
- c. Que se les inscriba como beneficiarios individuales de los proyectos piloto a realizar en sus respectivas zonas de asentamiento; y
- d. Se les inscriba como beneficiarios individuales de los Componentes y Elementos Constitutivos relevantes del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado cuya creación se ordena en la presente providencia.

El Director de Acción Social deberá presentar a la Corte informes detallados sobre el cumplimiento de las órdenes de protección impartidas para cada uno de estos dieciocho mil bebés, niños, niñas y adolescentes, a más tardar tres meses después de la comunicación del presente Auto.

La Corte correrá traslado al Director de Acción Social de los datos individuales necesarios para la ubicación física (dirección y teléfono) de cada uno de estos dieciocho mil menores en un documento reservado, para preservar su intimidad y seguridad.

SÉPTIMO.- Para garantizar la más amplia participación de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados en Colombia en el proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, y en particular en los procesos de diseño e implementación del Programa cuya creación aquí se ordena, se **COMUNICA** el presente Auto a las siguientes organizaciones: **(1)** Plan Internacional; **(2)** Save the Children; **(3)** Servicio Jesuita para Refugiados; **(4)** Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; **(5)** Fundación Dos Mundos; **(6)** Consejo Noruego para Refugiados; **(7)** Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado; **(8)** Pastoral Social de la Iglesia Católica; **(9)** Fundación Restrepo Barco.

OCTAVO.- Se **COMUNICA** el contenido de la presente providencia al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, para que dentro de su órbita de competencia adopten las medidas a las que considere que haya lugar, con miras a proteger de la manera más efectiva los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado colombiano, en cumplimiento de la presente providencia. Se les **SOLICITA** que, según lo consideren conveniente, informen a la Corte sobre el cumplimiento de las mismas, y sobre las medidas que han adoptado desde sus respectivas esferas de competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos de estos menores de edad.

NOVENO.- Se **COMUNICA** el contenido de la presente providencia al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), al representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia (UNODC), al representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y al representante del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

DÉCIMO.- Se **COMUNICA** el presente Auto a las siguientes organizaciones: **(1)** Comisión Colombiana de Juristas; **(2)** Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; **(3)** Justapaz; **(4)** Benposta; **(5)** Fedes; **(6)** Terre des Hommes; **(7)** Taller de Vida; **(8)** Comisión Intereclesial Justicia y Paz; **(9)** CODHES; **(10)** Corporación Opción Legal; **(11)** ONIC; **(12)** AFRODES; **(13)** Colectivo de Abogados José Restrepo Alvear; **(14)** Corporación Casa de la Mujer; **(15)** Corporación Sisma Mujer; **(16)** Liga de Mujeres Desplazadas.

INDÍGENAS

AUTO 004 DE 2009

Bogotá, Enero 26 de 2009

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ha adoptado la presente providencia con el objeto de **proteger los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado** o en riesgo de desplazamiento forzado en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. Esta se ha producido después de haber convocado una sesión de información técnica el día 21 de septiembre de 2007 con la participación de distintas comunidades indígenas del país y organizaciones que promueven sus derechos, y de haber analizado los informes que le fueron presentados después de dicha sesión.*

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA PRESENTE DECISIÓN

En el presente Auto, la Corte abordará de manera prioritaria el mayor riesgo que se cierne sobre los pueblos indígenas, es decir, el del exterminio de algunas comunidades, sea desde el punto de vista cultural por el desplazamiento y dispersión de sus miembros, como desde el punto de vista físico debido a la muerte natural o violenta de sus integrantes. La Sala adopta esta determinación en razón a la enorme gravedad de su situación, sin perjuicio de que respecto de las demás etnias y sus integrantes el Gobierno Nacional aplique una política que incorpore el enfoque diferencial de diversidad étnica y cultural a que tienen derecho los indígenas desplazados, confinados o en peligro de desplazamiento.

II. AFECTACIÓN DIFERENCIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS POR EL CONFLICTO ARMADO Y SU IMPACTO SOBRE LOS FACTORES DE DESPLAZAMIENTO O CONFINAMIENTO

1. Algunos pueblos indígenas de Colombia están en peligro de ser exterminados – cultural o físicamente- por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario

El conflicto armado colombiano amenaza con el exterminio cultural o físico a numerosos pueblos indígenas del país. En el curso de la última década, el conflicto armado, reorientado por actividades relacionadas con el narcotráfico, se ha convertido en el principal factor de riesgo para la existencia misma de docenas de comunidades y pueblos indígenas a lo largo del territorio nacional, a través de complejos elementos que la Corte reseñará en el presente Auto. Esta amenaza ha sido la causa principal del desplazamiento de los indígenas.

Todos los que han tomado parte en este conflicto armado –principalmente los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares pero también, en ocasiones, unidades y miembros claramente identificados de la Fuerza Pública, así como grupos delincuenciales vinculados a distintos aspectos del conflicto interno- participan de un complejo patrón bélico. Al penetrar esta violencia los territorios ancestrales de algunos de los pueblos indígenas que habitan el país, se ha transformado en un peligro cierto e inminente para su existencia misma, para sus procesos individuales de consolidación étnica y cultural, y para el goce efectivo de los derechos fundamentales individuales y colectivos de sus miembros.

El amplísimo cúmulo documental que ha sido aportado a la Corte Constitucional –el cual sirve de base para la descripción detallada de la situación de las etnias más afectadas, de la grave afectación de sus derechos colectivos fundamentales, de los delitos de los cuales han sido víctimas, así como de su relación con el desplazamiento- en el marco del proceso de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, no deja duda alguna sobre la forma cruenta y sistemática en la que los pueblos indígenas de Colombia han sido victimizadas. Ante este conflicto se sienten completamente ajenos y se han declarado, de manera

repetida, autónomos y neutrales, clamando a los grupos armados ilegales que respeten sus vidas, su integridad colectiva y sus territorios.

Es una emergencia tan grave como invisible. Este proceso no ha sido reconocido aún en sus reales dimensiones, por las autoridades encargadas de preservar y proteger a los pueblos indígenas del país. Mientras que numerosos grupos indígenas son atacados, desplazados y desintegrados en todo el territorio nacional por los actores armados que operan en Colombia y por los distintos factores subyacentes al conflicto y vinculados al mismo, el Estado y la sociedad colombianos continúanpreciándose de su carácter multicultural, de sus riquezas étnicas y de distintos aspectos de las culturas indígenas nacionales. Esta contradicción entre la realidad y la representación generalizada de dicha realidad ha sorprendido a la Corte Constitucional, no sólo por su crueldad inherente, sino por revelar una actitud de indiferencia generalizada ante el horror que las comunidades indígenas del país han debido soportar en los últimos años – indiferencia que en sí misma es un menosprecio de los postulados constitucionales básicos que nos rigen como Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la diversidad étnica y cultural- .

El estado de temor entre las comunidades por el conflicto armado; el dolor causado entre individuos, familias y comunidades aborígenes por los diversos crímenes de los que han sido víctimas; el miedo a que estas atrocidades se repitan o la situación se empeore; y la desesperanza y el escepticismo frente a un Estado que no ha reaccionado como lo exige la justicia ante su tragedia, se han perpetuado en la memoria individual y colectiva de estos pueblos. El silencio sobre la violencia y la situación ha sido la regla general hasta ahora, sin embargo, las comunidades mismas han resuelto recientemente luchar contra el miedo y el abandono y denunciar su situación.

Un pequeño grupo de individuos y comunidades indígenas tienen medidas interamericanas –cautelares y provisionales- de protección, en respuesta a sus valientes esfuerzos de movilización y visibilización. No obstante, por regla general, estas medidas han sido ineficaces, no han paliado la violencia, y de hecho han precedido los períodos de más grave agudización de éste conflicto.

En muchos otros casos, ha habido advertencias y alertas tempranas e informes de riesgo, bien sea emitidos por las mismas comunidades, sus organizaciones y sus líderes, bien sea dentro del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo; pero igual, pese a los anuncios, han acaecido los crímenes o los desplazamientos que se temen, ante la franca indiferencia, la pasividad o la impotencia de las autoridades competentes.

Los grupos indígenas colombianos están particularmente indefensos y expuestos al conflicto armado y sus consecuencias, particularmente el desplazamiento.

2. Complejidad de los factores propios del conflicto armado o conexos a él que operan como causas de la eliminación, el desplazamiento y la desintegración de los pueblos indígenas

No se pueden hacer afirmaciones generales sobre los factores causales que han desencadenado la situación actual, porque se trata de un grupo muy complejo de elementos que interactúan en forma diversa de acuerdo con cada pueblo y cada comunidad. Por eso, la Corte ha asumido una perspectiva específica en relación con pueblos y comunidades concretas que, de acuerdo a la información que le ha sido provista por numerosas fuentes, son víctimas del conflicto armado en el país. Como se verá, no son menos de **treinta** las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha identificado claramente una serie de factores comunes, que constituyen los troncos principales de la confrontación que se cierne sobre los pueblos indígenas del país. Estos factores se agrupan en tres categorías principales:

- a. Las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta.
- b. Los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado.
- c. Los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas. A su vez, estos factores operan sobre la base de una serie de procesos territoriales y socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan intensificados por causa de la guerra.

2.1 Confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas o a sus miembros, pero afectándolos directamente.

Estas confrontaciones tienen, en términos generales, las siguientes manifestaciones:

- a. Incursiones y presencia de grupos armados ilegales en territorios indígenas, en ocasiones seguidas de una fuerte militarización del territorio por parte de la Fuerza Pública.
- b. Confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales, o entre éstos y la Fuerza Pública, en territorios indígenas, o cerca de éstos.
- c. Ocupación de lugares sagrados por los grupos armados ilegales y por unidades de la Fuerza Pública.
- d. Instalación de bases militares en territorios indígenas sin consulta previa.
- e. Instalación de minas antipersona y abandono de municiones sin explotar (MAP/MUSE) en sus territorios; muchos de los casos reportados de victimización por estos artefactos corresponden, de hecho, a personas pertenecientes a grupos indígenas.

2.2 Procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros individuales en el conflicto armado.

2.2.1. Señalamientos. El señalamiento es la fuente de la mayoría de las violaciones graves de derechos humanos de los pueblos indígenas en el país, y la consecuencia primaria de la penetración de sus territorios por los grupos armados ilegales. El patrón estructural y reiterado que se ha acreditado ante la Corte consiste en que se les señala individual y colectivamente, de manera arbitraria e infundada, de ser colaboradores del grupo armado opuesto o de la Fuerza Pública. El señalamiento es especialmente frecuente en los casos de **(a)** incorporación o utilización de indígenas como informantes por parte de la Fuerza Pública, o **(b)** presencia temporal de las Fuerzas Armadas o de los grupos armados ilegales dentro de sus territorios, con ocupación de viviendas, edificios comunitarios, etc. Estos señalamientos con frecuencia resultan en homicidios, en amenazas, en desapariciones o, en algunos casos, en lo que se ha conocido como “falsos positivos” reportados por ciertos

integrantes de la Fuerza Pública – es decir, desapariciones de individuos indígenas que son retenidos por grupos armados y posteriormente se reportan, en forma infundada, como guerrilleros dados de baja en combate por algún integrante de la Fuerza Pública.

2.2.2. Asesinato selectivo de líderes, autoridades tradicionales y miembros prominentes de las comunidades indígenas. Los homicidios selectivos se han presentado en diferentes lugares del territorio nacional, y obedecen a distintas causas: el ánimo de intimidación o de aterrorizamiento de la población; la voluntad de generar el desplazamiento individual, familiar o colectivo; en tanto represalia por oponerse a la presencia de grupos armados o al involucramiento de sus comunidades en el conflicto; en retaliación por denunciar delitos y tratar de hacer efectivos los derechos de las víctimas; y en desarrollo de intereses territoriales no indígenas frente a procesos de reivindicación territorial. Las cifras de homicidios selectivos dentro de las comunidades indígenas en la última década, son manifiestamente sobrecogedoras. En cada uno de los pueblos estudiados en detalle por la Corte se han presentado, y, además, hay pueblos como los Coregüaje, los Wiwa, los Awá, los Kankuamo o los Embera-Katio que reportan altísimas tasas de homicidios selectivos e inclusive masacres.

2.2.3. Amenazas, hostigamientos y persecuciones de individuos, familias y comunidades por los actores armados ilegales y por algunos miembros de la Fuerza Pública.

2.2.4. Confinamientos de familias y comunidades enteras, por las guerrillas, los grupos paramilitares, o por virtud de la presencia de minas antipersona. Estos confinamientos, que son radicales y se imponen mediante órdenes terminantes de no movilización o por ocupación de las vías usuales de acceso a los territorios, generan como primera consecuencia graves situaciones de desabastecimiento alimentario y de salud, y sumen a los pueblos afectados en situaciones de total incomunicación durante períodos prolongados que pueden durar varios meses.

2.2.5. Controles sobre la movilidad de personas, alimentos, medicamentos, combustibles, bienes y servicios básicos y de ayuda humanitaria de emergencia, por los actores armados ilegales y, en ocasiones, por miembros de la Fuerza Pública. Junto con los controles de movilidad a menudo se reporta la incautación y robo de alimentos y bienes. A través de los controles se producen señalamientos cuando, por ejemplo, se transita con alimentos, medicamentos o combustible para comunidades o familias. Las restricciones de movilidad, expresas o derivadas de la presencia y enfrentamientos de los actores armados, impiden el uso tradicional de los territorios étnicos, causando el desequilibrio de las estructuras culturales y económicas que dependen de esa movilidad. Así mismo, generan graves situaciones de desabastecimiento que desembocan en inseguridad alimentaria, crisis en la salud, y falta de atención a necesidades básicas de comunidades enteras.

2.2.6. Irrespeto reiterado a las autoridades tradicionales indígenas por parte de los actores armados ilegales y, en ocasiones, por miembros de la fuerza pública.

2.2.7. Controles de comportamiento y de las pautas culturales propias por parte de los grupos armados ilegales. Estos controles se materializan, entre otras, en el establecimiento de reglamentos y códigos de conducta y control que se ejecutan mediante amenazas e intimidaciones, y que impiden de raíz el desarrollo de las prácticas culturales autóctonas.

2.2.8. Reclutamiento forzado de menores, jóvenes y miembros de la comunidad por actores armados irregulares, con las gravísimas repercusiones que ello conlleva tanto para su vida e integridad personal, como para la seguridad de sus familias y comunidades de origen.

En general, la situación de los menores de edad indígenas es de especial exposición y vulnerabilidad, según se documentó en el Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional.

2.2.9. Apropiación y hurto de bienes de subsistencia de las comunidades (cultivos, productos, animales, insumos básicos) por los actores armados ilegales y en algunos casos por la Fuerza Pública.

2.2.10. Prostitución forzada, violencia sexual y enamoramiento de mujeres y jóvenes indígenas como táctica bélica, principalmente por parte de los actores armados ilegales. Estos patrones materializan los riesgos especiales de género de la mujer indígena en el conflicto armado, tal y como fueron documentados en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional. De hecho, muchísimos casos de violencia sexual que fueron denunciados por la Corte ante las autoridades competentes tienen por víctimas mujeres, niñas y adolescentes indígenas en todo el país.

2.2.11. Homicidio, amenaza y hostigamiento de maestros, promotores de salud y defensores de los derechos de los indígenas por los actores armados irregulares.

2.2.12. Ocupación temporal de escuelas, viviendas y edificios comunitarios por los actores armados ilegales y, en ocasiones, por miembros de la Fuerza Pública.

2.2.13. Utilización de las comunidades como escudos humanos durante los enfrentamientos, por parte de los actores armados ilegales.

2.3 Procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan los territorios tradicionales y las culturas indígenas.

Los pueblos indígenas colombianos también han sido afectados por ciertos procesos de índole territorial y socioeconómica que se entrelazan con los procesos bélicos propiamente dichos, a través de múltiples y complejos patrones que redundan en mayores violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos. Entre estos procesos territoriales y socioeconómicos, la Corte ha de resaltar tres en particular por su grave impacto sobre la integridad étnica de los pueblos indígenas:

2.3.1. El despojo territorial simple por parte de actores con intereses económicos sobre las tierras y recursos naturales de propiedad de las comunidades indígenas –sea porque forman parte de sus resguardos, porque están en proceso de titulación, porque forman parte de los territorios de proyección y ampliación de los resguardos, o porque forman parte de su territorio ancestral y aun no han sido reconocidas como tales por las autoridades–, así como por parte de colonos que invaden sus territorios. La precariedad en la titulación de tierras en algunos casos es un factor que facilita ampliamente el despojo y la invasión territorial; de esta manera, existe un entrelazamiento de los procesos de ampliación y saneamiento de resguardos con ciertos factores conexos al conflicto armado (presencia de actores armados, de cultivos ilícitos, o de actividades militares en zonas de ampliación).

2.3.2. El desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas en territorios indígenas. Especialmente preocupante en este sentido es la presencia creciente y registrada de cultivos ilícitos –principalmente coca - y el desarrollo dentro de sus territorios, por actores externos, de distintas actividades vinculadas al tráfico de drogas; pero también se ha reportado, como se verá en el anexo, el desarrollo de actividades lícitas de explotación de recursos naturales, en forma irregular, por actores económicos del sector privado o por los grupos armados ilegales –tales como explotación maderera indiscriminada, siembra

y explotación de monocultivos agroindustriales, explotación minera irregular, y otras actividades afines-. A menudo estas actividades afectan los lugares sagrados de los grupos étnicos, con el consiguiente impacto destructivo sobre sus estructuras culturales; de por sí, se ha reportado que generan altos índices de deforestación y daño ambiental dentro de sus resguardos.

En este sentido ha de resaltarse que múltiples grupos indígenas han denunciado estrategias de violencia por parte de los actores armados, en la realización directa de megaproyectos agrícolas y de explotación de recursos naturales, o bien en el apoyo a ciertas empresas y actores económicos que desarrollan estos proyectos, y con los cuales se han asociado para lucrarse con los beneficios de tales actividades. Según se denuncia –y se reseña más adelante en el anexo-, aparentemente algunos actores económicos se han aliado con los actores armados irregulares para generar, dentro de las comunidades indígenas, actos de violencia que eliminen o desplacen a los indígenas de sus territorios ancestrales, despejando así el camino para la implementación de estos proyectos productivos. Ello se deriva, esencialmente, de la existencia de intereses comerciales extensivos en los recursos naturales de sus territorios. En algunos lugares del país es claro que se han vinculado los actores del conflicto armado con intereses económicos, vinculación que es una de las principales causas de desplazamiento forzado.

2.3.3. Fumigaciones de cultivos ilícitos sin el lleno de los requisitos de consulta previa ordenados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-383 de 2003, y con efectos indiscriminados tanto sobre los cultivos lícitos de pancoger y de subsistencia de las comunidades, como sobre el hábitat de subsistencia (para caza, pesca y bosque). Los procesos de fumigación, que responden a la presencia incremental de cultivos ilícitos en sus territorios, han sido objeto de quejas reiteradas por parte de numerosas comunidades indígenas a lo largo del país, en el sentido de que han generado afectaciones de la salud, tanto por la contaminación de alimentos, animales domésticos y fuentes de agua, como por la generación de problemas dermatológicos, respiratorios y otros entre los miembros de las comunidades.

2.4 Procesos socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra.

El anterior cuadro de factores bélicos opera sobre la base de una serie de situaciones y procesos preexistentes que aquejan a las comunidades indígenas del país y que resultan claramente exacerbados por virtud del conflicto armado y sus manifestaciones, a saber:

- a. **La pobreza** y sus consecuencias.
- b. **La inseguridad alimentaria** y sus consecuencias; agravada por apropiación, destrucción por conflicto armado, restricciones de movilidad.
- c. **Condiciones de salud deterioradas** que se agravan por el conflicto armado; en particular, mortalidad infantil alta, y altas tasas de enfermedades prevenibles.
- d. **La invisibilidad preexistente por censos y estadísticas divergentes.** El desplazamiento forzado y la desintegración étnica y cultural resultantes del conflicto armado hacen aún más difícil el registro preciso sobre el panorama étnico del país.
- e. **El debilitamiento étnico y social y la aculturación prevalecientes.**

3. La tierra como factor común subyacente a la afectación de los pueblos indígenas por el conflicto

Los pueblos indígenas están especialmente expuestos, en indefensión, al conflicto armado y al desplazamiento, principalmente por su situación ante la tierra.

La titulación formal de tierras y la constitución de resguardos en la práctica no garantizan la posesión material por las comunidades; de hecho sus territorios, sean o no parte de resguardos, son apropiados por grupos armados ilegales, delincuentes/narcotraficantes, colonos, y agentes movidos por interés económicos.

Estudios recientes (CODHES/Corporación Opción Legal, 2004) muestran que en el año 2002 sólo 8 (5.29%) de los 151 municipios que tenían resguardos en trámite no reportaron cifras de población indígena desplazada; es decir, el 94.7% de los municipios con resguardos en trámite expulsaron población. Mientras que en el año 2003, el 93.37% de los municipios con resguardos en trámite expulsaron población y el porcentaje de los que no expulsaron representó sólo el 6.62%.

El interés de los actores no indígenas sobre la tierra se deriva de varios factores: por recursos naturales, por su valor militarmente estratégico, por su valor económico, y por la cercanía a centros urbanos. Las partes interesadas pueden ser actores armados o no armados, legales e ilegales, y a menudo se entrelazan.

Simultáneamente, para los pueblos indígenas la importancia de sus territorios para sus culturas y su subsistencia e integridad étnicas, hace más lesivos tanto los factores causales del desplazamiento como el desplazamiento en sí mismo.

El problema de la tierra también causa conflictos interétnicos que afectan los derechos fundamentales individuales y colectivos de los pueblos indígenas, e incide en el impacto del desplazamiento sobre las respectivas etnias.

4. Impacto diferencial del conflicto armado sobre los grupos indígenas, reflejado principalmente en los alarmantes patrones de desplazamiento forzado

Los pueblos indígenas están atrapados en medio del conflicto, sin que ninguna de las partes respete su no involucramiento ni su especial protección ni reconozca su particular vulnerabilidad y fragilidad.

El conflicto armado en general empeora la situación preexistente de muchos pueblos indígenas, y desemboca en desplazamiento forzado. El conflicto genera desintegración comunitaria y familiar por la muerte de los líderes, amenazas, señalamientos, reclutamiento de miembros. Se desmiembran las organizaciones y se lleva a las comunidades a situaciones de alta vulnerabilidad. Genera la imposibilidad de movilizarse por el territorio, afectando el trabajo colectivo y las estructuras culturales que dependen de él, y produce, asimismo, daño ambiental, disminuyendo la caza y la pesca y causando inseguridad alimentaria.

Para la Corte Constitucional, en fin, es claro que la afectación diferencial de los pueblos indígenas por el conflicto armado constituye un proceso destructivo de la diversidad étnica y cultural del país, que es invisible para la sociedad y el Estado colombianos.

III. AFECTACIÓN AGUDA Y DIFERENCIAL DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LOS GRUPOS INDÍGENAS

El agudo impacto que ha tenido el conflicto armado sobre los grupos indígenas del país se ha traducido, principalmente, en alarmantes patrones de desplazamiento forzado, tanto masivo como individual, que han incrementado a lo largo de la última década y hoy en día se ciernen como una de las más serias amenazas para la supervivencia a corto plazo de las etnias de Colombia.

Diversas organizaciones coinciden en la apreciación sobre el carácter incremental del desplazamiento forzado indígena. Por ejemplo, CECOIN reporta un incremento del desplazamiento forzado indígena: de más de 5100 personas en 2002, 4602 en 2003, 7901 en 2004, 23700 en 2005, 5487 en 2006; principalmente en el Chocó, la Guajira, Nariño, Cauca y Huila (CECOIN, agosto 2006).

El desplazamiento forzado indígena tiene sus propias modalidades y su propia tipología. La ONIC afirma que las principales modalidades de desplazamiento indígena son: **(a)** desplazamiento masivo hacia las cabeceras municipales cercanas o hacia las ciudades; **(b)** desplazamiento progresivo –gota a gota– hacia las ciudades; **(c)** desplazamiento itinerante a otros sitios del territorio, otras comunidades u otros grupos étnicos; y **(d)** desplazamiento desde territorios no constituidos en resguardos, hacia los resguardos.

La pérdida de control sobre el territorio y el efectivo ejercicio de la territorialidad, deteriora los principios fundamentales de la vida y la convivencia que fundan los procesos de construcción de identidad, los sistemas internos de autonomía, control y gobierno, los circuitos de producción y las dinámicas de enculturación.

La naturaleza diferencial del impacto del desplazamiento forzado sobre los pueblos indígenas radica en que entremezcla facetas individuales con facetas colectivas de afectación, es decir, surte impactos destructivos tanto sobre los derechos individuales de las personas pertenecientes a las etnias afectadas, como sobre los derechos colectivos de cada etnia a la autonomía, la identidad y el territorio. Lo individual y lo colectivo del desplazamiento se retroalimentan e interactúan.

No puede perderse de vista que la relación de los grupos indígenas con el territorio es crucial para sus estructuras culturales y su supervivencia étnica y material. El desplazamiento genera aculturación, por la ruptura del entorno cultural propio y el shock cultural.

Otra faceta alarmante del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia es que, según se ha reportado a la Corte, hay un patrón extensivo, constante de desplazamiento forzado permanente de líderes y autoridades indígenas que son amenazados o agredidos, con efectos devastadores para las estructuras culturales. El rol cultural central que juegan las autoridades y líderes hace que su desplazamiento sea especialmente nocivo para la preservación de las estructuras sociales y étnicas de sus respectivos pueblos.

La Corte Constitucional debe resaltar el gravísimo problema de mendicidad de personas indígenas en las principales ciudades del país, hecho notorio que a su vez genera, en no pocas oportunidades, el retiro de los niños por la Policía y el ICBF (los casos de Bogotá, Pereira y Barranquilla son especialmente graves en este aspecto). El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas también surte gravísimos efectos sobre el territorio que se deja atrás, que queda sujeto a abandono, apropiación, y también a disminución productiva que afecta a las poblaciones indígenas que permanecen en él. También debe resaltarse la gravedad de la situación de la mujer indígena con

posterioridad al desplazamiento, que es particularmente aguda, tal y como se documentó en el Auto 092 de 2008. Igualmente grave es la situación de los menores de edad indígenas en situación de desplazamiento, como se indicó en el Auto 251 de 2008.

Otras facetas del desplazamiento forzado de pueblos indígenas llaman la atención de la Corte. Así, por ejemplo, es frecuente que los individuos, familias y comunidades indígenas se desplacen hacia territorios de otras comunidades y resguardos indígenas, que los reciben durante periodos a menudo considerablemente largos. El desplazamiento de indígenas a otras comunidades y resguardos causa conflictos interétnicos, o entre las comunidades de recepción y desplazadas así sean de la misma etnia, que generan efectos de desestructuración cultural que no están obligados a soportar. Además, hay una alta frecuencia de éxodo transfronterizo de los grupos indígenas cercanos a las fronteras.

Hay serias dificultades en el registro de este fenómeno en el país, que se suman a las debilidades preexistentes en los censos. El subregistro y el rechazo al registro de desplazamientos individuales y colectivos por las autoridades, especialmente de los desplazamientos intra-resguardos o intra-veredales, se suma a la falta de denuncia –por amenazas, desconfianza o desinformación–, y la falta o incongruencia de las estadísticas. Según ONIC, Acción Social no tiene censos fehacientes de las comunidades desplazadas.

IV. RESPUESTA ESTATAL A LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La respuesta de las autoridades estatales a la crítica situación que se ha documentado, se ha dado principalmente a través de la expedición de normas, políticas y documentos formales, los cuales, a pesar de su valor, han tenido repercusiones prácticas precarias. Estos documentos, según se informó a la Corte, son principalmente dos:

1. La “Directriz para la Prevención y Atención Integral de la Población Indígena en Situación de Desplazamiento y Riesgo, con enfoque diferencial”, desarrollada por la Dirección de Etnias, a través de un proceso participativo de formulación con las organizaciones indígenas, las entidades del SNAIPD y talleres de implementación regionales con las autoridades, organizaciones y comunidades. Los talleres buscan lograr la sensibilización y orientación de los indígenas respecto a la Directriz.
2. Desde 2006, la Dirección de Etnias desarrolla el proceso de implementación de la Directriz. Se focalizaron los departamentos de Caquetá, Meta, Chocó, Nariño, Putumayo y Cesar, para desarrollar en ellos: **1)** Talleres regionales para formular Planes de Acción en prevención y protección, atención humanitaria, y restablecimiento, con enfoque diferencial, para que sean incluidos en los PIU, con la participación del SNAIPD, las entidades territoriales y los grupos indígenas; **2)** Capacitación y sensibilización a representantes de las entidades territoriales y las comunidades; y **3)** insumos a los Comités Departamentales para que la incorporen en sus Planes de Contingencia y Planes de Acción locales.

En cuanto a las comunidades indígenas vulnerables, existe desde 2006 el “Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición”, aprobado el 13 de junio de 2006 por el CNAIPD mediante Acuerdo 005. En principio debe ser implementado en coordinación con Acción Social y el Programa Presidencial de DIH y Derechos Humanos. En desarrollo de éste, se han formulado **Planes de Acción** para beneficiar a las comunidades; la Dirección de Etnias tiene para cada Plan una **Matriz de Seguimiento**.

V. ANÁLISIS FOCALIZADO DE LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS COLOMBIANOS MAYORMENTE AFECTADOS POR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Para la Corte Constitucional resulta claro que la selección y caracterización de los pueblos indígenas incluidos en el Plan Integral, si bien se realizó con base en criterios importantes atinentes a la situación de seguridad alimentaria hacia el año 2000, no tuvo en cuenta la realidad del conflicto armado de la última década, ni su impacto en el desplazamiento o confinamiento de indígenas, tal y como han sido acreditados ante esta Corporación. En consecuencia, muchos de los grupos que se han visto afectados con mayor severidad por el conflicto armado y por el desplazamiento forzado, no fueron incluidos dentro de esta selección.

Esto hace necesario actualizar la focalización, a partir de los desarrollos que se han presentado desde el año 2000, en especial con base en los elementos relevantes para **a)** prevenir el desplazamiento, **b)** anticipar o responder al confinamiento, **c)** atender a los indígenas desplazados, no sólo desde una perspectiva individual sino valorando la dimensión colectiva de sus derechos; **d)** actuar con plena determinación frente a las conductas delictivas asociadas al desplazamiento y e) evitar el exterminio cultural o físico de las etnias más amenazadas.

Alcanzar este último objetivo es una necesidad constitucional imperiosa. No obstante, como se advirtió anteriormente, la dramática situación en la cual se encuentran numerosos pueblos en riesgo grave de ser exterminados cultural o físicamente ha sido invisibilizada. Por esta razón en el presente auto se le ha dado la mayor prioridad, sin que ello signifique que los demás indígenas, individual o colectivamente, no deban ser sujetos de una respuesta estatal integral que incorpore un enfoque diferencial respetuoso de la diversidad étnica y cultural.

Por lo extenso de la descripción de la situación de los pueblos indígenas en mayor riesgo, ella se hace en un anexo. Sin embargo, advierte la Sala que este hace parte integral del cuerpo de la presente providencia. En el anexo se describe la situación de los siguientes pueblos indígenas: Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sicutani, Nukak-Makú, Guayabero, U'wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva.

VI. VALORACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SITUACIÓN

La situación que se ha descrito en la presente providencia conlleva una violación severa y simultánea de múltiples disposiciones constitucionales, que afectan tanto los derechos fundamentales individuales de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, como los derechos fundamentales colectivos de estas etnias. Ello implica, así mismo, un incumplimiento grave de los deberes de prevención y protección del Estado colombiano, y activa obligaciones de actuación inmediata en los ámbitos preventivo y de atención.

1. Derechos constitucionales individuales y colectivos vulnerados por la situación descrita ante la Corte

En primer lugar, el conflicto armado *per se*, por la manera como golpea a los pueblos indígenas del país, afecta en forma grave los derechos fundamentales de las personas que los conforman,

especialmente sus derechos a la vida (art. 11, C.P.), a la integridad personal y a verse libres de tratos crueles, inhumanos y degradantes (art.12, C.P.), a la dignidad personal (art. 1, C.P.) y a la seguridad personal. Esta afectación es tan grave que, por lo menos en relación con algunas de las etnias cuya situación se ha descrito en la presente providencia, se debe evaluar, por parte de las autoridades judiciales competentes, la posible comisión de violaciones serias del Derecho Internacional Humanitario que conlleven consecuencias penales para sus perpetradores. La Corte Constitucional no es el organismo judicial llamado a efectuar esta calificación jurídica, pero dada la gravedad de la información que ha sido allegada al presente proceso, debe alertar a las autoridades judiciales sobre la necesidad de estudiar la posible comisión de estos crímenes, para lo cual se le comunicará la presente providencia al Fiscal General de la Nación.

En segundo lugar, el impacto del conflicto armado como presión para el desplazamiento, como causa del confinamiento o como generador de desplazamientos individuales y colectivos, también representa una violación grave de los derechos colectivos de las etnias mencionadas en la presente providencia a la autonomía, la identidad y el territorio.

Entre los distintos factores del desplazamiento forzado que conllevan una violación de estos derechos colectivos se encuentran la pérdida o el abandono del territorio tradicional, el desarraigo que rompe las pautas culturales directamente asociadas al territorio, el desplazamiento especialmente agudo de los líderes y autoridades tradicionales con sus necesarias secuelas sobre la integridad cultural, y en general la ruptura del tejido social causada por este crimen.

Por otra parte, el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas surte consecuencias especialmente graves sobre el goce efectivo de sus derechos fundamentales colectivos a la autonomía, la identidad, y el territorio. Entre los distintos factores del desplazamiento forzado que conllevan una violación de estos derechos colectivos se encuentran la pérdida o el abandono del territorio tradicional, el desarraigo que rompe las pautas culturales directamente asociadas al territorio, el desplazamiento especialmente agudo de los líderes y autoridades tradicionales con sus necesarias secuelas sobre la integridad cultural, y en general la ruptura del tejido social causada por este crimen. Tal y como se explicó en el Auto 218 de 2006, “el desplazamiento forzado es particularmente gravoso para los grupos étnicos, que en términos proporcionales son los que sufren un mayor nivel de desplazamiento en el país, según se ha informado reiteradamente a la Corte y lo han declarado distintos analistas del fenómeno. El impacto del conflicto como tal se manifiesta en hostigamientos, asesinatos, reclutamiento forzado, combates en sus territorios, desaparición de líderes y autoridades tradicionales, bloqueos, órdenes de desalojo, fumigaciones, etc., todo lo cual constituye un complejo marco causal para el desplazamiento. El desplazamiento de los grupos indígenas y afrocolombianos conlleva una violación grave de los derechos constitucionales específicos de los que son titulares, incluyendo sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio. Más aún, la relación de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos con su territorio y los recursos presentes en él transforma el desplazamiento forzado en una amenaza directa para la supervivencia de sus culturas.”

2. Deberes estatales frente a la afectación severa de los pueblos indígenas por el conflicto armado y el desplazamiento forzado

Por su deber de garantizar los derechos fundamentales de la población (arts. 1 y 5, C.P.) y por el mandato constitucional de preservación de la diversidad étnica y cultural del país (art. 7, C.P.), es claro para la Corte que el Estado colombiano está en la doble obligación de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere.

En el ámbito de la prevención, es claro que el Estado no ha dado cumplimiento a sus obligaciones constitucionales. Si bien se ha acreditado ante la Corte que existen dos documentos orientadores de la respuesta estatal en este ámbito, es difícil ver cómo estos documentos se han traducido, en la práctica, en acciones concretas de prevención de la afectación desproporcionada del conflicto armado sobre los pueblos indígenas colombianos, de prevención del desplazamiento forzado causado por el conflicto armado, o de atención material diferencial y oportuna a sus víctimas.

En esa medida, dado que la respuesta estatal a la situación de los pueblos indígenas ha sido meramente formal y se ha traducido en la expedición de documentos de política sin repercusiones prácticas, la Corte Constitucional concluye que el Estado colombiano ha incumplido sus deberes constitucionales en este ámbito, en forma grave.

VII. MEDIDAS A ADOPTAR

En atención a la situación que se ha descrito y examinado en la presente providencia, la Corte Constitucional ordenará a los funcionarios que se enuncian posteriormente que, en el término máximo de seis meses contados desde la notificación del presente auto, adopten dos decisiones coordinadas.

Primero, que diseñen e implementen, dentro de sus respectivas órbitas de competencia, un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento, con el nombre que los responsables gubernamentales estimen aconsejable ponerle. Este programa deberá ser adoptado, junto con un cronograma para su implementación y seguimiento, dentro del término de seis meses, y deberá contener componentes de prevención y atención así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en el presente auto y en otros donde se ha ordenado incluir un enfoque diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural. En el diseño de este programa se aplicarán los parámetros constitucionales de participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas, así como de líderes de los pueblos indígenas más afectados por el desplazamiento. Los responsables de diseñar e implementar esta orden serán los mismos de la orden atinente a los planes de salvaguarda que se enuncia a continuación.

Segundo, que formulen e inicien la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en la presente providencia.

Estos planes de salvaguarda étnica deben responder, tanto en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzado como de la atención a sus víctimas, a la crítica situación descrita para cada uno de estos pueblos en los acápites precedentes y en el anexo.

Así mismo, cada uno de dichos planes de salvaguarda étnica ha de contemplar los siguientes elementos mínimos:

1. Ha de ser debidamente consultado en forma previa con las autoridades de cada una de las etnias beneficiarias, de conformidad con los parámetros que ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional, para que la participación sea efectiva y respetuosa de la diversidad etnocultural.
2. Debe contener tanto un elemento de prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado sobre el pueblo indígena respectivo, como un elemento de atención efectiva y diferencial a las personas desplazadas a la fecha.

3. Debe atender a los derechos fundamentales de las víctimas de los crímenes que se han descrito en el presente documento a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición.
4. Debe incluir un componente básico de protección de los líderes, autoridades tradicionales y personas en riesgo por sus posturas de activismo o de liderazgo.
5. Debe prever herramientas para el fortalecimiento de la integridad cultural y social de cada etnia beneficiaria.
6. Debe contener un ingrediente de protección de los territorios tradicionales, especialmente de los que están en proceso de titulación y asimismo de los que ya se encuentran titulados, frente a los distintos procesos bélicos y de despojo que se han descrito en el presente auto.
7. Debe prever que el principal objetivo ante la población indígena desplazada ha de ser el de garantizar su retorno en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad; pero asimismo, debe atender a los casos especiales de las personas, familias y comunidades que no pueden volver a sus territorios por la vigencia de las amenazas de los grupos armados o de quienes propiciaron su destierro.
8. Debe respetar, como mínimo, los siguientes elementos de racionalidad en tanto componente de una política pública seria y racional de atención diferencial al desplazamiento forzado indígena:

8.1. Especificidad individual de cada Plan, sus componentes y sus respectivos elementos constitutivos. Cada Plan de Salvaguarda, con sus componentes y sus correspondientes elementos Constitutivos, debe ser creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada para atender la situación de la respectiva etnia beneficiaria. No se admitiría que, en cumplimiento de la orden de creación de este Plan de Salvaguarda, se subsuman o fraccionen los objetivos que mediante él se pretenden en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable o la población indígena, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Enfatiza la Corte que debe crearse un nuevo Plan de Salvaguarda específicamente diseñado para atender esta orden, con los Componentes y los Elementos Constitutivos recién enunciados.

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

8.3. Cronograma acelerado de implementación.

8.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte expresamente que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de esta orden. La presente providencia genera en cabeza de los destinatarios de las órdenes aquí impartidas la obligación de asegurar que el Plan de Salvaguarda cuente con presupuesto suficiente y oportunamente disponible, para lo cual tienen el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a las disposiciones normativas que puedan constituir un obstáculo para ello.

8.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales de la etnia beneficiaria, según se han descrito en la presente providencia, y desde las perspectivas de prevención, protección y materialización de los derechos de las víctimas.

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

8.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales individuales y colectivos de la etnia respectiva. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Plan de Salvaguarda y para cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

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

8.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del Plan de Salvaguarda en relación con sus Componentes y Elementos Constitutivos, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger.

8.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Plan.

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

8.12. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar. En particular, cada Plan de Salvaguarda se habrá de armonizar con los documentos de política ya existentes, a saber, la “Directriz para la Prevención y Atención Integral de la Población Indígena en Situación de Desplazamiento y Riesgo, con enfoque diferencial”, y el “Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición”, sin subsumirse en ellos.

8.13. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de cada Plan de Salvaguarda no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que tengan una sólida base nacional, establecida por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar estos proyectos, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sean proyectos basados en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización, con la concurrencia de las entidades territoriales, para alcanzar los objetivos del respectivo Plan de Salvaguarda.

8.14. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

8.15. Obligaciones de diseño e implementación de cada Plan de Salvaguarda en cabeza del Acción Social, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, el ICBF, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Defensa y el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersona, bajo la coordinación unitaria y centralizada del Director de Acción Social.

Las órdenes relativas a la creación e implementación de cada Plan de Salvaguarda serán impartidas al Director de Acción Social y al Ministro del Interior y de Justicia - con la

intervención dentro de sus órbitas de competencia de la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona - por ser éstas las autoridades y entidades integrantes del SNAIPD con competencias específicas para la adopción de las medidas urgentemente requeridas por los pueblos indígenas afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Sin embargo, la coordinación del diseño, adopción e implementación del Plan de Salvaguarda y cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos es un deber de Acción Social y del Ministerio del Interior y de Justicia; para efectos de materializar cada una de estas etapas, estas autoridades podrán acudir a las distintas herramientas jurídicas con las que cuentan en sus competencias respectivas de coordinación de las distintas entidades que conforman el SNAIPD y de la atención de los grupos étnicos del país, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar. La presente providencia provee un título jurídico suficiente para que active sus competencias de coordinación en forma efectiva.

Advierte la Corte que, en relación con los distintos obstáculos normativos que pueden afectar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia dentro de los términos estrictos aquí fijados –por ejemplo, disposiciones normativas sobre procedimientos presupuestales o requisitos administrativos–, el Director de Acción Social y el Ministro del Interior y de Justicia están en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. No se admitirá este tipo de razones como justificación para el incumplimiento de las órdenes impartidas en el presente Auto para proteger los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas en riesgo de desplazamiento por el conflicto armado o efectivamente desplazados.

8.16. Término de seis meses para finalizar el proceso de diseño de cada Plan de Salvaguarda e iniciar su fase de implementación. La Corte reconoce que el diseño de cada Plan de Salvaguarda Étnica de estas características es una tarea altamente compleja, especialmente por el tipo y diversidad de problemas que se deben abordar, por lo cual se considera que un término de seis meses es razonable para que el Plan de Salvaguarda esté en condiciones de iniciar su implementación.

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR, que los pueblos indígenas de Colombia, según lo advertido en esta providencia, están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas.

SEGUNDO.- DECLARAR, que el Estado colombiano está en la obligación doble de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere. En consecuencia **ORDENAR** a los mismos funcionarios enunciados en el siguiente numeral que diseñen e implementen, dentro de sus respectivas órbitas de competencia, un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento, con el nombre que los responsables gubernamentales estimen aconsejable ponerle. Este programa deberá ser adoptado, junto con un cronograma para su implementación y seguimiento, dentro del término de seis meses siguientes a la notificación de este auto, y deberá contener componentes de prevención y atención así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en el presente auto y en otros

donde se ha ordenado incluir un enfoque diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural. En el diseño de este programa se aplicarán los parámetros constitucionales de participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas, así como de líderes de los pueblos indígenas más afectados por el desplazamiento.

TERCERO.- ORDENAR, al Director de Acción Social y al Ministro del Interior y de Justicia, - con la participación de la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona - que, en el término máximo de seis meses a partir de la notificación del presente auto, formulen e inicien la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en la presente providencia. En el cumplimiento de esta orden deberán tener participación efectiva las autoridades legítimas de los pueblos indígenas. Estos planes son:

1. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Wiwa.
2. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kankuamo.
3. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Arhuaco.
4. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kogui.
5. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Wayúu.
6. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Embera-Katío.
7. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Embera-Dobidá.
8. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Embera-Chami.
9. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Wounaan.
10. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Awá.
11. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Nasa.
12. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Pijao.
13. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Koreguaje.
14. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kofán.
15. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Siona.
16. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Betoy.
17. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Sikuani.
18. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Nukak-Makú.
19. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Guayabero.
20. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo U'wa.
21. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Chimila.
22. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Yukpa.
23. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kuna.
24. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Eperara-Siapidaara.
25. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Guambiano.

26. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Zenú.
27. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Yanacona.
28. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kokonuko.
29. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Totoró.
30. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Huitoto.
31. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Inga.
32. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kamentzá.
33. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kichwa.
34. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kuiva.

AFROCOLOMBIANOS

AUTO 005 DE 2009

Bogotá, Enero 26 de 2009

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ha adoptado la presente providencia con el objeto de **proteger los derechos fundamentales de las comunidades afro colombianas afectadas por el desplazamiento forzado interno**, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y después de haber convocado una sesión de información técnica el día 18 de octubre de 2007, con la participación de los voceros de las organizaciones y los líderes de las comunidades afro descendientes desplazadas.*

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISIÓN

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señaló, entre otros factores, que no habían sido “reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como los grupos étnicos.” Igualmente destacó que “los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como los grupos étnicos.

En esa misma sentencia, la Corte Constitucional manifestó que, en términos generales, las personas desplazadas por el conflicto armado, dadas las circunstancias que rodean el desplazamiento, “quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”.

Más adelante, al identificar los derechos constitucionales fundamentales específicos que resultaban vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado, la Corte señaló expresamente los derechos de los miembros de los “grupos especialmente protegidos ‘en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse’”, entre los cuales se cuentan las minorías étnicas y, en particular, la población afrocolombiana.

La Corte precisó que la interpretación de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la población desplazada se debe realizar con arreglo a los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Nos. 2, 4 y 9, relativos a la protección especial que el Estado debe dispensar a ciertos grupos de desplazados.

No obstante, y sin desconocer los avances efectuados en general por entidades gubernamentales para proteger a los desplazados, esta indicación por parte del juez constitucional no se ha traducido, a la fecha, en acciones integrales, concretas y especialmente diferenciadas orientadas a resolver la situación crítica que enfrenta la población afro descendiente y que, en términos generales, ha limitado el goce y ejercicio efectivo de todos sus derechos individuales y colectivos.

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, DE DERECHOS HUMANOS Y DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO DE LA PROTECCIÓN PRIORITARIA QUE DEBEN RECIBIR LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES

El punto de partida y el fundamento común de la presente providencia es el carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen las comunidades afrodescendientes. Esta condición de sujetos de especial protección impone a las autoridades estatales a todo nivel, respecto de la población afro colombiana víctima de desplazamiento forzado, especiales deberes de prevención, atención y salvaguarda de sus derechos individuales y colectivos, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia.

El carácter de sujetos de especial protección constitucional tiene su fundamento en múltiples mandatos constitucionales, así como en diversas obligaciones del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud de lo dispuesto por el artículo 93 constitucional, como se precisa brevemente a continuación.

1. Mandatos constitucionales específicos

El artículo 2 de la Constitución Política dispone que entre los fines esenciales del Estado se incluyen los de “servir a la comunidad”, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Acto seguido dispone el mismo mandato constitucional que las autoridades estatales han sido instituidas “para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Más adelante, el artículo 5° Superior ordena que “el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”.

Por su parte, distintos artículos constitucionales enfatizan en el amparo reforzado del que deben gozar no sólo las personas afrodescendientes como individuos, sino las comunidades a las que pertenecen. Es decir, que de acuerdo con la Constitución, hay una protección especial tanto individual, como colectiva, en relación con los afrodescendientes.

Por un lado, del artículo 1° y 7° se deriva el reconocimiento y protección de la identidad e integridad cultural y social de estas comunidades. Por el otro, en virtud de los artículos 13 y 70 Superiores se reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación de la que deben gozar las comunidades afrodescendientes y sus miembros.

Ahora bien, la Constitución hace referencia explícita a las comunidades afrodescendientes, en el artículo 55 transitorio. En desarrollo de este mandato constitucional se expidió la Ley 70 de 1993, que contempla diferentes disposiciones en favor de las comunidades negras, las cuales se definen como aquellas conformadas por “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (art. 2, numeral 5).

Entre muchas otras garantías, en esta Ley se reconoce la propiedad colectiva de las comunidades negras (arts. 3 a 18), se contemplan mecanismos para asegurar los usos sobre la tierra y la protección de los recursos naturales sobre las áreas a las que se refiere la Ley (arts 19 a 25), así como la protección y participación de las comunidades negras frente a la explotación y expropiación de recursos naturales no renovables (art. 26 a 31).

De igual forma, la Ley contempla diferentes mecanismos para el desarrollo de la identidad cultural de dichas comunidades, entre otros, “el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales (art. 32); la obligación del Estado de sancionar y evitar “todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras” (art. 33); la exigencia de que se adopten “medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las Leyes” (art. 37); el derecho de disponer de “medios de formación técnica, tecnológica y profesional que los ubiquen en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos”, los cuales

“deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de las comunidades negras” (art. 38); y el deber del Estado de apoyar “mediante la destinación de los recursos necesarios, los procesos organizativos de las comunidades negras con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural” (art. 41).

2. La protección reforzada de las comunidades afro colombianas y de sus miembros en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional en diversas decisiones ha garantizado los derechos de los afrocolombianos. Por un lado, ha insistido en que en virtud del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, las diferenciaciones fundadas en la identidad étnica o el origen racial, que generan una exclusión o restricción en el acceso a beneficios o servicios a las personas que las ostentan, se presumen inconstitucionales. Por otro lado, ha insistido en que dada la situación de histórica marginalidad y segregación que han afrontado los afrocolombianos, éstos deben gozar de una especial protección por parte del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 superior.

Así mismo, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido en diversas oportunidades el carácter de grupo étnico de las comunidades afrocolombianas y ha resaltado la importancia de tal reconocimiento para asegurar su “adecuada inserción en la vida política y económica del país”. Ha precisado la Corte que la definición de los miembros de las comunidades afrodescendientes, no puede fundarse exclusivamente en criterios tales como el ‘color’ de la piel, o la ubicación de los miembros en un lugar específico del territorio, sino en “ un elemento **objetivo**, a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y un elemento **subjetivo**, esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión.”

En tanto grupo étnico, en la jurisprudencia constitucional se ha insistido en que las comunidades afrocolombianas son titulares de derechos constitucionales fundamentales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, al uso, conservación y administración de sus recursos naturales, y a la realización de la consulta previa en caso de medidas que les afecten directa y específicamente . En este sentido la Corte ha adoptado importantes decisiones para garantizar a las comunidades afrodescendientes sus derechos constitucionales. Así, entre otras, en la sentencia C-461 de 2008 condicionó la exequibilidad de la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, al entendido de que se suspenderá la ejecución de cada uno de los proyectos, programas o presupuestos plurianuales incluidos en la misma que tengan la potencialidad de incidir directa y específicamente sobre pueblos indígenas o comunidades étnicas afrodescendientes, hasta tanto se realice en forma integral y completa la consulta previa específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la jurisprudencia constitucional. En la sentencia C-030 de 2008 este Tribunal declaró inconstitucional la Ley 102 de 2006 “Por la cual se expide la ley forestal”, porque en la discusión y aprobación de la misma no se había consultado previamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, a pesar de que sus disposiciones afectaban directamente a estas comunidades. En la sentencia T-955 de 2003 la Corte tuteló los derechos fundamentales a la diversidad e integridad étnica y cultural, a la propiedad colectiva, a la participación y a la subsistencia de las comunidades afrocolombianas de la Cuenca del Río Cacarica, amenazados por la indiscriminada explotación forestal en el territorio colectivo de los accionantes. Por su parte, en la sentencia T-574 de 1996, la Corte concedió la tutela a los miembros de una comunidad afrocolombiana, dedicada al oficio de la pesca, frente a la contaminación generada por vertimientos de petróleo en el mar. En dicha providencia la Corte insistió en que la explotación de los recursos naturales no puede hacerse en desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades afro e indígenas.

3. Obligaciones internacionales a favor de las comunidades afrodescendientes y de sus miembros

Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, también obligan a las autoridades a adoptar un enfoque de prevención del desplazamiento forzado que sea lo suficientemente diferenciado y específico como para incidir sobre las causas de fondo de este fenómeno y su impacto desproporcionado sobre las comunidades afrodescendientes y sus miembros.

En relación con las obligaciones internacionales aplicables, se encuentran tratados generales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De igual forma, dentro de los instrumentos internacionales aplicables, merece ser resaltado el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, que hace parte del bloque de constitucionalidad.

Adicionalmente, el Convenio 169 de la OIT consagra una serie de disposiciones para garantizar el respeto de los territorios de los pueblos indígenas y tribales, y establece que en caso de que estos excepcionalmente sean trasladados se deberán, siempre que sea posible, adoptar las medidas para que estos pueblos puedan regresar a sus tierras tradicionales “en cuanto dejen de existir la causa que motivaron su traslado y reubicación” y si el retorno no es factible, “dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro” (Art. 16).

En todo caso, las autoridades están en la obligación de desplegar las acciones necesarias para impedir “que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos” (Art. 17) y deberán prever “sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos” (Art. 18)

De otra parte, el Derecho Internacional Humanitario, cobija directamente a los miembros de las comunidades afrodescendientes. De manera general, impone una obligación internacional al Estado colombiano de atender las necesidades especiales de las víctimas del conflicto. Así mismo, los miembros de las comunidades afrodescendientes quedan cobijadas bajo dos de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, a saber, **a) el principio de distinción y b) el principio de trato humanitario.**

Por su parte, de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, las cuales se basan en disposiciones pertinentes del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, merece resaltarse, en función de la protección de los miembros de las comunidades afrodescendientes, el Principio 4.

En síntesis, conforme a los instrumentos internacionales reseñados es claro que el Estado tiene unos compromisos y deberes especiales frente a las comunidades afro colombianas, que lo obligan no sólo a evitar eventuales discriminaciones, sino también a desarrollar acciones tendientes a garantizar que estas comunidades y los individuos que las componen puedan gozar de todos los derechos constitucionales, individuales y colectivos, en igualdad de condiciones.

III. CONOCIMIENTO ACTUAL SOBRE LA SITUACIÓN QUE ENFRENTA LA POBLACIÓN AFRO COLOMBIANA DESPLAZADA y CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO QUE LA AFECTA

1. Subregistro de la dimensión de la crisis humanitaria en el caso de los pueblos afrocolombianos afectados por el desplazamiento forzado

Existen numerosos cuestionamientos a las cifras oficiales sobre el desplazamiento de la población afro colombiana por el alto subregistro que se presenta en relación con esta población. Ello obedece a varias situaciones específicas: esta población prefiere quedarse en su territorio como una forma de resistencia al desplazamiento y al destierro: la existencia del fenómeno del confinamiento; y la ocurrencia de desplazamientos de corta duración y de retornos sin condiciones de seguridad. Si bien estas situaciones favorecen ese subregistro, los sistemas de información para la población desplazada también han fallado al incluir a los afrocolombianos como víctimas de desplazamiento forzado, y por lo tanto, es muy difícil obtener un fiel relato de la magnitud del problema y de la crisis humanitaria que enfrenta esta población.

De acuerdo con el RUPD entre los años 1997 y 2007 se registró el desplazamiento forzado de 140.266 afrocolombianos. En el Censo de 2005, 4.311.757 personas de la población censada fueron reconocidas como afro colombianas, es decir un 10% del total de población desplazada. La II Encuesta Nacional de Verificación señala que el 16.6% de la población inscrita en el RUPD y el 17,8% de los no inscritos se reconoce como afrocolombianos, lo cual muestra el mayor impacto del desplazamiento sobre esta población.

Según los registro oficiales, los departamentos más afectados por el desplazamiento de los afrocolombianos durante los años 1997 a 2007 fueron Chocó, al presentar 24.127 desplazados, seguido de Valle de Cauca con 22.119 desplazados, Nariño con 18.040, Antioquia con 14.142 y Bolívar con 11.263. Del total de afrocolombianos desplazados, 29.140 personas lo hicieron en eventos de desplazamiento masivo y 111.126 lo hicieron de forma individual.

Existen estudios independientes que muestran una mayor magnitud del desplazamiento de los afrocolombianos. AFRODES hizo un análisis de las cifras del RUPD durante el período 1997-2007, con corte a 31 de Septiembre del 2007, sobre los municipios de mayor significancia afrocolombiana, esto es, municipios donde se encuentran los territorios ancestrales de comunidades negras en los que se han reconocido títulos colectivos (50), municipios donde la población afro es mayoritaria (68), y los municipio con mayor concentración de población afrocolombiana de acuerdo con el censo de 2005 (100), 294.842 personas fueron expulsadas de sus territorios colectivos, 416.566 de los municipios con población afro mayoritaria, y 764.373 de los municipios de mayor concentración de población afro.

2. Precariedad de la información para caracterizar a la población afro colombiana afectada por el desplazamiento

El gobierno no ha aportado información atinente a la caracterización de la población afrocolombiana desplazada. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil han elaborado estudios al respecto.

La Corporación para el Desarrollo Social y Empresarial de los Pueblos Afrocolombianos – ECODESARROLLO - realizó una caracterización de la población afrocolombiana desplazada. Este estudio hecho para el año 2005 revela que el nivel de vida de los afrocolombianos se deterioró grandemente después del desplazamiento. Antes del desplazamiento, el 60.1% tenía vivienda propia y después del desplazamiento sólo era propietaria de su vivienda el 3.5%, mientras que el

33.1% vivía en arriendo. Antes, las “*ocupaciones de hecho*”, que se refieren a ocupación ilegal de predios, eran del 2.4 %, actualmente son del 10.6%. Además, antes del desplazamiento, el 65.6% de la población afrocolombiana encuestada vivía principalmente en casa, el 19.2% en rancho o choza, el 1.9% en apartamento. Pero después del desplazamiento, la población que vive principalmente en ranchos o chozas, es del 33.4%, 32.7% en casas, 10.4% en piezas, 7.5% en cambuches y el 6.1% en apartamentos.

De acuerdo con la II ENV 2008 realizada por la Comisión de Seguimiento, del total de personas de 12 años o más de edad, desplazadas e incluidas en el RUPD, un 46,4% se encontraba trabajando en la semana anterior a la II ENV-2008, un 4,8% se declaraba como desocupada y un 48,6% como inactiva. Entre la población afrocolombiana, los niveles de actividad son similares, cercanos al 51%, pero una mayor proporción se define como desocupada. Esto es válido tanto para la población registrada como para la no registrada.

Según este informe de la Comisión de Seguimiento las diferencias de género son evidentes. Las mujeres ocupadas de la población desplazada RUPD, son en su gran mayoría trabajadoras independientes o empleadas domésticas, al punto que sólo algo más del 10% se desempeña como empleada y obrera, porcentaje bastante menor al encontrado para el total de desplazados RUPD .

De los hogares inscritos en el RUPD, 96,5% se encuentra bajo la línea de pobreza y 78,4% bajo la línea de indigencia. Para los hogares afrocolombianos no inscritos los niveles llegan a 97,8% en pobreza y 79.9% en indigencia. Cuando se mide por ingresos laborales, se destaca un menor nivel de hogares en indigencia en los hogares afrocolombianos. Cuando se consideran no sólo los ingresos laborales, sino todos los ingresos del hogar, la situación es menos crítica. Aún así, 96,1% de los hogares afrocolombianos RUPD y 97,5% de los no inscritos están en situación de pobreza. 76% en la población RUPD y 78,5% en la no RUPD en situación de indigencia.

3. Particularidades del desplazamiento, el confinamiento y la resistencia de los pueblos afrocolombianos

La dimensión del desplazamiento forzado para las comunidades afrocolombianas ha tenido una manifestación diferente que trasciende la definición adoptada en la Ley 387 de 1997, ya que, dada la estrecha relación que establecen las comunidades afro descendientes con sus territorios, predominan formas de desplazamientos intraurbanos e intraveredales de corta duración que rara vez son registrados y es frecuente la ocurrencia de fenómenos de resistencia y confinamiento.

Varios de los informes presentados a la Corte Constitucional dan cuenta de estos fenómenos ocasionados por la persistencia de la violencia en las zonas habitadas por la población afrocolombiana. Para citar tan sólo un ejemplo, en el informe realizado por la organización Proceso de Comunidades Negras – PCN- en el año 2007 sobre la situación del conflicto urbano en Buenaventura, se hace una relación de algunas de las características principales de ese enfrentamiento. De acuerdo con el informe, la desmovilización de las estructuras paramilitares que ejercían dominio en Buenaventura comenzó en 2004, pero tal desmovilización no se llevó a cabo íntegramente ni acabó completamente con la presencia paramilitar en la zona, por lo que integrantes de tales grupos continúan amenazando a la población. Por otra parte, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas resaltó en el informe remitido a la Corte Constitucional el 13 de septiembre de 2007, que en la zona hay intensos enfrentamientos entre los grupos paramilitares y las milicias urbanas de las FARC.

En las zonas rurales de Buenaventura, la realización de fumigaciones y la ocurrencia de masacres han generado desplazamientos hacia el interior del país. En la zona rural, el informe del Proceso de Comunidades Negras expone que en 2006 bajó el número de ataques de grupos paramilitares,

pero aumentaron las operaciones del ejército contra las FARC y el ELN, todo lo cual “causó restricciones del flujo de alimentos por parte de las FARC a la población y la suspensión de toda actividad productiva, por temor de ser víctima de aquel fuego cruzado”.

Según el informe anual de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2006, “persiste la vulnerabilidad de las personas desplazadas y de muchas comunidades en riesgo de ataques o desplazamiento, así como de las que se encuentran bloqueadas. Los grupos étnicos, en particular los afrocolombianos, han padecido ejecuciones extrajudiciales y homicidios, amenazas, detenciones arbitrarias y actos de violencia sexual atribuidos a los grupos armados ilegales y, en ocasiones, a miembros de la Fuerza Pública.”

Entre las particularidades del desplazamiento que más los afecta se encuentran: los altísimos índices de la violencia rural y urbana asociada a una lucha por el control territorial, la persistencia del conflicto armado en los territorios ancestrales que habitan los afrocolombianos; el apego de la población afrocolombiana a sus territorios, lo cual genera una mayor resistencia a la expulsión, confinamiento, y desplazamientos intraurbanos o de corta duración que no son registrados.

Según la II ENV 2008 realizada por la Comisión de Seguimiento el 84,7% de los grupos familiares afrocolombianos incluidos en el RUPD ha sufrido un desplazamiento. 13,7% ha sufrido dos desplazamientos y 1,6% tres o más. En promedio, este grupo de población ha sufrido 1,2 desplazamientos. Comparados con el conjunto de la población desplazada incluida en el RUPD, los grupos afrocolombianos han tenido más desplazamientos, el 86,2% se ha desplazado una vez, el 12% dos veces y el 1,8% tres veces o más.

Entre los motivos que causaron el desplazamiento de los grupos familiares incluidos en RUPD, sobresalen las amenazas directas como la principal causa, llegando a abarcar el 37,2% de los desplazamientos (la cifra es 43,7% para el total de desplazados RUPD), seguidos por los asesinatos familiares (12,4% para afro, 11,0% para total), las masacres (11,9 para afro, 11,7% para total), los combates (11,7 para afro 10,5%) para total, los asesinatos de vecinos o amigos (8,7% para afro, 7,4% para total), las amenazas indirectas (8,7% para afro, 6,5% para total) y el asesinato de vecinos y amigos (9,3% para afro, 7,4% para total). De manera que los afrocolombianos han sufrido en mayor proporción las causas más violentas de desplazamiento. El patrón observado para el total de desplazados RUPD por el cual las amenazas directas como principal motivo de desplazamiento durante todo el periodo analizado, aumentan su incidencia en los últimos años, se mantiene para la población afrocolombiana y llega a ser la causa principal en 42,8% de los casos en el período 2005 en adelante. Entre la población afrocolombiana desplazada no inscrita en el RUPD sobresale el peso de los combates, como causa de desplazamiento.

IV. FACTORES TRANSVERSALES QUE INCIDEN EN EL DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA: LA EXCLUSIÓN ESTRUCTURAL, LAS PRESIONES GENERADAS POR PROCESOS MINEROS Y AGRÍCOLAS Y LA DEFICIENTE PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS DE LOS AFROCOLOMBIANOS

En la documentación remitida a la Corte Constitucional por las distintas organizaciones que participaron en la sesión del 18 de octubre de 2007, se resaltan tres factores transversales que contribuyen a que la población afrodescendiente sea una de las más afectadas por el fenómeno del desplazamiento forzado. Estos factores son: a) una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; b) la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios

ancestrales y que ha favorecido su despojo; y **c)** la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios.

El primer factor transversal se observa en los mayores niveles de pobreza e inequidad en los departamentos y municipios con alta población afrocolombiana. De conformidad con el Censo General de 2005, la población afrocolombiana es uno de los sectores sociales con mayor vulnerabilidad en el país: el 80% con necesidades básicas insatisfechas, el 60% en situación de pobreza crítica y la esperanza de vida es solo de 55 años.

En relación con el segundo factor transversal, en el documento enviado a la Corte Constitucional por CODHES, AFRODES y otras organizaciones de población afrocolombiana, así como en las intervenciones realizadas por varios representantes de las comunidades afro que participaron en la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, se resalta como uno de los factores que ha contribuido a aumentar la violencia contra el pueblo afro colombiano en su territorio, las presiones legales e ilegales para promover patrones de desarrollo impulsados por la visión de productividad que caracteriza en las regiones correspondientes al modelo económico mayoritario y desconoce modelos de producción propios de las comunidades afrocolombianas, que favorecen el autoabastecimiento y promueven la protección de la diversidad cultural y biológica de sus territorios.

Como consecuencia de ello, según los intervinientes ha aumentado la presencia de megaproyectos agrícolas (monocultivos) o de explotación minera en zonas históricamente habitadas por la población afrocolombiana y sobre territorios ancestrales. Esta situación ha favorecido la venta de predios ubicados en zonas que aún no han sido objeto de titulación colectiva y con ello, el surgimiento de las amenazas por la presencia de actores armados que intimidan a la población afro con el fin de que abandonen sus territorios, lo cual ha dado lugar a la dinámica de desplazamiento, confinamiento y resistencia que enfrenta la población afro colombiana. A esta presión, se suma la ejercida por la economía del narcotráfico, que tiene una estrecha relación con las actividades y enfrentamientos entre grupos armados ilegales, lo que ha provocado una dinámica en los territorios afrocolombianos a través de la cual se generan desplazamientos y confinamientos, particularmente en el Pacífico colombiano.

En **Tumaco**, por ejemplo, grupos locales de derechos humanos informaron sobre la presencia por largo tiempo de grupos de seguridad privada que han sido usados para presionar a la gente a vender o salir de su tierra para favorecer la expansión de la industria de la palma aceitera. Durante la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, un líder afrocolombiano de la región manifestó lo siguiente: “Los grupos armados al margen de la ley amenazan a la gente, dándoles solamente tres días para salir de su territorio. Es una apropiación a la fuerza, aun si les pagan, todavía es desplazamiento porque no les dan opción.” Los miembros de la comunidad que no venden su territorio han sido objeto de amenazas constantes y se les ha negado su acceso al río o a la calle. Muchas veces estas personas no habían sido reconocidas como desplazados por Acción Social porque vendieron su tierra. Aunque lo hicieron, según afirman, contra su voluntad y a precios muy bajos. “Entre 1992 y 2004 cinco líderes afrocolombianos que estaban luchando por los derechos territoriales fueron asesinados y muchos otros fueron desplazados. El martes 24 de Junio de 2008 Felipe Landazury, el Secretario del Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera, fue asesinado por los paramilitares. Esta comunidad se ha opuesto al cultivo de coca y palma africana en su territorio.”

Según el documento presentado por AFRODES y otras organizaciones de población afrocolombiana el INCODER reconoció que “en la actualidad varias empresas palmeras están trabajando ilegalmente en el territorio titulado de los afrocolombianos en Tumaco: 1) Palmeiras S.A. y Palmas Oleaginosas Salamanca estuvieron trabajando ilegalmente en entre 800 y 1.500 hectáreas del territorio titulado al Consejo Comunitario de Alta Mira y Frontera; 2) Palmas Oleaginosas Salamanca y Palmas de Tumaco han expandido sus plantaciones de palma sin consulta en la tierra colectiva del Consejo

Comunitario del Bajo Mira y Frontera; 3) Astorga esta trabajando sin permiso en el territorio colectivo del Consejo Comunitario del Río Rosario.” A pesar de esto, no se han adoptado medidas efectivas para la restitución de los territorios colectivos.

En el mismo informe se señala que en Guapi, Cauca, “se presenta otro ejemplo de clara violación de la Ley 70 de 1993 que prohíbe a personas que no forman parte de la comunidad afrocolombiana adquirir tierra que esté titulada y que establece que las tierras de los grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables. La empresa privada Salamanca está llevando a cabo un proyecto de palma en el Consejo Comunitario de Bajo Guapi. Según se denunció en la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, los miembros de la Junta Directiva del Consejo fueron sobornados y por lo tanto firmaron el acuerdo con la empresa para hacer un proyecto de palma, como modelo de alianza estratégica, sin haber hecho una consulta previa real con la comunidad. Este acuerdo permite cultivar palma africana en 15,000 hectáreas del territorio del Consejo y el contrato da el usufructo de esta tierra a la empresa por un tiempo de hasta 30 años.”

En el Informe de la Procuraduría, se señala que el representante del Consejo Mayor de la Cuenca de Cacarcica firmó con una empresa privada dos contratos de alianza estratégica por 50 años para la siembra de frutas y hortalizas sobre territorios colectivos, que no fueron consultados con la comunidad.

Según AFRODES, la expansión de la actividad de las empresas mineras también ha causado desplazamiento entre los afrocolombianos e impactado negativamente la forma de vida de los mineros artesanales. “La Sociedad Khedada esta abriendo una mina de oro en el Sur de Bolívar en los Municipios de Santa Rosa del Sur y Simití sin haber hecho una consulta previa con estas comunidades. La gente que se opone a éste proyecto ha sido amenazada y se ha denunciado que las Águilas Negras (temible grupo paramilitar) tienen alta presencia en el área y que la seguridad para las comunidades es muy precaria, y podrían llegar a haber masacres y desplazamientos masivos.”

En el Informe de AFRODES sobre la situación de **Buenaventura**, presentado el 18 de octubre de 2007 ante la Corte Constitucional, el gobierno municipal sin consultar a la comunidad afrocolombiana “está planificando la implementación de varios megaproyectos que tendrán un fuerte impacto en las comunidades de afro de esta ciudad, causando aún mas desarraigo. Las zonas que han sido designadas para megaproyectos son actualmente las más conflictivas, por ejemplo, los barrios de bajamar Viento Libre, Lleras y Alfonso López han sido designados para la creación de un malecón turístico”. La Pastoral Afrocolombiana afirmó que “el objetivo de la violencia es sacar a la gente de su tierra, y por lo tanto, crear un espacio para los megaproyectos. La gente que vive en Bajamar lleva alrededor de 300 años allá, pero a pesar de esto el gobierno no la ha consultado sobre los planes que tiene para demoler las casas para crear el malecón turístico. La gente teme que se les traslade, lo que va a cambiar su vida completamente, porque viven del mar, son pescadores artesanales. Además en este momento sus casas son grandes, para acomodar las familias numerosas que tienen y temen de que este no sea el caso si los trasladan.”

Según la intervención del representante de ASCOBA durante la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, en la zona del **Bajo Atrato** (Carmen del Darién, Belén de Bajirá y Riosucio) “hay más de 5.200 personas desplazadas, más de 1.500 familias, en total condición de abandono por las entidades estatales competentes. Los desplazamientos se presentan desde el año 1996 por incursiones de las AUC y presencia de las FARC. En 1996, se desplazaron más de 15.000 personas a Pajarandó, Turbo, Urabá Antioqueño y a otras ciudades. Se hizo una concertación con el Estado en el año 2000 como resultado de la cual se llevó a cabo un proceso de retorno coordinado por Comunidades de Paz. Sin embargo, al regresar las comunidades encontraron sus poblados destruidos, y sus territorios ocupados por poseedores de mala fe y sembrados de palma. A raíz de esa situación han sido asesinados 25 líderes de comunidades afrocolombianas. A pesar de tratarse de comunidades desplazadas hace más de 13 años, todavía no hay una estrategia de retorno o reubicación que les

permita reactivar su vida económica, social y cultural. Pareciera que la política para la zona es no permitir el retorno, para evitar que ejerzan autonomía y control territorial a través de los consejos comunitarios, para implementar macabramente proyectos de palma aceitera.”

En cuanto al tercer factor, a pesar de que los territorios étnicos tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables, estas garantías constitucionales no han sido aplicadas adecuadamente para impedir las violaciones de los derechos de las comunidades afrocolombianas, lo cual ha facilitado las ventas ilegales y el despojo de territorios colectivos y la expulsión de territorios ancestrales que están en proceso de titulación colectiva. Tampoco se han implementado instrumentos específicos encaminados a la efectiva restitución material y a garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales de esos grupos vulnerables, ni se han destinado recursos suficientes para el saneamiento y delimitación de esos territorios.

En general, las comunidades afro colombianas que participaron en la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, señalaron de manera reiterada que la formulación de políticas y la intervención institucional a favor de los afrocolombianos hasta ahora no han tenido en cuenta sus particularidades culturales y por el contrario han contribuido a procesos de negación y pérdida de la identidad cultural. No existe voluntad política del Estado y sus instituciones para el respeto de los derechos adquiridos de las comunidades afrocolombianas. Hay una ausencia de mecanismos que sirvan real y efectivamente para la protección de sus derechos colectivos. Las comunidades afro colombianas hasta ahora han sido excluidas y/o subrepresentadas en los procesos de toma de decisiones, ocasionando la violación sistemática de su derecho a participar.

Varios de los intervinientes en la sesión técnica del 18 de octubre de 2007 relataron los conflictos surgidos por la precaria protección jurídica de sus territorios y por la falta de reconocimiento de sus autoridades comunitarias.

Por ejemplo, los delegados del **Consejo Comunitario de María la Baja**, que aducen no haber sido reconocidos por la administración local, informaron que la falta de titulación de su territorio ancestral ha facilitado el ingreso de las empresas palmeras que han comprado lotes y ejerciendo presiones para favorecer ventas individuales. “Ahora mucho del territorio ancestral afro colombiano pertenece a las grandes empresas palmeras, y los afrocolombianos hemos sido convertidos en trabajadores en lo que era nuestra propia tierra. La gente que ha luchado por nuestros derechos ha sufrido amenazas y han sido asesinados.” AFRODES señaló que esta misma situación la viven los afrocolombianos del departamento de **Córdoba**, donde la falta de titulación ha facilitado el ingreso de megaproyectos de palma africana y ha resultado en el debilitamiento de las estructuras organizativas de la población afro colombiana en esa región.

Otro ejemplo de esta problemática se presenta en el Cerro de la Teta en el **norte del Valle del Cauca**, donde, según el informe de AFRODES, a pesar de contar con el primer Consejo Comunitario fundado en el país, no han podido lograr la titulación colectiva de su territorio. Esta situación ha facilitado el ingreso de empresas mineras que están interesadas en la riqueza abundante del área. Aunque el Consejo Comunitario sigue funcionando, ha encontrado muchas dificultades por la falta de organización y el hecho de que la pertenencia de la tierra es individual y dispersa y por lo tanto es más difícil llegar a acuerdos comunitarios.

En **Buenaventura** también hay comunidades afrocolombianas que no han tenido su territorio ancestral titulado. Según AFRODES, en Juanchaco, Ladrilleros, Puerto España y Miramar y parte de San Juan, la falta de titulación de los territorios ancestrales de estas comunidades ha facilitado la entrada de colonos quienes asumen el poder del territorio. También, los miembros de estas comunidades dicen que se sienten mucho más vulnerables por la falta de derecho judicial que tienen sobre su territorio.

La situación es la misma para muchas comunidades en el **Magdalena Medio** donde la comunidad afro formó palenques, pero estos no han sido reconocidos por el Gobierno, según lo afirmó AFRODES. Este es el caso de asentamientos de comunidades negras en Arenal, Simití, Altos de Rosario, en el Sur de Bolívar; La India en Cimitarra-Santander, Caño Bodegas en Yondó - Antioquia, Costilla y Tamalameque en el Sur del Cesar.

Según este informe, la situación de los afrocolombianos en estos lugares es aún más precaria porque tienen muy poco conocimiento de sus derechos: tanto por ser afrocolombianos, como por ser desplazados. Este desconocimiento hace que sean más susceptibles a las presiones y ofertas que realizan empresas para la compra de predios en su territorio y les impide participar en los escenarios de toma de decisiones, lo cual ha llevado a que no los tengan en cuenta en los planes de desarrollo y los presupuestos municipales.

La falta de controles estatales adecuados para impedir la pérdida de los territorios colectivos también ha generado la proliferación de colonos atraídos por la expansión de cultivos lícitos e ilícitos. Los Consejos **Comunitarios en Buenaventura** que participaron en la elaboración del Informe presentado por AFRODES a la Corte Constitucional, afirman que “un problema grande para sus comunidades es la “colonización” de su tierra y por lo tanto una cierta pérdida de control sobre ella. En esta zona, los colonos han sido atraídos para sembrar coca en esta tierra fértil y con una ubicación estratégica. Las comunidades con más colonos son las que presentan más dificultades para hacer una erradicación manual de la coca. Por ejemplo, en 2007 el Consejo Comunitario Chicaza hizo dos reuniones con los 70 colonos que ocupan su territorio de manera ilegal para plantearles la idea de la erradicación manual de la coca. Los colonos se negaron a hacerlo y como resultado hubo amenazas contra los líderes del Consejo. El **Consejo Comunitario de Calima** tuvo la misma experiencia. El Consejo **Comunitario de Yurramungu** es el que ha tenido más éxito en llevar a cabo un proceso de erradicación manual debido al hecho de que no hay colonos en sus comunidades, lo cual ha facilitado este proceso.”

V. RIESGOS QUE DEMUESTRAN EL IMPACTO DESPROPORCIONADO QUE TIENE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE LAS COMUNIDADES AFRO DESCENDIENTES

El análisis y la valoración de la información aportada por el Gobierno Nacional, por la Comisión de Seguimiento y por distintas organizaciones de población afrocolombiana víctimas de desplazamiento forzado interno, permitió a la Corte Constitucional identificar los riesgos y factores que evidencian el impacto desproporcionado que tiene el desplazamiento forzado sobre el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos de las comunidades afrocolombianas y en la agravación de la situación de vulnerabilidad extrema, discriminación y marginación tanto individual como colectiva de esta población.

A nivel individual, los distintos informes presentados dan cuenta de que las mujeres, niños y las personas con discapacidad afrocolombianas, víctimas del desplazamiento forzado enfrentan factores de riesgo similares a los señalados en los Autos 092 de 2007 y 251 de 2008 y, por lo mismo, sufren un impacto desproporcionado por el desplazamiento.

Pero además del impacto que genera el desplazamiento forzado sobre los derechos individuales de los miembros las comunidades afrocolombianas, los fenómenos del desplazamiento forzado, del confinamiento y de la resistencia tienen un impacto desproporcionado sobre los derechos colectivos de estas comunidades y sobre su posibilidad de supervivencia cultural.

A continuación se hará referencia a los riesgos que generan un impacto desproporcionado del desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia frente a los derechos colectivos de las comunidades afro.

1. El riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales colectivos de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno

Para los pueblos afrocolombianos, el desplazamiento, el confinamiento, y la resistencia generan la pérdida del control de su territorio y el deterioro de las condiciones de vida y del disfrute de sus derechos. Para estos colombianos, el territorio tiene una importancia muy profunda que va más allá de simplemente contar con un lugar para vivir y sostenerse. El territorio es una expresión de su memoria colectiva, de su concepción de la libertad. Por eso, al hablar de territorio no se hace referencia sólo a los titulados colectivamente sino a los ancestralmente habitados por las comunidades afrodescendientes en Colombia. El territorio es una concepción integral que incluye la tierra, la comunidad, la naturaleza y las relaciones de interdependencia de los diversos componentes. Del territorio también hacen parte los usos y costumbres vinculados a su hábitat que las comunidades afrocolombianas han mantenido por siglos y que se expresan también en los saberes que la gente tiene y en el conocimiento de los ritmos y los tiempos para hacer las distintas actividades. Algunas de las consecuencias más graves de esta pérdida territorial son las siguientes:

- a. Imposibilita la titulación de territorios ancestrales que aún no han sido reconocidos como territorios colectivos:** el desplazamiento modifica la relación con la tierra y con el entorno, así como la cohesión social de la comunidad, lo cual imposibilita la activación de los procesos de titulación colectiva.
- b. Aumenta el riesgo de pérdida de los territorios colectivos ya titulados:** las presiones ejercidas en los territorios que han sido titulados están en riesgo de una pérdida irreparable tanto del bosque de respaldo o de uso colectivo en las comunidades, de las cuencas y de los mares, como de los medios de uso, los mecanismos tradicionales de subsistencia y de recreación de sus imaginarios culturales.
- c. Facilita la proliferación de procesos de colonización y de formas de explotación económica abrasiva de los territorios colectivos:** Las presiones que se ejercen sobre los afrocolombianos para abandonar sus territorios ha facilitado que personas ajenas a sus comunidades se apropien de sus tierras y promuevan un modelo económico que destruye el medio ambiente.

La pérdida de control social y cultural de sus territorios por parte de las comunidades negras ha estado asociada a fenómenos de repoblamiento y cambio de la composición étnica, como por ejemplo, en el Urabá, en algunos lugares de la costa de los departamentos del Cauca y de Nariño, en el Norte del Cauca y en Buenaventura. El repoblamiento del territorio en el norte del Cauca y más concretamente en los municipios de Suárez y Buenos Aires, ha sido causado por personas provenientes de Nariño, en Buenaventura por “paisas” y en el Urabá por “chilapos”, venidos de Córdoba.

- d. Aumenta el riesgo de pérdida de sus modelos de desarrollo y de protección del medio ambiente:** Las comunidades afrocolombianas han defendido el etnodesarrollo como una alternativa para la explotación ambientalmente sana de los recursos naturales. El desplazamiento, así como el confinamiento, obligan a abandonar estas formas de explotación

y permite la prevalencia de modelos de desarrollo que arrasan con el medio ambiente y con la posibilidad de supervivencia cultural de las comunidades afrocolombianas.

- e. Impide la aplicación de mecanismos efectivos para la restitución de los territorios colectivos:** El abandono de los territorios colectivos y la dispersión de las comunidades afrocolombianas como consecuencia del desplazamiento hace más compleja la posibilidad de restitución de los territorios colectivos, como quiera que los procesos de reunificación contemplan la reunificación familiar, pero no la reunificación de las comunidades para efectos de facilitar un retorno seguro, en condiciones de dignidad y voluntariedad a sus territorios ancestrales.

2. El riesgo agravado de destrucción de la estructura social de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia

El desplazamiento forzado modifica dramáticamente la estructura etaria y las formas organizativas propias de los afrocolombianos y origina aceleradas transformaciones culturales. En muchos lugares de asentamientos afrocolombianos permanecen mayoritariamente niños y ancianos. En otros encontramos comunidades habitadas mayoritariamente por mujeres y otras más se quedan habitadas en su mayoría por hombres jóvenes. Esta modificación de la estructura etaria tiene un impacto desproporcionado en la forma de transmisión de la cultura afrocolombiana y en la posibilidad de continuar con un modelo de organización social y político comunitario propio. El desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia afectan gravemente las posibilidades de supervivencia de los consejos comunitarios como autoridades de la población afrodescendiente y debilitan la posibilidad de supervivencia cultural de las comunidades afrocolombianas.

La destrucción de las comunidades y las familias por el desplazamiento no sólo afecta la estructura comunitaria y familiar de las comunidades afrocolombianas, sino ante todo la ruptura de los mecanismos para la construcción de proyectos de vida colectivos e individuales para cada uno de los grupos generacionales.

3. El riesgo acentuado de destrucción cultural de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia

Cuando los afrocolombianos se ubican en las ciudades tienen que buscar un nuevo significado a los elementos que los identifican como pueblo, sobre todo porque la ciudad, y en general los cascos urbanos de las cabeceras municipales, representan en su expresión más amplia los centros de confluencia de la diversidad interétnica, los puntos de mayor concentración de la población, y por ello se ven abocados a la construcción de núcleos básicos de organización de dinámicas urbanas, comprometidas en una visión de diversidad y de autonomía, que por lo general luchan por la apropiación territorial de la periferia al centro y del centro a la periferia y, por el uso de espacios a través de los cuales se consolidan los nuevos rasgos de la ciudad con la presencia de la comunidad negra. Sus referentes culturales, las formas de transmisión cultural, sus valores sociales y culturales son impactados gravemente por el desplazamiento forzado interno y por los fenómenos de confinamiento y resistencia.

El control de los actores armados impone otros tiempos para la movilidad, lo que dificulta la realización de actividades que tienen tiempos particulares marcados en los calendarios y en el conocimiento que da la interacción de las comunidades con el medio natural.

4. El riesgo extraordinario de agudización de la situación de pobreza y de la crisis humanitaria por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia

La mayor parte de los afrocolombianos que llegan a las ciudades se ven obligadas a vivir en los llamados cinturones de miseria, sin condiciones para una vida digna. Alrededor del 80% de los afrocolombianos en situación de desplazamiento forzado se concentra en centros urbanos, en espacios que se definen como no aptos para la vida social o familiar, lo que profundiza aún más sus condiciones de marginalidad y pobreza y les impide reconstruir la identidad colectiva y recuperar condiciones de dignidad.

El desplazamiento forzado y la pérdida de los territorios ancestrales ocasionados por la violencia de los actores armados ilegales o por las mismas condiciones sociales y económicas, ubican a estas poblaciones en contextos que menoscaban su identidad cultural, acentúan su situación de inequidad, marginalidad y por ende de violación a sus derechos individuales, económicos, sociales, culturales y colectivos. Como quiera que la mayor parte de la población desplazada procede de medios rurales y culturales diversos, su desempeño como ciudadanos y personas en el entorno de las grandes ciudades colombianas les representa un desafío económico, social, cultural y político de proporciones significativas.

5. El riesgo extraordinario de agudización del racismo y la discriminación racial por el desplazamiento forzado interno

El desplazamiento forzado obliga al pueblo afrocolombiano a asumir el nuevo e inhóspito entorno en un proceso de readaptación de sus prácticas culturales y de apropiación de otras formas de vida urbana, y de franca resistencia a las diferentes formas abiertas y sofisticadas de racismo y de exclusión social como grupo étnico. Esta discriminación ha obligado a la población afro a retirar a sus hijos de instituciones educativas y ha generado mayores obstáculos para que la población afro se vincule a los programas de generación de ingresos. Esa discriminación también se manifiesta en la respuesta institucional para atender a las comunidades indígenas y afrocolombianas, que da prelación a las peticiones de las comunidades indígenas o entiende subsumidas las peticiones de la población afro en las de las comunidades indígenas, a pesar de las diferencias objetivas entre una y otra comunidad.

Las organizaciones que participaron en la sesión técnica del 18 de octubre de 2007 resaltaron la discriminación y la violencia de que son víctimas de manera permanente en los sitios de asentamiento, ejemplificada en:

- a. La vivencia diaria de actitudes y comportamientos racistas por parte de las instituciones y la ciudadanía en genera contra la población afrodescendiente;
- b. Las mayores dificultades para la articulación laboral de la población afrocolombianas ocasionada por sus bajos niveles educativos. Cuando logran su vinculación laboral, se hace generalmente en oficios que requieren menos conocimientos y habilidades y reciben menor remuneración;
- c. El menosprecio por los saberes y competencias propios de las comunidades afrocolombianas;
- d. La falta de apoyo institucional al fortalecimiento de las organizaciones de población afrocolombianas como un recurso para reconstruir la solidaridad y gestionar de manera colectiva la reclamación de sus derechos.

Con ocasión de la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, AFRODES, CNOA y otras organizaciones de población afrodescendiente presentaron algunos ejemplos de discriminación contra la población desplazada afrodescendiente en el acceso a la atención humanitaria de emergencia, a través de estrategias de difusión limitada de información relevante sobre acceso a las ayudas previstas en la ley, la no inclusión de la población afrodescendiente en los registros oficiales con base en normas declaradas inconstitucionales y la falta de procedimientos diferenciales que mitiguen la necesidad, el dolor y la vulnerabilidad de la población afro y que además respeten las diferencias étnicas y culturales de los desplazados. Varios de los testimonios presentados muestran cómo se vulnera abiertamente la dignidad de las víctimas con base en actos claros de discriminación racial.

Durante la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, los representantes de las comunidades afro en el **municipio de Tumaco**, uno de los mayores receptores de afrocolombianos desplazados de las zonas rurales del departamento de Nariño, relataron cómo varias familias presentaron quejas contra la UAO, por su maltrato a la población afro. “Hacia la población desplazada de nuestro municipio Tumaco, solo mira el maltrato de parte de los funcionarios, que gritan ofendiendo con palabras soeces causando trastornos psicológicos y físicos poniendo a la población en carreras para poder recibir un mercado y esto ha causado incluso accidentes.”

Además, señalaron de forma reiterada que el coordinador de la UAO prefiere dejar dañar los alimentos antes que entregarlos oportunamente. Los líderes de la población afrocolombiana de esta localidad consideraron que este tipo de actos son parte de una acción deliberada del gobierno local ya que el actual alcalde ha señalado que “le tiene tirria y antipatía a los desplazados porque no son desplazados sino unos vagos vividores sin oficio que no les gusta trabajar”.

En esta misma localidad, una mujer cabeza de familia relata el maltrato recibido de parte de los funcionarios de la UAO. “Tuve que acudir a la UAO porque tengo 5 hijos y estando en embarazo del sexto no tenía cómo darles de comer. Así que me acerqué a esta oficina por la ayuda humanitaria de emergencia, puesto que llevaba 7 meses como desplazada y no había recibido la primera. La respuesta del coordinador del UAO fue coger una bolsa de comida y arrojarla a mis pies, “¡Pues si tiene tanta hambre, recójala!”. Yo la recogí, si no es así, mis hijos no comen”.

AFRODES relató en el informe presentado a la Corte Constitucional el caso de otra mujer afro, víctima de desplazamiento que había llegado a Tumaco huyendo con sus seis hijos porque a su esposo lo habían matado, pero debido a que no tenía cómo alimentarlos y no había recibido ni siquiera la primera ayuda de emergencia, había tenido que irlos regalando porque no tiene como alimentarlos. “Yo los quiero mucho, pero prefiero dárselos a alguien que los pueda cuidar... yo soy su mamá y no puedo ponerlos a aguantar hambre conmigo.”

En relación con los desplazamientos del **municipio de El Charco**, los representantes de las comunidades afrocolombianas del río Tapaje señalaron, durante la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, que la ayuda humanitaria que se les brinda es asistencialista, inoportuna, no pertinente ni adecuada a las necesidades culturales de la población. Los mercados destinados a los desplazados se rigen por parámetros establecidos desde la ciudad de Bogotá y en su mayoría contiene pasta, lentejas, frijol y otra serie de granos que los afrocolombianos no consumen de manera ordinaria, toda vez que ellos viven de la siembra y de la pesca.

6. El riesgo acentuado de desatención para las comunidades que optan por la resistencia y el confinamiento

Las características del desplazamiento interno, el confinamiento y la resistencia de la población afrocolombianas a dejar sus territorios, genera mayores obstáculos para que se brinde atención integral a quienes deciden permanecer en sus territorios.

Los desarraigos territoriales generan un impacto sobre las comunidades y los individuos, tanto en las zonas de expulsión como las de recepción, viéndose obligados, en uno y otro caso, a adaptarse a diferentes formas culturales y sociales. Hasta ahora la atención estatal se ha centrado en los sitios de recepción y en tratar de atender a la población que logró desplazarse, pero nada ha hecho en relación con los sitios de expulsión donde las personas que quedan aunque también sufren los impactos ocasionados por el fenómeno del desplazamiento, no son atendidos.

El desplazamiento implica la pérdida parcial o total del control social y cultural por parte de las comunidades o de sus integrantes del territorio. El confinamiento es una modalidad de desplazamiento forzado interno en el que las comunidades continúan en una parte de su territorio pero perdiendo la movilidad sobre el mismo y en algunos casos la autonomía para poder decidir sobre aspectos básicos de su vida social y cultural. Atrapadas en medio del conflicto armado interno, el confinamiento es un fenómeno creciente para muchas comunidades negras en todo el país. Las comunidades resistentes, aunque pudieron desplazarse optaron, conscientemente, por permanecer en sus territorios, adentrándose en algunos casos en ellos y desarrollando un conjunto de estrategias para mantenerse en los mismos. Cuando una persona o comunidad es desplazada hay grandes dificultades para su atención por parte del Estado, pero esta imposibilidad de atención es mas evidente en el caso de comunidades confinadas y en las comunidades que deciden resistirse al desplazamiento a pesar de todos los peligros que conlleva el permanecer en ellos. Todo el sistema de atención a la población en situación de desplazamiento ha sido concebido para atender fundamentalmente a las personas que salen y no para dar cuenta de las comunidades confinadas y en resistencia.

Llama la atención que finalmente, cuando las comunidades deciden no desplazarse, la respuesta gubernamental es que no pueden atenderlos y que sólo lo harían si se desplazan del territorio. La atención a las comunidades resistentes se deriva de la obligación estatal a prevenir el desplazamiento forzado interno y de garantizar las condiciones para que las comunidades y sus integrantes no abandonen, en el caso del Pacífico, territorios cuya titularidad legal, constituye una forma parcial de reparación histórica.

7. El riesgo agravado de afectación del derecho a la participación y de debilitamiento de las organizaciones comunitarias afrocolombianas y del mecanismo de consulta previa

La participación tal y como fue concebida en el convenio 169 de la OIT busca proteger la integridad cultural de las comunidades. Igualmente la participación, busca proteger los derechos a un ambiente sano y al desarrollo en marco de la propia visión cultural. La imposibilidad de desarrollar una vida común en el territorio que los identifica como colectividad, también debilita sus estructuras sociales y políticas y les impide ejercer su derecho a la consulta previa como mecanismo para la protección de sus derechos colectivos.

En medio del conflicto armado, las comunidades en riesgo de desplazamiento forzado, confinadas o en resistencia no tienen la posibilidad real de ejercer el control social y cultural de sus territorios. La gobernabilidad de los mismos se vuelve precaria y las posibilidades de formular e implementar los planes de manejo de los territorios colectivos son cada día más difíciles.

A estos riesgos específicos que afectan los derechos colectivos de las comunidades afrocolombianas, se suman cuatro riesgos más relacionados con la dinámica del desplazamiento y la problemática del confinamiento, la resistencia y de los retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, que afectan tanto los derechos individuales como los derechos colectivos de los afrocolombianos.

8. El riesgo agravado de vulneración del derecho a la protección estatal y de desconocimiento del deber de prevención del desplazamiento forzado, del confinamiento y de la resistencia de la población afrocolombiana

Frente a la dinámica del conflicto armado y de las modalidades de desplazamiento que afectan a la población afrodescendiente – desplazamientos interbarriales, intraurbanos e intraveredales, o de corta duración - así como la ocurrencia del confinamiento y la resistencia que ofrece la población afrodescendiente a ser expulsada de su territorio, la respuesta institucional diseñada para la generalidad de la población desplazada resulta aún más insuficiente e inadecuada y no permite asegurar la protección adecuada de los derechos a la vida, a la seguridad, la integridad, a la locomoción y a fijar libremente un domicilio de los miembros de las comunidades afrocolombianas ni de los derechos colectivos de esas comunidades.

La falta de un enfoque integral que considere los factores estructurales que retroalimentan el conflicto y la problemática que enfrenta la población afro impide que las medidas adoptadas para prevenir el desplazamiento sean adecuadas tanto para responder en el corto plazo a las alertas detectadas por el SAT, como para diseñar e implementar soluciones de mediano y largo plazo de tal manera que sea posible establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento apropiados a los riesgos que enfrenta la población afrocolombiana.

9. El riesgo acentuado de afectación del derecho a la seguridad alimentaria de la población afrocolombiana

Las comunidades afrocolombianas desplazadas ubicadas en las ciudades Cali, Cartagena, Buenaventura, Quibdó y Tumaco resaltaron durante la sesión técnica del 18 de octubre de 2007 y en varios de los documentos remitidos a la Corte Constitucional, el problema de seguridad alimentaria que enfrentan por las deficiencias del programa de ayuda humanitaria de emergencia y por las situaciones de confinamiento que impiden la libre circulación de las ayudas y de los alimentos por las restricciones que imponen distintos actores armados.

Como defectos graves de este componente de la política que impactan desproporcionadamente los derechos de la población afrodescendiente fueron señalados en los distintos documentos presentados: **1)** la insuficiencia alimentaria en términos de la cantidad de los alimentos de los apoyos para la alimentación que se entregan a las familias afrodescendientes que generalmente cuentan con un número mayor de miembros; **2)** la insuficiencia alimentaria en términos de calidad y valor nutricional dado el alto número de personas con desnutrición crónica que componen los hogares afrodescendientes; **3)** no se garantiza el respeto de las costumbres del pueblo afro colombiano a la hora de impartir la ayuda humanitaria, **4)** las soluciones de entrega de bonos o dinero han aumentado los costos y la especulación de los alimentos; **5)** con frecuencia, los alimentos que deben ser entregados a la población afrodescendiente desplazada o confinada son confiscados por sospechas de ser desviados para ayudar a los actores armados; **6)** los procesos de entrega de las ayudas no tienen en cuenta a los consejos comunitarios como instrumento para mejorar la coordinación, distribución y entrega efectiva de las ayuda, así como para prevenir el desvío de la ayuda humanitaria para fines distintos de la atención a la población afrocolombiana afectada; y **7)** cuando se ha optado por la entrega de bonos para compra de alimentos en supermercados este procedimiento hace más costosa su adquisición.

10. El riesgo agravado de ocurrencia de retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad

La expectativa de retorno entre los miembros de las comunidades negras es mayor que la del resto de la población desplazada, sin embargo, el acompañamiento estatal es mínimo.

Las familias desplazadas que ya retornaron a sus territorios señalan que persisten las dificultades para el desarrollo normal de sus actividades de trabajo en el territorio, como son la minería, la agricultura y el corte de madera.

Dada la situación de desprotección de los territorios colectivos de la población afro, y las debilidades del sistema de prevención, las posibilidades de retornos que respeten los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad son remotos. En Colombia, la combinación entre los efectos desproporcionados del conflicto armado interno, la guerra a las drogas, el avance de megaproyectos y la adopción de legislación que afecta los derechos territoriales y ambientales de las comunidades afrocolombianas, están generando las condiciones para que éstas sean desposeídas de su patrimonio territorial y de su entorno ambiental y por lo tanto, para que la brecha de las desigualdades se mantenga, cualifique y profundice.

VI. LA RESPUESTA ESTATAL Y LA VALORACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA

La respuesta de las autoridades estatales a la situación de los afrocolombianos afectados por el desplazamiento forzado interno, así como por fenómenos de confinamiento, resistencia y retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad ha sido insuficiente. Esa desatención se expresa principalmente en la falta de un enfoque diferencial a favor de estos colombianos desplazados. Hasta el momento no hay una política enfocada en las necesidades especiales de la población afro desplazada: la atención a esta población se circunscribe a los programas y políticas diseñados para la población desplazada en general, con el agravante de que la población afro es la más marginada dentro de la atención que se brinda a las personas desplazadas.

El propio gobierno admitió esta realidad durante la sesión técnica ante la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional el 18 de Octubre del 2007, al anunciar que está **“en construcción”** una política con enfoque diferencial para las comunidades afro desplazadas. Hasta ahora, la respuesta oficial ha sido lenta y precaria.

Según se ha demostrado a la Corte, la respuesta estatal a esta situación ha sido insuficiente por las siguientes razones concretas:

1. Es una respuesta puntual a determinados problemas que sufren las comunidades afro descendientes, y no sistemática ni integral.
2. No reconoce el carácter estructural del problema que está a la base de los fenómenos de desplazamiento forzado y confinamiento y por lo tanto, en su mayoría están orientadas a atender las consecuencias del desplazamiento.
3. Se ha dado a través de los programas que se ofrecen a la población desplazada en general, pero no ha tenido un enfoque diferencial a lo largo de la política pública de atención al desplazamiento, en todas sus fases –prevención, atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, y retorno y restablecimiento.

4. No reconoce en el análisis ni en la acción, la dimensión étnica implicada, en tanto los fenómenos del desplazamiento y del confinamiento están destruyendo las condiciones de supervivencia material y cultural de los pueblos afrocolombianos.
5. Ha sido una respuesta fragmentada y desorganizada, en la cual no existe un centro coordinador y unificador de las acciones realizadas.
6. La respuesta ha sido tardía, carente de la asignación de recursos específicos para atender a los afrodescendientes desplazados y de los funcionarios requeridos para materializarla debidamente.
7. La respuesta no tiene un enfoque de prevención específico frente a las causas concretas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre la población afrodescendiente, tal como lo han documentado varias organizaciones en los casos de desplazamientos masivos en Curvaradó, Jiguamiandó, El Charco y Cacarica.
8. Las acciones adelantadas hasta ahora no son el desarrollo de una política pública que haya contado con la participación efectiva de las comunidades afectadas en todos los componentes de la misma.

Precariedad de la información general sobre la política de atención a la población afrocolombiana desplazada

Antes de pasar a analizar la respuesta estatal frente al fenómeno del desplazamiento forzado en relación con la población afrocolombiana, advierte la Corte Constitucional que no existe información o análisis exhaustivos que den cuenta de las fallas o bondades de esa política. No obstante, las declaraciones realizadas durante la sesión técnica del 18 de octubre de 2007 y en los documentos remitidos a la Corte con ocasión de la revisión de la incorporación del enfoque diferencial para la población afrocolombiana en la política de atención a la población desplazada, ejemplifican algunas de las deficiencias del sistema en materia de registro, ayuda humanitaria de emergencia, salud, educación y cultura, vivienda, y generación de ingresos en relación con esta población.

A continuación se hará una breve referencia a algunos ejemplos de falencias en la atención a la población afrocolombiana víctima de desplazamiento forzado a lo largo de las distintas etapas de la política, mencionados por varios de los intervinientes en este proceso de seguimiento, que ejemplifican la insuficiencia de las políticas actuales frente a la población afrocolombiana víctima de desplazamiento forzado interno.

1. La población afrocolombiana y el registro del desplazamiento

Los distintos informes presentados a la Corte Constitucional sobre la situación de la población afrocolombiana desplazada señalan los altos niveles de subregistro de esta población, ocasionado por factores como la discriminación; la localización en lugares lejanos; la práctica de hacer resistencia al interior de las comunidades y la ocurrencia de fenómenos como el confinamiento y el retorno sin seguridades; las debilidades del formato de registro para facilitar protección de comunidades consolidadas y territorios ancestrales; el alto porcentaje de población afro sin documento de identidad; y el rechazo de solicitudes de inclusión en el registro por parte de personas que se han desplazado y señalan como responsable del desplazamiento la realización de fumigaciones o la presencia de megaproyectos.

2. La población afrocolombiana en situación de desplazamiento y la ayuda humanitaria de emergencia

En relación con la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, el documento presentado en octubre de 2008 por el Proceso de Comunidades Negras en Colombia – PCN señala que “la visión de prestación de bienes y servicios bajo enfoques asistencialistas, con énfasis en la ayuda humanitaria de emergencia bajo limitaciones de temporalidad legal, no logra niveles de satisfacción de necesidades básicas ni realización de derechos fundamentales”.

Los informes también relatan que si bien existen deficiencias graves en cuanto a la entrega de ayuda humanitaria a la población afrocolombiana cuando se desplaza de manera masiva, la posibilidad de recibir tal ayuda cuando se trata de familias desplazadas individualmente es menor aún, aun cuando se trate de miembros de la misma comunidad que se desplazan con posterioridad y se ubican en las mismas zonas que el grupo desplazado masivamente.

3. La población afrocolombiana en situación de desplazamiento y la salud

La población afrodescendiente desplazada no recibe una adecuada atención en salud. Presenta problemas de mayor vulnerabilidad que el resto de la población desplazada, ante diversas enfermedades, debido a las condiciones de salubridad de los lugares donde se asientan. Así, las poblaciones sufren cotidianamente inundaciones, pésimas condiciones de saneamiento básico, alto riesgo psicosocial asociado a problemas delictivos, drogadicción y prostitución.

4. La población afrocolombiana en situación de desplazamiento: la educación y la cultura

Un enfoque diferencial a favor de la población afrocolombiana en materia de educación exige no sólo facilidades y oportunidades para el acceso a la educación, sino también una educación adecuada a sus condiciones étnicas y culturales.

El informe presentado por el Comité de Desplazados de Gestión y Veeduría Departamental del Chocó, advierte que “para las familias desplazadas la educación de los hijos se ha vuelto un calvario ya que en ningún colegio o escuela recibe a los niños y niñas sin cancelar la matrícula o sin comprometerse a cancelarla promediada, por tal razón el alto índice de deserción escolar, amén a la educación Superior”

El informe del Consejo Noruego para Refugiados sobre la situación de El Charco señala, por su parte, que “el 27.45% de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, monitoreados a través de las encuestas, no asisten regularmente a un nivel de educación formal. Falta de recursos o cupo escolar junto con la distancia entre el hogar y el establecimiento educativo son las principales causas por las que los y las menores no asisten al establecimiento educativo”.

5. La población afrocolombiana en situación de desplazamiento y las contribuciones gubernamentales en el desarrollo de proyectos productivos

La población afrocolombiana desplazada no recibe un apoyo diferencial en el emprendimiento de proyectos productivos. Las soluciones desarrolladas hasta el momento están dirigidas a dar soluciones individuales y no se han desarrollado proyectos con la participación de las comunidades

afrocolombianas que tengan como fin el fortalecimiento del aspecto colectivo del proceso de estabilización socioeconómica.

6. La población afrocolombiana en situación de desplazamiento y la vivienda

En materia de provisión de vivienda, la situación de la población afrocolombiana desplazada también es muy precaria. Un ejemplo de esto lo señala el Comité de Desplazados de Gestión y Veeduría Departamental que dice en el informe remitido a la Corte Constitucional con ocasión de este proceso de seguimiento, que en 2001 quinientas veinte familias debieron requerir la protección de sus derechos fundamentales a una vivienda digna, y que “pese a obtener en general respuestas favorables de los jueces, la administración sólo construyó ciento ocho viviendas, algunas de las cuales fueron después deshabitadas por mala construcción y deterioro de las mismas, deterioro que en 2006 ocasionó la muerte de un menor de edad, quien murió sepultado por las paredes de la vivienda”.

Con todo, la Procuraduría General de la Nación, en el seguimiento a la situación de los desplazados del municipio de Bojayá, hace notar que se ha dado un plausible apoyo en materia de vivienda a esta población.

VII. CASOS EMBLEMÁTICOS QUE REFLEJAN LA GRAVEDAD DE LA CRISIS HUMANITARIA QUE ENFRENTA LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA RESPECTO DE LOS CUALES ES PRECISO ADOPTAR UN PLAN ESPECÍFICO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y PROTECCIÓN

A lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 y en particular en la verificación de la incorporación del enfoque diferencial a favor de la población afrocolombiana, fueron señalados varios casos emblemáticos que ilustran la gravedad de la situación de desprotección y vulnerabilidad que enfrenta esta población. Respecto de algunos de estos casos los organismos internacionales de derechos humanos han ordenado la adopción de medidas provisionales de protección, como es el caso de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó. Otros, fueron señalados en los distintos documentos e intervenciones entregados a la Corte Constitucional con ocasión de la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, como casos emblemáticos que ilustran la grave afectación de los derechos de la población afrocolombiana desplazada, aun cuando la información sobre los mismos es muy precaria y dispersa.

Dentro de este segundo grupo fueron mencionados expresamente los siguientes casos que enfrentan las siguientes comunidades: **1)** las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en las ciudades de Cali y Buenaventura y en los territorios colectivos de los ríos Calima, Yurumanguí, y Anchicaya en el departamento del **Valle del Cauca**; **2)** las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en los municipios de Curvaradó, Jiguamiandó, Bojayá, Bagadó, Ungía, Cacarica, Alto y Bajo Mira, Carmen del Darien, Alto y Bajo Baudó, Juradó, Sipí, Tadó, Nóvita, Frontera, Riosucio, Itsmina, Condoto, y Quibdó en el departamento del **Chocó**; **3)** las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en la Costa Pacífica Nariñense, en los municipios de La Tola, El Charco, Iscuandé, Mahguí Payán, Tumaco, Pizarro y Barbacoas, en el departamento de **Nariño**; **4)** las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en los municipios de Guapi, Timbiquí, López de Micay, en el departamento del **Cauca**; **5)** las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en el Urabá Antioqueño y Chocoano, en particular en los municipios de Apartadó, Turbo, Chigorodó, Mutatá, Caucasia, Murindó y Vigía del Fuerte; **6)** las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en Cartagena, María la Baja, Turbaco y Carmen de Bolívar en el departamento de Bolívar; **7)** las comunidades afrocolombianas

desplazadas y/o confinadas en San Onofre, Chengue, Chinulito, Macayepo, El Salado, Pigiguay y Coloso en el departamento de Sucre, **8)** las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en Montelíbano, Uré, Valencia, Puerto Libertador, Tierra alta, Cerromatoso en el departamento del **Córdoba**; **9)** las comunidades afrocolombianas desplazadas y/o confinadas en La Jagua de Ibirico en el departamento del **Cesar**; y **10)** las comunidades afrocolombianas desplazadas en la ciudad de **Bogotá** y el municipio de Soacha, **Cundinamarca**, provenientes de los municipios de Bagadó, Atrato, Lloró, Quibdó, Medio Atrato, Murindó, Vigía del Fuerte, Carmen del Darién, Bajirá, Bojayá, Riosucio, Ungía, Acandí, Napipí, Opagadó, Domingodó, Murri, Truandó, Salaquí, y Cacarica, entre otras.

Las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó han sido destinatarias de una serie de medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las Resoluciones del 6 de marzo de 2003, 7 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005 y 7 de febrero de 2006. Entre dichas medidas, se ha incluido el requerimiento al Estado colombiano para que adopte y mantenga mecanismos de protección de la vida e integridad personal de los miembros y de las familias de las comunidades referidas; asegure a los sujetos pertenecientes a ellas, la posibilidad de seguir viviendo en las zonas donde han tradicionalmente habitado, sin coacción o amenaza, y garantizar a las comunidades, sus miembros y familias que se hayan desplazado, condiciones de seguridad para retornar a sus hogares.

La Corte Constitucional, en consideración a los informes de la Procuraduría General de la Nación y de las diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, así como de las organizaciones de población afrocolombiana que han documentado las amenazas, persecuciones, seguimientos, tentativas de homicidio, irrespeto por los símbolos y manifestaciones culturales de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó, y que muestran que las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no han sido acatadas en su integridad por el Estado colombiano, reiterará que tales medidas son vinculantes y deben ser acatadas. En consecuencia, la Corte Constitucional ordenará al Gobierno Nacional que adopte sin dilaciones las medidas decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las Resoluciones del 6 de marzo de 2003, 7 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005 y 7 de febrero de 2006. Así mismo, y tomando como precedente el conjunto de medidas adoptadas a propósito de las potenciales víctimas de los hechos que se presentaran en la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, la Corte ordenará a los Ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa, que presenten, en conjunto, a la Defensoría del Pueblo, informes bimensuales sobre las acciones tomadas para obtener el cumplimiento de las medidas provisionales. El informe deberá incluir una evaluación objetiva de la idoneidad de los medio adoptados, con arreglo a los resultados obtenidos y las fallas identificadas en lo referente a la prevención de crímenes contra los sujetos protegidos.

Adicionalmente, estas comunidades afrocolombianas por su carácter de sujetos de especial protección constitucional y por su relación con el territorio deben ser beneficiarios de planes de protección y atención específicos que garanticen tanto la dimensión colectiva de sus derechos, como los derechos de los individuos que las componen, en el contexto de la política de atención a la población desplazada y del enfoque diferencial.

No obstante lo anterior, dada la precariedad de la información con que cuenta la Corte Constitucional sobre la situación que enfrentan las comunidades mencionadas, no es posible adoptar medidas concretas que resulten apropiadas a las condiciones y necesidades de las comunidades afro colombianas de estas zonas. Por ello, el gobierno nacional, a través del Director de Acción Social como coordinador del SNAIPD, y las autoridades territoriales de las respectivas jurisdicciones, deberán, en relación con cada una de estas comunidades, diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención, con la participación efectiva de estas y el respeto por sus autoridades constituidas. Para el diseño e implementación de los planes específicos, las autoridades deberán:

Promover la participación efectiva de estas comunidades, siguiendo las reglas jurisprudenciales sobre participación de los grupos étnicos, respetando las autoridades legítimamente constituidas, y garantizando espacio suficiente para que los líderes presenten a las comunidades las medidas que serían adoptadas y para que éstas presenten sugerencias u observaciones que deberán ser valoradas específicamente por las autoridades gubernamentales nacionales y territoriales correspondientes.

Aplicar efectivamente las reglas sobre participación efectiva de las consultas derivadas del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

Con posterioridad a la adopción del plan específico de protección y atención, deberá fijar un cronograma de ejecución e implementación que respete la identidad cultural y los demás derechos de las comunidades involucradas.

En todas las consultas que se realicen deberá garantizarse la presencia de un delegado de la Defensoría del Pueblo.

Este proceso podrá ser acompañado por las organizaciones que participaron en la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, por organismos internacionales y por expertos académicos.

El contenido de los planes específicos deberán tener en cuenta los factores transversales y los riesgos específicos identificados en el presente Auto.

En el diseño e implementación del plan específico también cooperarán las autoridades territoriales de las jurisdicciones donde se encuentran las comunidades afrocolombianas desplazadas o confinadas señaladas en el Anexo del presente Auto, de conformidad con lo que establece la Ley 1190 de 2008.

Todas las entidades que hacen parte del CNAIPD deberán prestar su concurso para que en relación con cada una de estas comunidades se avance de manera efectiva en el goce de sus derechos.

Estos planes específicos no eximen al gobierno nacional ni a las entidades territoriales del diseño e implementación de un plan general para la prevención, protección y atención de las comunidades afrocolombianas desplazadas o confinadas como se detalla a continuación.

VIII. MEDIDAS A ADOPTAR

En la presente providencia, la Corte Constitucional ha constatado y valorado la existencia de problemas de una alta complejidad, que inciden en forma múltiple y profunda sobre los derechos individuales y colectivos prevalecientes de los afrocolombianos afectados por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento, la discriminación y la marginación estructural. Pese a su complejidad, estos problemas exigen del Estado una respuesta idónea y vigorosa que, con enfoque diferencial, se oriente a superar el estado de cosas inconstitucional en lo que respecta a su impacto cuantitativa y cualitativamente desproporcionado sobre los individuos y las comunidades de afrocolombianos afectados por este flagelo, y contribuya a avanzar de manera acelerada en lograr el goce efectivo de sus derechos.

Para proteger los derechos individuales y colectivos de las comunidades afrocolombianas afectadas por el desplazamiento interno y el confinamiento, la Corte Constitucional ordenará lo siguiente:

1. Medidas para la protección de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas

Con el fin de fortalecer los mecanismos de protección de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por población afrodescendiente, se ordenará al Ministro del Interior y de Justicia, el diseño e implementación de un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana. Este plan general deberá estar diseñado para el 30 de octubre de 2009. En esa fecha, el Ministro del Interior y de Justicia deberá enviar un informe a la Corte Constitucional con el plan diseñado y con un cronograma de implementación para la caracterización efectiva de los territorios colectivos y ancestrales. El Ministro del Interior y de Justicia también deberá presentar un informe sobre la culminación del proceso de implementación del plan de caracterización de territorios el 1 de julio de 2010.

Para la protección de los territorios colectivos constituidos o no, pero que son ocupados ancestralmente – exista o no solicitud de titulación -, se ordenará al Ministerio del Interior y de Justicia, conjuntamente con el Incodec, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el IGAC y Acción Social, poner en marcha, a más tardar el 30 de octubre de 2009, la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio .

2. Medidas para la protección de los derechos de las comunidades afrocolombianas y sus miembros en tanto víctimas del desplazamiento forzado interno y del confinamiento

Con el fin de asegurar que la atención de la población afrocolombianas desplazada o confinada sea efectiva y esté orientada a lograr el goce efectivo de sus derechos, la Corte Constitucional ordenara lo siguiente:

Reiterará que los niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas con discapacidad pertenecientes a la población afrodescendiente desplazada están amparados por las presunciones de vulnerabilidad extrema y prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia establecidas en los Autos 092 de 2007, 251 de 2008 y 006 de 2009 y, por lo tanto, tienen derecho a que se los incluya en los programas desarrollados en cumplimiento de lo ordenado en dichos Autos.

Para el caso de los municipios donde se produzca confinamiento de la población afrocolombiana, se ordenará al Director de Acción Social que diseñe una estrategia que le permita adoptar de manera urgente las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada, reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables. El Director de Acción Social determinará, en ejercicio de su discrecionalidad y de sus atribuciones como coordinador del SNAIPD, el mejor medio para que la ayuda humanitaria urgentemente requerida efectivamente llegue a su destino. En el evento de que el Director de Acción Social encuentre barreras de orden jurídico, la presente providencia judicial constituye título suficiente para proveer la Ayuda Humanitaria de Emergencia a la población afrocolombiana confinada y desplazada. El Director de Acción Social deberá informar a la Corte Constitucional a más tardar el 30 de octubre de 2009 sobre la estrategia diseñada, los mecanismos establecidos y su aplicación en los casos de confinamiento que se hayan presentado durante ese período, de tal manera que demuestre que los instrumentos diseñados resultaron adecuados para garantizar el goce de los derechos de la población afro confinada.

Ordenará al gobierno nacional, a través del Director de Acción Social como coordinador del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, y al CNAIPD, diseñar un plan integral de prevención, protección y atención a la población afro colombiana, con la participación efectiva de las comunidades afro y el pleno respeto por sus autoridades constituidas, y de las autoridades

territoriales concernidas. El plan integral de prevención, protección y atención deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a. Una caracterización adecuada de la población afrodescendiente desplazada o confinada en el territorio, con el fin de conocer sus necesidades y potencialidades;
- b. Un plan de prevención del desplazamiento y del confinamiento específico por departamento, que tenga en cuenta las características y evolución del conflicto armado, la situación de los municipios, corregimientos y veredas afectados, los informes del Sistema de Alertas Tempranas, y las propuestas que hagan los consejos comunitarios sobre mecanismos y alternativas para minimizar los riesgos de destierro o confinamiento.
- c. Medidas de fortalecimiento de las autoridades locales y de los consejos comunitarios constituidos y que se constituyan para la protección de los derechos colectivos de los afrocolombianos y la garantía de la participación efectiva de las comunidades afro en los procesos de toma de decisión que los conciernan.
- d. Una estrategia para combatir la discriminación contra la población afrocolombiana desplazada y garantizar el acceso efectivo a los distintos componentes y servicios de la política de atención a la población desplazada.
- e. Un plan para la provisión y/o mejoramiento de soluciones de vivienda para la población afrocolombiana desplazada.
- f. Un plan de generación de ingresos para la población afrocolombiana desplazada que tenga en cuenta los saberes y las experiencias de etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano.
- g. Mecanismos de superación de las falencias presupuestales y administrativas que han impedido que la población afrocolombiana desplazada o confinada goce efectivamente de sus derechos.
- h. Planes de retorno que aseguren el respeto de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.
- i. Medidas que conduzcan al fortalecimiento de las organizaciones sociales que desarrollen las comunidades afrocolombianas para promover sus derechos en los lugares de asentamiento.
- j. Estrategias para la transmisión y protección del conocimiento tradicional de los pueblos afrocolombianos desplazados, en el cual se involucre a las mujeres y adultos mayores.
- k. Sistemas de seguimiento y evaluación permanentes para medir el avance en el goce efectivo de los derechos de la población afrocolombiana desplazada y/o confinada.
- l. Medidas presupuestales y de capacidad institucional, necesarias para poner en marcha cada uno de esos planes y asegurar la cobertura adecuada de los mismos.

El plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana que se diseñe deberá guardar armonía con los planes específicos que se adopten para las comunidades.

El plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana deberá estar diseñado a más tardar el 18 de enero de 2010, fecha en la cual el Director de Acción Social presentará a la Corte Constitucional un informe con la descripción del plan diseñado y los mecanismos para su implementación, así como con el cronograma de ejecución y aplicación del mismo, con la definición clara de sus metas y los funcionarios responsables. El Director de Acción Social deberá presentar el 1 de julio de 2010 un informe sobre el avance en la aplicación del plan integral.

IX. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- CONSTATAR, que los individuos y las comunidades afrocolombianos en situación de desplazamiento y confinamiento no son tratados de manera acorde con su status como sujetos de especial protección constitucional, en sí mismos titulares de derechos individuales y colectivos fundamentales, y merecedores de atención y protección prioritaria y diferenciada; y **DECLARAR** que sus derechos fundamentales prevalecientes que están siendo masiva y continuamente desconocidos.

SEGUNDO.- CONSTATAR; que la política pública de atención a la población desplazada carece de un enfoque integral de atención diferencial a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales que sufren, a los factores transversales que inciden en el desplazamiento y el confinamiento de esta población y los riesgos particulares que impactan de manera desproporcionada en sus derechos. **DECLARAR** que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención, protección y atención que responda a la realidad de las comunidades afrocolombianas.

TERCERO.- ORDENAR, al Director de Acción Social como coordinador del SNAIPD, diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención para cada una de estas comunidades, de conformidad con los temas abordados en el presente Auto. Sobre el avance del proceso de diseño e implementación de los planes específicos, el Director de Acción Social deberá remitir a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 un informe detallado sobre el estado actual de los planes específicos, el cronograma y las metas fijados para su cumplimiento. Las autoridades territoriales de las respectivas jurisdicciones donde se encuentran las comunidades afrocolombianas señaladas en el Anexo del presente Auto, deberán participar en el diseño e implementación del correspondiente plan, de conformidad con lo que establece la Ley 1190 de 2008.

CUARTO.- ORDENAR, al Ministro del Interior y de Justicia, diseñar, a más tardar para el 30 de octubre de 2009, un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana de conformidad con los lineamientos señalados en el presente Auto. En esa fecha, el Ministro del Interior y de Justicia deberá enviar un informe a la Corte Constitucional con el plan diseñado y con un cronograma de implementación para la

caracterización efectiva de los territorios colectivos y ancestrales. El Ministro del Interior y de Justicia también deberá presentar un informe sobre la culminación del proceso de implementación del plan de caracterización de territorios el 1 de julio de 2010.

QUINTO.- ORDENAR, al Ministerio del Interior y de Justicia, conjuntamente con el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el IGAC y Acción Social, poner en marcha, a más tardar el 30 de octubre de 2009, la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio. La aplicación de esta ruta será obligatoria en situaciones de desplazamiento masivo, cuando la Defensoría del Pueblo haya emitido un informe de riesgo que involucre a las comunidades afrocolombianas, así como en las zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales. Igualmente, esta ruta de protección deberá ser aplicada cuando los informes y análisis de las autoridades sobre la evolución de la situación de orden público señalen un riesgo particular para las comunidades afrocolombianas en determinadas regiones. Para ello podrán apoyarse en la información del Observatorio de Derechos Humanos y DIH del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República.

SEXTO.- REITERAR, que los niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas con discapacidad pertenecientes a la población afrodescendiente desplazada están amparados por las presunciones de vulnerabilidad extrema y prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia establecidas en los Autos 092 de 2007, 251 de 2008 y 006 de 2009 y, por lo tanto, tienen derecho a que se los incluya en los programas desarrollados en cumplimiento de lo ordenado en dichos Autos.

SÉPTIMO.- ORDENAR, al Director de Acción Social que diseñe una estrategia que le permita adoptar en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada, reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables. El Director de Acción Social determinará, en ejercicio de su discrecionalidad y de sus atribuciones como coordinador del SNAIPD, el mejor medio para que la ayuda humanitaria urgentemente requerida efectivamente llegue a su destino. En el evento de que el Director de Acción Social encuentre barreras de orden jurídico, la presente providencia judicial constituye título suficiente para proveer la Ayuda Humanitaria de Emergencia a la población afrocolombiana confinada y desplazada. El Director de Acción Social deberá informar a la Corte Constitucional a más tardar el 30 de octubre de 2009 sobre la estrategia diseñada, los mecanismos establecidos y su aplicación en los casos de confinamiento que se hayan presentado para esa fecha, de tal manera que muestre que los instrumentos diseñados resultaron adecuados para garantizar el goce de los derechos de la población afro confinada.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

AUTO 006 DE 2009

Bogotá, Enero 26 de 2009

*La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional ha adoptado la presente providencia con el objeto de **proteger los derechos fundamentales de las personas con discapacidad afectadas por el desplazamiento forzado interno**, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de haber convocado una sesión de información técnica el día 1 de abril de 2008, con la participación de personas desplazadas con discapacidad y de organizaciones que trabajan con dicha población, y de haber analizado los informes que le fueron presentados después de dicha sesión.*

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISIÓN

1. Persistencia del estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país, e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación y a avanzar hacia la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de los desplazados. Según se constató en el Auto 218 de 2006, y según lo han reconocido posteriormente diversas autoridades gubernamentales ante la Corte Constitucional, a pesar de los avances alcanzados en la política de atención a la población desplazada, el estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad y conlleva la continuidad de la violación masiva, sistemática, profunda y persistente de los derechos fundamentales de millones de personas en el territorio nacional, victimizadas por este complejo fenómeno.

2. Competencia de la Corte Constitucional para verificar la superación del estado de cosas inconstitucional.

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.

3. La omisión de adelantar acciones específicas en el marco de un enfoque diferencial de desplazamiento y discapacidad es, en sí misma, un agravante de la discapacidad.

El conflicto armado y el desplazamiento forzado son fenómenos que causan y exacerban la discapacidad. El grado de discriminación, aislamiento y exclusión que sufren a diario las personas con discapacidad, se ve agudizado por el conflicto y por el desplazamiento. Ante estos eventos, las necesidades de la población con discapacidad tienden a ser dejadas de lado, se olvida que, a diferencia de otras víctimas del conflicto armado, ellas enfrentan barreras adicionales, tanto sociales, como de acceso al espacio físico, a la comunicación, a la información, a la participación. En situaciones de conflicto esta población está expuesta a un mayor riesgo de perder la vida, de ser sometida a violencia, de ser víctima de abusos y tratos denigrantes, o de ser abandonada. Muchas personas con discapacidad, por las múltiples barreras y restricciones que enfrentan, ni siquiera tienen la oportunidad de escapar para sobrevivir.

Las personas desplazadas con discapacidad son sin duda uno de los grupos más vulnerables y discriminados del conjunto de población desplazada. Sin embargo, como se pondrá de presente

a lo largo de esta providencia, esta mayor vulnerabilidad no ha venido acompañada de acciones decididas para enfrentarla. Ni siquiera hay claridad de cuántas personas con discapacidad se encuentran desplazadas. Mucho menos se conoce cuáles son sus necesidades específicas, teniendo en cuenta, además, que la población desplazada con discapacidad es muy heterogénea, en términos del tipo de discapacidad, de la edad, del género, de la adscripción étnica y cultural.

Aunque la Constitución exige que las personas con discapacidad reciban una especial protección, el común denominador de la política de atención a la población desplazada es la indiferencia frente a sus particulares necesidades en todas las etapas del desplazamiento. La omisión del Estado en la materia conduce a anular o restringir los derechos y libertades de las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento y a excluirlas de los beneficios y oportunidades necesarios para mejorar sus condiciones de vida.

En razón del conflicto armado y del desplazamiento forzado, la población en general corre el riesgo de adquirir una discapacidad y de sufrir, en consecuencia, el impacto desproporcionado que se deriva de la interacción de estas circunstancias. La edad avanzada, la baja escolaridad, la desocupación, la pérdida de roles sociales, la pérdida de familiares y amigos, las condiciones materiales de vida inadecuada, las enfermedades crónicas, son factores que se han identificado como potenciadores de condiciones de discapacidad. A estos se suman los riesgos de ser víctimas de minas antipersona o el peligro de ser objeto del fuego cruzado. A todos estos riesgos está sujeta la población desplazada en general, pero de manera acentuada, la población con discapacidad.

La necesidad de que se adopte un enfoque diferencial de discapacidad en todas las fases del desplazamiento es imperiosa. Mientras subsista la falta de comprensión de la particular problemática que enfrentan las personas desplazadas con discapacidad, se siga profundizando la exclusión que sufre esta población frente a los diferentes componentes de atención al desplazamiento y no se supere la carencia de un enfoque de prevención específico que de cuenta de los riesgos en discapacidad, difícilmente se podrá dar por superado el estado de cosas inconstitucional.

4. Identificación previa, por el juez constitucional, de la especial vulnerabilidad de las personas desplazadas con discapacidad, y de la ausencia de un enfoque diferencial sensible a sus necesidades específicas.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional manifestó que, en términos generales, las personas desplazadas por el conflicto armado, dadas las circunstancias que rodean el desplazamiento, “quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado.’” Más adelante, al identificar los derechos constitucionales fundamentales específicos que resultan vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado, la Corte señaló expresamente los derechos de los miembros de los “grupos especialmente protegidos ‘en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse’”, entre los cuales se cuentan las personas con discapacidad. La Corte precisó que la interpretación de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la población desplazada se debe realizar con arreglo a los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Nos. 2, 4 y 9, relativos a la protección especial que el Estado debe dispensar a ciertos grupos de desplazados.

Posteriormente, en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional constató la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y entre las áreas críticas de la política pública de atención a la población desplazada que ameritaban una intervención urgente,

incluyó la “falta de especificidad de la política de atención en sus diversos componentes”, resaltando que no se había demostrado un avance significativo en la adopción de enfoques que respondieran a las necesidades específicas de los sujetos de especial protección constitucional, quienes “se diferencian del resto de la población desplazada en cuanto a la especificidad de sus vulnerabilidades, sus necesidades de protección y de atención, y las posibilidades que tienen de reconstruir sus proyectos de vida digna.”

No obstante, y sin desconocer los avances efectuados en general por entidades gubernamentales para proteger a los desplazados, esta indicación por parte del juez constitucional no se ha traducido, a la fecha, en acciones integrales, concretas y especialmente diferenciadas orientadas a resolver la situación crítica que enfrenta la población desplazada con discapacidad.

5. Las personas con discapacidad desplazadas por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional imperativa y prioritaria en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Las personas con discapacidad gozan de una protección reforzada que se deriva tanto del ordenamiento jurídico interno como del derecho internacional de los derechos humanos. A partir de estas garantías de protección, se desprende un conjunto de deberes en cabeza de las autoridades públicas y de los particulares para garantizar el respeto y goce efectivo de sus derechos.

1. Mandatos constitucionales específicos a favor de las personas desplazadas con discapacidad

El artículo 2 de la Constitución Política dispone que entre los fines esenciales del Estado se incluyen los de “servir a la comunidad”, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Acto seguido dispone el mismo mandato constitucional que las autoridades estatales han sido instituidas “para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Más adelante, el artículo 5° Superior ordena que “el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”.

Estas cláusulas de la Carta Política son vinculantes en sí mismas, y su contenido obliga claramente al Estado colombiano a adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado.

Por su parte, distintos artículos constitucionales enfatizan en el amparo reforzado del que deben gozar las personas con discapacidad. Así, el artículo 13 de la Carta, establece que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” El artículo 47 Superior, señala la obligación del Estado de adelantar “política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.” El artículo 54 de la Carta dispone que es “obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.” El artículo 68 de la Carta instituye como obligaciones especiales del Estado la “erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales”.

La Corte Constitucional, a través de una vasta jurisprudencia, ha garantizado los derechos de la población con discapacidad, a la luz de las normas constitucionales mencionadas, entre otros: a la vida e integridad personal; a la igualdad y la no discriminación; al libre desarrollo de la personalidad; a la locomoción, en especial en relación con la accesibilidad a espacios públicos y privados; al debido proceso; a la libertad religiosa; al trabajo y a la estabilidad laboral reforzada; a la salud y a la seguridad social; a la educación; a la personalidad jurídica; los derechos sexuales y reproductivos; y a la participación ciudadana.

En términos generales, la jurisprudencia ha resaltado el deber del Estado de brindar una protección mayor y especial a las personas con discapacidad, para lo cual deberá procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a sus condiciones y otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación.

2. Obligaciones internacionales a favor de las personas desplazadas con discapacidad

Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, también obligan a las autoridades a adoptar un enfoque de prevención del desplazamiento forzado que sea lo suficientemente diferenciado y específico como para incidir sobre las causas de fondo de este fenómeno y su impacto desproporcionado sobre las personas con discapacidad.

En relación con las obligaciones internacionales aplicables frente a las personas con discapacidad, se encuentran tratados generales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que si bien no se refieren explícitamente a las personas con discapacidad, sus garantías les son directamente aplicables. De igual forma, todas las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño cobijan a los niños con discapacidad. Adicionalmente, esta Convención, contiene en su artículo 23 provisiones específicas en relación con los menores con discapacidad.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado varios instrumentos particulares en relación con las personas con discapacidad, como la “Declaración de los Derechos de los Impedidos”. Así mismo, es aplicable la “Declaración de los Derechos del Retrasado Mental”.

A estos instrumentos de la Asamblea General de las Naciones Unidas se suman los “Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental”, las “Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”, las “Declaraciones sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social” y el “Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad”. Si bien estos instrumentos, como lo ha señalado la Corte, no tienen carácter vinculante, son un importante parámetro interpretativo de los cuerpos normativos que si resultan obligatorios para los estados.

Ahora bien, dentro de las pautas normativas recogidas en varios instrumentos internacionales que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte sobre bloque de constitucionalidad, constituyen criterios relevantes de interpretación, merece resaltarse la Observación General N° 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa a los derechos de las personas con discapacidad. En esta Observación, se hace explícito el deber de los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, de tomar acciones positivas para que se garanticen, en igualdad de condiciones, los derechos de la población con discapacidad.

Por otra parte, Colombia ratificó la “Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1999, la cual define la discriminación contra las personas con discapacidad.

También, dentro del ámbito americano, se encuentra el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales, aprobado por la Ley 319 de 1996 y declarado exequible por la Sentencia C-251 de 1997.

En síntesis, conforme a los instrumentos internacionales reseñados es claro que el Estado tiene unos compromisos y deberes especiales frente a las personas con discapacidad, que lo obligan no sólo a evitar eventuales discriminaciones, sino también a desarrollar acciones tendientes a garantizar que las personas con discapacidad puedan gozar de todos los derechos constitucionales, en igualdad de condiciones.

El Derecho Internacional Humanitario, que cobija directamente a las personas desplazadas en situación de discapacidad, también provee garantías de distintos grados de especificidad para estos sujetos de especial protección. De manera general, impone una obligación internacional al Estado colombiano de atender las necesidades especiales de las víctimas del conflicto. Así mismo, las personas con discapacidad quedan cobijadas bajo dos de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, a saber, **a) el principio de distinción y b) el principio de trato humanitario.**

Por su parte, los Principios Rectores de la Organización de Naciones Unidas sobre desplazamientos internos, que concretan las obligaciones internacionales de Colombia en relación con las personas víctimas del desplazamiento forzado, contienen una provisión general que consagra el deber de protección y atención especial a las personas con discapacidad, el Principio 4.

II. CONSTATAIONES GENERALES

En este acápite, se presentarán las constataciones generales que ha efectuado la Corte. En primer lugar, se enumerarán los distintos riesgos que de manera acentuada enfrentan las personas con discapacidad en el marco del conflicto armado y del desplazamiento forzado, según se concluye de la información que aportaron las distintas entidades oficiales y organizaciones no gubernamentales con ocasión de la sesión pública de información técnica del 1º de abril de 2008. En segundo lugar, se presentará una síntesis de las conclusiones generales de la Corte frente a la respuesta del Gobierno en este proceso. Finalmente, la Corte hará precisiones generales sobre lo que debe significar la atención a la población desplazada con discapacidad, sobre la base de un enfoque de derechos.

1. La sesión de información técnica del 1 de abril de 2008, sobre la adopción de un enfoque diferencial específico frente a las personas con discapacidad en la política pública de atención al desplazamiento

La información que existe sobre la población con discapacidad en el marco del conflicto armado y del desplazamiento forzado en Colombia es escasa. Sin embargo, la sesión de información técnica del 1º de abril de 2008, le brindó a la Corte importantes elementos de juicio para adoptar la presente providencia. En especial, los diversos testimonios por parte de personas desplazadas con discapacidad, así como diferentes entrevistas de estas personas, suministradas por el Consejo Noruego para Refugiados, permiten identificar diferentes riesgos a los cuales se ve abocada esta

población y el impacto desproporcionado que el conflicto armado y el desplazamiento ejercen sobre ellas.

Como elementos de juicio para la presente providencia, se tienen también los informes presentados ante la Corte Constitucional tanto por las autoridades estatales que conforman el SNAIPD y los entes públicos de control, como por las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la población desplazada con discapacidad.

2. Impacto cualitativamente diferencial y agravado del desplazamiento forzado sobre las personas con discapacidad.

Las personas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales han estado históricamente sometidas a prácticas discriminatorias y de exclusión social. La discriminación ha tendido a jerarquizar a las personas con discapacidad como inferiores a un 'ideal' de condición humana, lógica que se articula de manera perversa a través del rechazo, la indiferencia, y, en general, de tratos desfavorables en todos los aspectos de la vida colectiva. De allí, que el entorno ha terminado por aislar a las personas con discapacidad, impidiéndoles no sólo el goce y ejercicio pleno de todos sus derechos y libertades fundamentales, sino la posibilidad de demostrar y potenciar sus talentos y capacidades. Por eso, no sorprende que se afirme de manera reiterada que las personas con discapacidad son las más excluidas dentro de las excluidas y que a pesar de su heterogeneidad es, en últimas, la experiencia de la discriminación y la exclusión, el elemento común entre ellas.

Ahora bien, aunque la discriminación y la exclusión sean una constante para las personas con discapacidad, esta situación es aún más grave cuando el individuo está sujeto a otras variables o fenómenos generadores en sí mismos de discriminación y exclusión, como lo es desplazamiento forzado.

La Corte debe empezar por señalar que hay un profundo desconocimiento sobre la magnitud de la problemática que enfrentan las personas con discapacidad en el marco del conflicto armado y del desplazamiento forzado. No sólo no hay estudios que analicen a profundidad el impacto diferenciado del desplazamiento sobre esta población, sino que los pocos datos existentes son inconsistentes y no permiten identificar las necesidades particulares de estas personas, teniendo en cuenta factores importantes como el tipo de discapacidad, la edad, el género o la etnia.

La Corte en este proceso ha identificado cuatro riesgos adicionales, que impactan a la población con discapacidad:

- a. El que se incremente la discapacidad por hechos asociados al conflicto, o se adquiera una nueva discapacidad.
- b. El de abandono por falta de independencia personal, antes y durante el desplazamiento.
- c. La imposibilidad de algunas personas con discapacidad para poder huir ante las amenazas contra su vida o su integridad personal en el marco del conflicto armado.
- d. El riesgo de que por su extrema vulnerabilidad, puedan ser objeto de ejecuciones extrajudiciales para ser presentados como bajas de actores de grupos armados ilegales, como de hecho se ha informado públicamente.

Todos estos riesgos serán desarrollados en acápite separado.

Por su parte, en razón del desplazamiento, se identificaron los siguientes riesgos y problemáticas agravadas para las personas con discapacidad física, sensorial, mental o intelectual: de discriminación y exclusión por barreras actitudinales, producto del desconocimiento, prejuicios, estigmas e imaginarios sociales errados acerca de la discapacidad; de discriminación y exclusión de los servicios de atención al desplazamiento, por barreras de acceso al entorno físico y al transporte; de discriminación y exclusión por barreras de acceso a la información y a la comunicación; riesgos acentuados por los efectos destructivos del desplazamiento forzado sobre las estructuras y capacidades familiares; riesgos agravados por la pérdida de redes sociales y del entorno; mayores obstáculos para el acceso, permanencia y adaptabilidad al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes desplazados con discapacidad; obstáculos agravados para las personas desplazadas con discapacidad, mayores de 15 años para acceder al sistema educativo o a programas de capacitación laboral acordes con sus necesidades; mayores obstáculos para la inserción al sistema económico y de acceso a oportunidades laborales y productivas; riesgo acentuado de deterioro en la salud y de disminución de esperanzas de vida por condiciones inadecuadas de vivienda, nutrición y saneamiento básico, y por la ausencia de una atención integral en salud; riesgo acentuado de mendicidad; problemas graves de índole psicosocial; dificultades para la construcción de identidad; obstáculos acentuados para ejercer su derecho a la participación y asociación.

El impacto diferencial del desplazamiento forzado en las personas con discapacidad debe generar también una respuesta diferenciada que se enmarque bajo la óptica de garantía de sus derechos.

Bajo un enfoque de derechos, las personas con deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o mentales, no pueden ser vistas como individuos enfermos, sino como personas que deben ser reconocidas y respetadas como parte de la diversidad humana. A la luz de este enfoque se debe partir de una visión de la discapacidad diferente a la exclusivamente médica y constatar que aquella no está determinada por un problema de salud o de enfermedad del sujeto, sino que es el resultado de la interacción de una persona con deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales, con un sinnúmero de barreras sociales y del entorno, que le impiden su participación plena y efectiva en la sociedad.

Lo que concluye la Corte es que no se ha incorporado un enfoque diferencial integral a lo largo de la política pública de desplazamiento, que responda a la protección especial que, en virtud de la Constitución y los compromisos internacionales adoptados por Colombia, se debe dar a las personas con discapacidad. Lo que ha quedado en evidencia es que con contadas excepciones, las diferentes autoridades del SNAIP han sido indiferentes a la grave situación de las personas desplazadas con discapacidad.

Aprecia también la Corte que la respuesta estatal en la materia se limita a resaltar la expedición de normas y políticas dirigidas a la población con discapacidad en general, y a dar cuenta de avances en la formulación y diseño de programas para la población desplazada. Sin embargo, no se demuestra cómo la política general de discapacidad o la política pública de desplazamiento incide en la particular situación de la población desplazada con discapacidad, y mucho menos se da cuenta de qué tanto estas políticas responden a las necesidades específicas de dicha población. De hecho, varios de los intervinientes resaltan que hay una completa desarticulación de estas políticas.

Observa la Sala, además, que la ausencia de un enfoque diferencial en discapacidad, no sólo afecta a la población desplazada que tiene una discapacidad antes del desplazamiento o en razón del mismo, sino que también lleva a minimizar los esfuerzos de prevención en el marco del conflicto armado.

No obstante lo anterior, resalta la Sala que el único esfuerzo por asumir un enfoque diferencial en la atención a la población desplazada con discapacidad ha proveniendo del Ministerio de Protección Social.

III. CAUSAS DEL IMPACTO DESPROPORCIONADO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Una de las principales problemáticas que enfrentan las personas en situación de desplazamiento y discapacidad, es la poca comprensión sobre su situación. Esta afectación, como se explicará, se traduce esencialmente en una situación de discriminación, exclusión y marginamiento de todos los aspectos de la vida familiar y social, que si bien afecta a la mayor parte de personas en situación de discapacidad, se ve profundamente acentuada en razón del desplazamiento.

Teniendo en cuenta que para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las personas con discapacidad, es necesario identificar con claridad las razones por las cuales se genera dicho impacto, en este acápite se harán precisiones sobre cada uno de los riesgos y problemáticas que sufren de manera severa las personas desplazadas con discapacidad. No obstante, advierte la Sala que dado el poco conocimiento y análisis que existe en la actualidad sobre la situación de las personas con discapacidad en el marco del conflicto armado y del desplazamiento forzado, es posible que esta población enfrente riesgos adicionales a los que se enuncian en esta providencia.

1. Problemática agravada por inadecuada caracterización y amplio subregistro de la población desplazada con discapacidad.

Las deficiencias en la caracterización y registro de la población desplazada con discapacidad son en sí mismas un síntoma de su exclusión. Para superar esta exclusión por invisibilidad, como mínimo, es necesario cuantificar el número de personas con discapacidad en situación de desplazamiento, desagregadas por tipo de discapacidad, por sexo, por edad, por origen étnico, por ubicación geográfica, así como identificar las necesidades particulares de las personas desplazadas con discapacidad y las barreras que impiden a esta población el goce efectivo de sus derechos y su participación plena en la sociedad.

Aunque un adecuado registro y caracterización por sí solo no garantiza que de hecho se dé una atención integral a la población desplazada con discapacidad, sí es un punto de partida esencial para direccionar el curso de acción de la atención diferencial y para hacer un seguimiento y monitoreo adecuado acerca de la comprensión y de la efectividad de las medidas de prevención y atención del desplazamiento forzado.

Lo que observa la Sala es que actualmente existen serias fallas en el proceso de registro y caracterización de la población desplazada con discapacidad, que terminan por invisibilizarla, por ocultar el impacto desproporcionado que sufren las personas con discapacidad y sus familias en razón del desplazamiento forzado y por minimizar los esfuerzos de prevención tanto frente a la población con discapacidad, como frente a la población en general que está en riesgo de adquirir una deficiencia física, sensorial, mental o intelectual, en razón del conflicto armado y del desplazamiento.

En efecto, los estimativos de distintas instituciones que han abordado la situación de la población desplazada bajo una mirada diferencial, dan cuenta del amplio subregistro de la población desplazada con discapacidad en el sistema oficial de medición.

El alto porcentaje de personas desplazadas con discapacidad al que hacen referencia las instancias extraoficiales, se soporta también en el estimativo de la OMS, según el cual el porcentaje de personas con discapacidad en el mundo alcanza el 10%, pero en países con conflicto armado la proporción tiende a ser mayor. Igualmente, la magnitud del problema también se infiere de las cifras presentadas por las Naciones Unidas, según las cuales por cada niño que muere con ocasión de un conflicto armado, tres adquieren una discapacidad en razón del mismo, y del último informe del Monitor de Minas Terrestres, que ubica a Colombia en el deshonroso primer lugar de víctimas de minas antipersona.

Estas cifras contrastan de manera abismal con las que arroja el Registro Único de Población Desplazada –RUPD– que, según el informe presentado por el Gobierno a la Corte en abril de 2008, reporta tan sólo 15.411 personas desplazadas con discapacidad, es decir el 0.64% de las personas desplazadas registradas en el RUPD .

Dentro de las causas que ha identificado la Corte para el amplio subregistro y pobre caracterización de esta población, se encuentran las siguientes:

- a. La consideración sobre la condición de discapacidad ha sido circunstancial en la ‘mirada’ de las autoridades que conforman el SNAIPD. Por un lado, en la fase de la declaración no se indaga por la presencia de condiciones de discapacidad. Por otro lado, no todos los formatos incluyen preguntas relacionadas con situaciones de discapacidad. Sumado a lo anterior, los criterios que se utilizan en el RUPD para clasificar el tipo de discapacidad, son imprecisos, no cobijan las diferentes discapacidades y utilizan un lenguaje peyorativo sobre la discapacidad.
- b. Existen limitaciones iniciales para que las personas desplazadas con discapacidad puedan ser incluidas en el RUPD. Por un lado, la presencia de barreras físicas de acceso, de información y de comunicación, lleva a que muchas personas con discapacidad, no conozcan siquiera el requisito de la declaración. Sumado a esto, a la Corte le ha sido reportada la ocurrencia de casos en los que las personas con discapacidad no pueden acceder al sistema de registro por no llevar consigo sus documentos de identificación o por tener que permanecer en un lugar que no les ofrece oportunidades, en espera de los documentos de identidad.
- c. De manera reiterada los testimonios de personas desplazadas con discapacidad presentados a la Corte, dan cuenta de que la orientación que les fue suministrada por los funcionarios encargados de la toma de la declaración no sólo fue insuficiente, sino que en ocasiones sugería que el declarante no reportara la presencia de una condición de discapacidad personal o la de algún miembro de su familia, so pena de ser objeto de otro sistema de atención, o de perder el derecho a recibir los servicios de atención al desplazamiento forzado.

Para esta Sala, la ausencia de una caracterización adecuada genera un impacto diferencial y desproporcionado sobre la población desplazada con discapacidad, pues difícilmente, sobre la base del desconocimiento y la discriminación se podrá ofrecer una atención adecuada e integral a sus necesidades particulares.

2. Respuesta estatal a la problemática agravada por la inadecuada caracterización y el amplio subregistro de la población desplazada con discapacidad.

El informe de Acción Social, presentado con ocasión de la sesión pública de información técnica, el 1° de abril de 2008, señala como avances en el registro de la población con discapacidad en el RUPD, el hecho de que en el 2004 se hiciera “una nueva versión de FUD (formato único de declaración) en el que la variable discapacidad aparece formalmente dentro del sistema de información.

Sumado a lo anterior, el 31 de octubre de 2008, la Corte recibió el informe de la Directora del Departamento Nacional de Planeación y el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en respuesta a la orden dada en el Auto 116 de 2008, en el sentido de que el Gobierno Nacional presentara una propuesta de indicadores de resultado de Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada. Dicho informe presenta una encuesta a hogares desplazados, en los cuales se incluyen preguntas específicas para la población con discapacidad. En esta encuesta se adopta la propuesta del Ministerio de Protección Social, de utilizar la pregunta 30 para el Registro para la Localización y Caracterización de Personas en situación de Discapacidad DANE.

3. Valoración constitucional de la respuesta estatal a la problemática agravada por inadecuada caracterización y amplio subregistro de la población desplazada con discapacidad

La mayor parte de los informes presentados por organizaciones no gubernamentales a la Corte, hacen hincapié en las deficiencias de los sistemas de registro y caracterización, para dar cuenta de la problemática que enfrenta la población desplazada con discapacidad y para identificar sus necesidades específicas. Además, de conformidad con los informes presentados por el Gobierno, es clara la marcada discrepancia entre las cifras oficiales. Aunque la respuesta del Gobierno, parece indicar que es conciente de algunas problemáticas en torno a la caracterización y registro de la población desplazada con discapacidad, nada en ella indica que se haya avanzado de manera decidida para solventarlas.

El informe presentado por el Gobierno no exhibe ninguna acción para hacer frente a las barreras sociales, de acceso físico, de información y comunicación que han sido señaladas como causas directas del amplio subregistro de esta población. Frente a las primeras, si bien la Corte entiende que existe una predisposición en las personas con discapacidad, y en sus familias, para informar una determinada condición de discapacidad, este hecho no excusa la inacción de las entidades gubernamentales. En particular, debe llamarse la atención sobre la ausencia de acciones para capacitar a los funcionarios que toman la declaración en conocimientos mínimos acerca de la discapacidad, de la forma de atender a personas con deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales, y de los servicios especializados para esta población. Para la Corte es en extremo grave que sumadas a las problemáticas que enfrenta la población para reportar la presencia de una determinada discapacidad personal o familiar, sean los mismos funcionarios quienes sugieran que se oculte la misma a la hora de tomar la declaración.

Finalmente, la Corte advierte sobre los problemas de los indicadores a partir de los cuales se realizó la encuesta presentada por el Gobierno en octubre 31 de 2008, sobre goce efectivo de los derechos de la población desplazada, los cuales, si bien incluyen variables generales sobre “población con discapacidad”, entre otros factores, no cuentan con información desagregada en relación con el tipo de discapacidad, la edad, el género, la etnia, el lugar de asentamiento. Esta información, además, no permite identificar con claridad las problemáticas particulares que enfrenta esta población para el goce efectivo de todos sus derechos.

En síntesis, lo que observa la Sala es que los problemas del registro y caracterización de la población desplazada con discapacidad, frente a los cuales se ha hecho muy poco para solucionarlos, son una barrera de primer orden para que dicha población acceda a los servicios de protección y atención al desplazamiento en condiciones de igualdad, además de convertirse en un factor de incumplimiento del Estado de su deber constitucional de brindarle una atención especial, prioritaria e integral.

4. Riesgos acentuados que enfrentan las personas con discapacidad en el marco del conflicto armado. Fase de protección y prevención.

Las personas con discapacidad se encuentran en una situación de vulnerabilidad acentuada en el marco del conflicto armado, bien por sus limitaciones para la movilidad, para la comunicación, para el acceso a la información, o en el caso de las personas con discapacidad mental, para comprender los riesgos asociados al mismo. La Corte Constitucional, tanto en los Autos 092 de 2008 y 251 de 2008 identificó varios factores de riesgo a los que se ven enfrentados las mujeres, niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado, y puso de presente que estos riesgos se ven acentuados en razón de condiciones de discapacidad. Dentro de los factores de riesgo que impactan de manera agravada a las mujeres, niños, niñas y adolescentes con discapacidad se resaltan los siguientes:

- a. El riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado.
- b. El riesgo de reclutamiento forzoso por los grupos armados ilegales.
- c. El riesgo de ser incorporados al comercio ilícito de armas o de drogas.
- d. El riesgo de perder el entorno de protección por el asesinato o desaparición del proveedor económico o por la desintegración de su grupo familiar y de las redes de apoyo material y social.
- e. El riesgo de ser despojados de sus tierras y patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales.

Estos riesgos fueron descritos a profundidad en los Autos mencionados, por lo cual, la Corte remitirá a ellos para su comprensión. Sin embargo, y sumado a los factores de riesgo señalados, la Corte en el marco de este proceso ha identifica cuatro riesgos adicionales, que impactan de manera desproporcionada a la población con discapacidad en el marco del conflicto armado.

4.1 El riesgo de que se incremente la discapacidad por hechos asociados al conflicto.

La Corte ha insistido varias veces en esta providencia en el hecho indiscutible de que el conflicto armado causa y profundiza las condiciones de discapacidad. No sólo por el riesgo de minas antipersona es o de fuego cruzado, sino por otros factores que son desencadenantes de discapacidad, como el agravado impacto psicosocial, el hambre, la desnutrición, la pérdida de apoyo familiar. Así pues, las personas con discapacidad en el marco del conflicto, pueden ver no sólo profundizadas sus deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o mentales y aumentadas las barreras que les limitan e impiden el goce efectivo de sus derechos, sino que en razón del mismo conflicto, se exponen a adquirir otras deficiencias, y a agravar, en consecuencia, su situación de discapacidad.

4.2 El riesgo de abandono por falta de independencia personal, antes y durante el desplazamiento.

Ante la seriedad de las amenazas para la vida y la integridad personal, la población en riesgo cuenta con poco tiempo para abandonar sus tierras, y desplazarse a un lugar seguro. Por las limitaciones de movilidad, sensoriales o mentales, las personas con discapacidad corren el riesgo de ser percibidas como una carga que dificulta la inminencia del desplazamiento. Por ello, corren un mayor riesgo de ser abandonadas por sus familiares, antes y durante el desplazamiento. Un testimonio presentado a la Corte por un adolescente da cuenta de este hecho:

“Luego seguí y cuando di dos pasos, ‘tran’ una explosión, entonces me miré vi ese pie vuelto trizas. Entonces a hablar con la gente grande que iba adelante a ver qué se hacía. Y entonces les dije que si me iban a dejar morir ahí. Dijeron que para hacer una camilla estaba difícil.”

4.3 El riesgo para algunas personas con discapacidad de no poder huir ante amenazas contra su vida o su integridad personal.

Ante la inminencia del desplazamiento las personas con discapacidad, especialmente aquellas con movilidad reducida, se ven enfrentadas a barreras físicas o del entorno, que en muchos casos hacen imposible la huida. En este proceso se ha puesto de presente la ausencia de conocimiento de esta población y de sus familias sobre rutas seguras y de mecanismos de asistencia para facilitar su desplazamiento. Así pues, estas personas corren el riesgo de ser abandonadas a su suerte, separadas de familiares, ver afectada su seguridad e integridad personal, o verse expuestas a morir o perder su libertad en el marco del conflicto armado.

4.4 El riesgo de ser objeto de ejecuciones extrajudiciales para ser presentados como bajas de actores de grupos armados ilegales.

Aunque no hay cifras claras de las personas con discapacidad que han sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales en el marco del conflicto armado, recientemente se ha denunciado públicamente la especial vulnerabilidad en la que se encuentran las personas con discapacidad, especialmente aquellas con una deficiencia mental, de ser víctimas de ejecuciones extrajudiciales para ser presentadas como bajas de actores armados ilegales. De este riesgo da cuenta incluso el mismo Gobierno, en el borrador de “Directriz de atención a la población en situación de desplazamiento con un enfoque diferencial en discapacidad”.

5. Respuesta estatal al enfoque diferencial en discapacidad. Fase de protección y prevención.

En el informe remitido a la Corte por el Gobierno Nacional, no hay indicaciones sobre acciones puntuales encaminadas a mitigar el impacto del conflicto armado en las personas en situación de discapacidad. Sin embargo, sí presenta un extenso informe sobre las acciones del Gobierno en torno a la problemática de las minas antipersona y de las municiones sin explotar.

En primer lugar, dicho informe reconoce la gravedad del problema de MAP/MUSE en el país y su grave impacto en la garantía de los derechos de la población. Así mismo admite la fuerte asociación entre la problemática de minas antipersona y la aparición de discapacidades.

En segundo lugar, el Gobierno Nacional reconoce y resalta la relación directa que existe entre la proliferación de MAP/MUSE en el país y el desplazamiento forzado.

Dicho informe reconoce la gravedad del problema de MAP/MUSE en el país y su grave impacto en la garantía de los derechos de la población. Así mismo admite la fuerte asociación entre la problemática de minas antipersona y la aparición de discapacidades.

6. Valoración constitucional de la respuesta estatal frente a los riesgos acentuados que enfrenta la población con discapacidad en el marco del conflicto armado. Fase de prevención.

La relación entre el conflicto armado y la discapacidad es puesta de presente por el Gobierno en el informe del Director del PAICMA, aunque, como se expondrá más adelante, desde una perspectiva limitada, que se reduce a reconocer la amenaza de la población de adquirir una discapacidad en razón de las minas antipersona o las municiones sin explotar (MAP/MUSE), pero no por otros factores causales.

Sumado a lo expuesto en el Auto 251 de 2008, esta Sala debe llamar la atención de que a pesar de que el PAICMA busca prevenir riesgos en discapacidad asociados a las MAP/MUSE, no es sensible a las personas que teniendo con anterioridad una discapacidad pueden verse afectadas por dichos artefactos. En otras palabras, lo que encuentra la Corte es que este programa carece de una mirada diferencial en discapacidad, que tenga en cuenta que estas personas también pueden ser víctimas de minas antipersona y municiones sin explotar, para lo cual, deberían, por lo menos, poder acceder a los programas de información en prevención en igualdad de condiciones con los demás. Lo cierto es que ni siquiera en las acciones de educación en el riesgo, la población con discapacidad aparece como prioritaria, ni la información que se suministra es sensible a las barreras de acceso al entorno físico, de comunicación e información que esta población enfrenta.

Lo anterior es una constante en toda la fase de protección y prevención al desplazamiento. Simplemente las personas con discapacidad son invisibles para la mayor parte de autoridades que conforman el SNAIPD. Incluso, la circunstancia de que lo único que se tenga para exhibir en esta fase sea el programa AICMA, muestra que una gran parte de la población con discapacidad a riesgo de ser desplazada, está seriamente desatendida. De hecho, las mismas estadísticas disponibles sobre personas con discapacidad desplazadas por el conflicto armado, muestran que, para la gran mayoría, las particulares deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales no fueron originadas por minas antipersona o artefactos sin explotar, sino por otros factores desencadenantes, anteriores al desplazamiento, pero que sin embargo fueron agravadas y profundizadas en razón de aquél.

La ausencia de un enfoque diferencial que tenga en consideración las necesidades de la población con discapacidad en riesgo de desplazamiento es evidente, y se refleja, entre otras circunstancias en: **a)** los problemas de caracterización, con lo cual es difícil saber a ciencia cierta de qué magnitud es el riesgo de ocurrencia de eventos de desplazamiento para las personas con discapacidad, y cuáles son, ante dicho riesgo, sus necesidades particulares; **b)** la ausencia de información sobre rutas seguras de evacuación que puedan ser utilizadas por personas con discapacidad, especialmente por aquellas con limitaciones en la movilidad; **c)** la ausencia de información en prevención que sea accesible a la población con discapacidad; **d)** la falta de preparación de las autoridades, familiares y cuidadores en el manejo de personas con discapacidad ante la inminencia del desplazamiento; **e)** la ausencia de una respuesta estatal a los eventos de abandono de personas con discapacidad en el marco del conflicto armado .

7. Riesgos desproporcionados que enfrentan las personas con discapacidad en el marco del desplazamiento forzado.

Las distintas intervenciones y testimonios recibidos por la Corte, permiten identificar una serie de riesgos que impactan de manera diferencial y agudizada a las personas desplazadas con discapacidad. Los riesgos identificados se inician desde la etapa de emergencia al desplazamiento forzado, continúan en la fase de atención humanitaria, pero son tan profundos y severos que sin la debida atención para superarlos, hacen muy difícil que esta población logre su consolidación y estabilización socioeconómica. En otras palabras, los riesgos identificados, terminan articulándose en un círculo vicioso que refuerzan la marginación y exclusión que vive a diario esta población, y que le impide gozar de sus derechos, en condiciones de igualdad.

7.1 Discriminación y exclusión de las personas desplazadas con discapacidad por barreras actitudinales.

Si en algo hay un consenso alrededor del tema de la discapacidad, es que los prejuicios y los estereotipos en torno a las personas con deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o mentales son una de las principales causas que han determinado la exclusión de esta población. La sociedad ha tendido a considerar a las personas con dichas limitaciones como sujetos dependientes, inválidos o enfermos, sin tener en cuenta sus particulares capacidades y talentos y su real potencial para participar y contribuir en la sociedad.

No obstante, y al margen de las razones por las cuales se han generado estigmas y prejuicios en torno a las personas con discapacidad, lo cierto es que éstos tienden a reproducirse y manifestarse en distintos ámbitos, desde la esfera privada o familiar, hasta los diferentes entornos y manifestaciones de la vida pública.

El desconocimiento sobre la discapacidad, no sólo por personas extrañas al individuo con discapacidad, sino por parte de sus mismos familiares, sumado al impacto del desplazamiento y el efecto psicológico que éste genera, tiende a exacerbar las barreras sociales para que las personas con discapacidad puedan gozar de ámbitos de inclusión.

Pero más allá de los factores discapacitantes que por desconocimiento, estigmas o prejuicios pueden generarse en el entorno familiar, también son insistentes los testimonios de que las mismas instituciones encargadas de la atención a la población desplazada, tienden a reforzarlos, a generar barreras de acceso a los servicios existentes y, en consecuencia, a profundizar la exclusión de esta población.

7.2 Discriminación y exclusión por barreras de acceso al entorno físico y al transporte

La exclusión de las personas con discapacidad, que entre otras se enmarca a través del prejuicio, impide a estos sujetos gozar en condiciones de igualdad del ejercicio pleno de sus derechos. Pero esta exclusión no se da sólo a través de barreras actitudinales y sociales, sino también a través de entornos físicos inaccesibles. Las personas desplazadas con discapacidad encuentran serias barreras de accesibilidad en el transporte, en la vivienda, en espacios públicos, en los centros de salud, en los centros de atención, en las escuelas, en las tiendas y mercados. Escaleras, puertas pequeñas, baños inaccesibles, o sin ayudas para la movilidad, son la constante que enfrenta esta población, especialmente aquellas con deficiencias en la movilidad y aquellas con deficiencias sensorial auditiva y sensorial visual.

Las unidades de atención al desplazamiento adolecen de mínimas condiciones de accesibilidad y a pesar de que algunas personas desplazadas con discapacidad relatan que se las ingenian para acceder a ellos, ponen de presente la indiferencia frente a sus problemas de movilidad.

Otro factor grave de exclusión, generado por barreras de acceso al entorno físico, se presenta en los centros educativos y de atención en salud. Estos no han sido adecuados para que personas en sillas de ruedas o usuarios de otras ayudas técnicas puedan acceder con facilidad. Tampoco las personas con deficiencia sensorial- auditiva o sensorial- visual cuentan con señales sonoras o visuales que faciliten su movilidad en estos entornos.

La vivienda, por su parte, es otro aspecto crítico. Son pocos los lugares de habitación con estándares mínimos de accesibilidad y cuando los hay, no pueden ser costeados por las personas desplazadas con discapacidad. Dado que sus oportunidades económicas se ven minimizadas tanto por el desplazamiento como por la discapacidad, difícilmente pueden adecuar sus lugares de habitación.

Ahora bien; las barreras de acceso al entorno físico, no se limitan a barreras arquitectónicas. No sirve de nada una edificación accesible si las personas con discapacidad, no pueden llegar a ella porque las calles, el transporte, e incluso las barreras actitudinales, se lo impiden. Incluso, el hecho de que las facilidades de transporte, los servicios de salud especializados, programas ocupacionales se concentren en las ciudades o cabeceras municipales, agrava las barreras de acceso al entorno de muchas de las personas desplazadas con discapacidad que se ubican en zonas rurales.

Un factor que reiteradamente se puso de presente ante la Corte, es el tema del transporte. Los buses, por ejemplo, no son accesibles a todas las personas con discapacidad. Para su movilidad, muchas veces se necesitan servicios de transporte especializados o taxis que no pueden ser costeados por ellas. Incluso, aún cuando algunas personas con discapacidad pueden acceder al transporte masivo, sus costos las impactan de manera desproporcionada.

7.3 Discriminación y exclusión por barreras de acceso a la información y a la comunicación

Ahora bien, las diferentes intervenciones presentadas ante la Corte coinciden en el hecho de que las personas desplazadas con discapacidad al igual que sus familias no conocen sus derechos, y mucho menos conocen el cómo hacerlos efectivos. Buena parte de los testimonios presentados, dan cuenta, por ejemplo, de una población no registrada, por desconocer el requisito de la declaración.

La ausencia de educación -que se expresa, entre otras circunstancias, en el alto índice de analfabetismo de esta población-, el aislamiento al que ha estado sometida, como las barreras sociales, actitudinales y de acceso al medio físico que se han puesto de presente, son causas directas del desconocimiento de sus derechos. Pero a estos factores, se les suma las particulares barreras existentes para el acceso a la información y comunicación que muchas de ellas tienen que enfrentar.

Esta situación se agrava, además, por el hecho de que la información disponible sobre la atención al desplazamiento no contempla las particulares necesidades de la población con discapacidad. Los funcionarios encargados de recibir la declaración o de realizar la visita domiciliaria no tienen información básica sobre la condición de discapacidad, ni tienen claridad sobre los servicios particulares a los que pueden acceder las personas con discapacidad.

En síntesis, la Corte comparte el diagnóstico de una de las organizaciones que intervinieron en la sesión de información técnica, en el sentido de que “las barreras actitudinales, comunicativas y físicas, generan experiencias devastadoras, que incrementan el impacto del desplazamiento y deterioran la autoestima resultando en un profundo deterioro de las habilidades para emprender actividades, programas, o proyectos que puedan transformar la vida de las personas”.

7.4 Riesgo agravado por los efectos destructivos del desplazamiento forzado sobre las estructuras y capacidades familiares.

Existe una opinión generalizada de que las familias representan un papel esencial en la inclusión social de las personas con discapacidad. Es la familia el principal centro de apoyo para el individuo con discapacidad y de cuya actuación va a depender, en gran parte, la realización de sus expectativas, de sus logros y, en general, de su bienestar. Un ambiente familiar positivo se constituye en uno de los factores primordiales para que la persona con discapacidad pueda lograr una vida plena e independiente; pero también, de manera contraria, las actuaciones negativas de la familia, su deterioro o desintegración, pueden impedir u obstaculizar el desarrollo y bienestar de estas personas.

Particularmente, para las personas en situación de discapacidad, el impacto del desplazamiento en las estructuras y capacidades familiares puede implicar, por ejemplo, la pérdida del cuidador, bien por su muerte o ausencia, o bien por el hecho de que ante el desplazamiento tiene que asumir otros roles frente a los retos que presenta el nuevo entorno. Esta situación, trae como consecuencia mayores sentimientos de dependencia, inseguridad e incluso de sentimientos de abandono, así como el riesgo de abusos y maltratos por parte de personas ajenas a su núcleo familiar.

7.5 Riesgo acentuado por pérdida de redes sociales y del entorno como consecuencia del desplazamiento.

Las personas con discapacidad enfrentan un riesgo acentuado por la pérdida de redes sociales como consecuencia del desplazamiento. Como lo señala uno de los intervinientes en este proceso “para que una persona en situación de discapacidad logre un proceso de inclusión dentro de una comunidad específica debe hacer una inversión prolongada de tiempo para alcanzar el respeto, reconocimiento, acomodaciones y ajustes en doble vía, Cuando esta persona se ve desplazada, su red social desaparece dramáticamente y difícilmente logra ser remplazada por la nueva comunidad que recibe a esta persona”. Sumado a esto, las personas con discapacidad en situación de desplazamiento, sufren de manera particularmente severa el cambio del nuevo entorno, al enfrentar obstáculos adicionales para identificar la forma de satisfacer sus necesidades básicas, para movilizarse, explorar y adaptarse al lugar de recepción.

7.6 Obstáculos agravados para el acceso, permanencia y adaptabilidad al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes desplazados en situación de discapacidad.

La Corte en el Auto N° 251 de 2008, puso de presente los obstáculos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento para acceder, permanecer y adaptarse al sistema educativo. Según lo expuesto, las mediciones especializadas coinciden al señalar que

la mitad de la población desplazada menor de 18 años no accede al sistema educativo. De igual forma, la Corte identificó diversos problemas para que los niños, niñas y adolescentes que accedieron al sistema educativo, permanezcan en él: **1)** la carencia de útiles, textos y cuadernos y uniformes; **2)** los costos económicos impuestos en la práctica como condición de acceso o permanencia; **3)** la explotación laboral; **4)** la precariedad física y psicológica impuesta por el desplazamiento forzado; **5)** el maltrato y la discriminación en el entorno escolar; **6)** el bajo rendimiento académico y las altas tasas de repitencia que presenta esta población; **7)** la alta incidencia de casos de extra edad sin el acompañamiento requerido; **8)** la inseguridad y las amenazas que penden sobre los menores camino a la escuela o dentro del plantel educativo; **9)** los altos patrones de embarazo adolescente.

La compleja situación de acceso y permanencia de los menores desplazados, en el sistema educativo, se ve aún más agravada cuando se trata de niños, niñas o adolescentes que tienen una deficiencia física, sensorial, mental o intelectual. Esta mayor vulnerabilidad, se expresa incluso con barreras adicionales, que son particulares para la población en situación de discapacidad, a saber:

- a. Dados los enormes prejuicios sociales que rodean la discapacidad, se piensa que los niños, niñas y adolescentes con discapacidad no están necesitados de educación o que no son capaces de aprender.
- b. Las barreras físicas, y los costos del transporte que impactan de manera desproporcionada a las personas desplazadas con discapacidad y sus familias, son un agravante que desincentiva la asistencia al aula.
- c. Las barreras de acceso a la educación no sólo son generadas por la falta de atención o desinformación de la familia, sino, en buena parte por el mismo sistema educativo. Sumando a los costos económicos que tienen un impacto desproporcionado en las personas con discapacidad y sus familias, las mismas instituciones educativas generan particulares barreras de entrada a la población desplazada con discapacidad.
- d. Por otra parte, aún cuando la normatividad vigente exige que las personas en situación de discapacidad, deben, por regla general, ser incluidas en el aula, esto dista de ser una realidad.
- e. Una barrera adicional es que la vinculación a las instituciones educativas sólo es permitida hasta los 15 años de edad del solicitante, y los subsidios para educación que otorga Familias en Acción tiene como límite los 18 años de edad.

Ahora bien, por las falencias de monitoreo y registro de la población desplazada con discapacidad no es posible determinar la magnitud del problema educativo de los niños, niñas, y adolescentes en esta doble condición, ni las necesidades particulares de cada uno de ellos.

7.7 Obstáculos agravados para las personas desplazadas con discapacidad, mayores de 15 años para acceder al sistema educativo o programas de capacitación laboral acordes con sus necesidades.

Ahora bien, la dramática cifra de 3.9% de asistencia escolar de personas desplazadas con discapacidad, se acentúa a partir de los 14 años. Desde esa edad la asistencia a un centro de educación formal disminuye en forma importante y más conforme aumenta la edad. La ausencia de formación escolar, que impacta desde la niñez, pero que se profundiza en la juventud y

la adultez, trae enormes consecuencias, principalmente en el acceso al trabajo o actividades productivas, a lo que más adelante se referirá la Corte. No obstante, vale la pena insistir aquí, que las intervenciones presentadas a esta Sala coinciden en que esta población mayor de 14 años, no tiene preparación para la integración socio-ocupacional. No sólo no ha recibido educación formal –que se expresa, entre otras circunstancias en el elevado índice de analfabetismo-, sino que también enfrenta múltiples barreras para acceder a programas de preparación para la vida laboral, acordes no sólo con sus necesidades particulares, sino con las necesidades ocupacionales que requiere el nuevo entorno. Las barreras físicas, comunicativas y sociales que presenta el sistema educativo en general, se replican en los programas de capacitación laboral. A esto se suma la escasa oferta institucional y los problemas que presenta la misma.

7.8 Obstáculo agravado en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas.

En la sesión pública realizada el 1 de abril de 2008 la Corte recibió el testimonio de diferentes personas en situación de discapacidad, hombres, mujeres, adolescentes. La gran mayoría expresó una petición común: oportunidades laborales.

Como es bien sabido, la población desplazada en general encuentra serias dificultades para encontrar oportunidades laborales en el lugar de asentamiento. Entre otras razones, por el hecho de tratarse de una población dedicada principalmente a las actividades del campo, le es difícil acceder al mercado laboral, porque sus competencias y habilidades no son las que requiere el nuevo entorno. Esta misma circunstancia, la enfrentan los desplazados en situación de discapacidad, que en su lugar de origen se dedicaban a actividades en el campo. No obstante, y a diferencia de lo individuos que no tienen una deficiencia física, sensorial, intelectual o mental, ellos tienen que enfrentar barreras adicionales que les impiden acceder al mercado laboral.

Por un lado, los prejuicios sobre las personas con discapacidad, que existen en todos los ámbitos sociales, se expresan de manera permanente en el ámbito laboral, especialmente por el desconocimiento frente a las potencialidades de la persona con discapacidad como persona productiva.

A estas problemáticas, se suman los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad para ser beneficiarias de programas de restablecimiento socioeconómico ofrecidos en el marco del SNAIPD, principalmente por su bajo perfil como sujetos de crédito. Como no pueden comprobar ingresos estables, no son titulares de inmuebles, no pueden conseguir fiadores, y muchos de ellos no poseen siquiera el documento de identidad, sus posibilidades de acceso al crédito son prácticamente nulas.

7.9 Impacto agravado para las personas en situación de discapacidad y desplazamiento, en la salud.

Si bien la atención de la discapacidad, no debe estar centrada exclusivamente en un tema de acceso a los servicios de salud, pues como se ha señalado, diversos factores sociales y ambientales son generadores de discapacidad, las condiciones de salubridad, y el acceso a una atención integral y de calidad en salud es fundamental para las personas en situación de discapacidad. Una atención oportuna puede minimizar los efectos de una determinada limitación física, sensorial, intelectual o mental, prevenir la aparición de otras deficiencias, y maximizar las oportunidades para que la persona lleve una vida independiente. Lo que encuentra la Sala es que por una concurrencia de factores, unas de ellas generadas por la situación del desplazamiento forzado, otras por las fallas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, las personas desplazadas con

discapacidad están enfrentadas a un alto riesgo de deterioro de sus condiciones de salud, de adquirir otra deficiencia física, sensorial, intelectual o mental y de ver disminuidas sus esperanzas de vida. Adicionalmente, ven retrasados los procesos de recuperación de sus condiciones físicas, psicológicas, intelectuales o mentales, con lo cual se comprometen severamente sus posibilidades de desarrollar o recuperar su independencia funcional. Dentro de los factores que comprometen el derecho a la salud de las personas con discapacidad, están los siguientes:

- a. Hambre, desnutrición y precarias condiciones de vivienda y de entorno habitacional.
- b. Desconocimiento sobre la presencia de una discapacidad y sobre posibilidades de rehabilitación/habilitación.
- c. Distancias y barreras de acceso físico a los centros asistenciales.
- d. Ausencia de atención integral por parte del Sistema General de Seguridad Social en salud, que impacta de manera acentuada a la población con discapacidad.

7.10 *Obstáculo agravado de las personas en situación de desplazamiento y discapacidad al igual que sus familias de garantizar un mínimo vital. Riesgo acentuado de mendicidad.*

Las personas desplazadas con discapacidad ven seriamente amenazado su derecho al mínimo vital. De hecho, ha sido ampliamente diagnosticado que una de las principales causas de pobreza e indigencia es la exclusión: social, económica o de participación en la vida política. Esta circunstancia la enfrenta la población desplazada en general, pero tiene un impacto desproporcionado en las personas desplazadas con discapacidad. Las mismas autoridades del Gobierno dan cuenta de que la pobreza y la discapacidad van de la mano; ésta última es a la vez causa y consecuencia de pobreza. Pero lo que no evidencian ni manifiestan, es que la circunstancia de pobreza e indigencia crónica que enfrenta la mayor parte de las personas con discapacidad se tiende a profundizar y a perpetuar cuando la viven personas que se encuentran ante otras circunstancias de marginación, como lo es el desplazamiento.

No debe sorprender que uno de los mayores riesgos que enfrenta la población desplazada con discapacidad, al igual que sus familias, es tener que vivir de la mendicidad o de la caridad.

7.11 *Problemas graves de índole psicosocial en las personas desplazadas con discapacidad.*

El impacto psicosocial causado por el desplazamiento ha sido ampliamente documentado. Inseguridad, depresión, traumas por hechos violentos o pérdidas familiares y materiales, son frecuentes en la población desplazada. Sin embargo, para la población con discapacidad, al impacto emocional que surge por hechos asociados al conflicto armado y al desplazamiento, se suma el de la exclusión y marginamiento que tiene que enfrentar en razón de su discapacidad y de la pérdida del entorno familiar y social de apoyo. Varios intervinientes en este proceso resaltaron la profunda tristeza, la percepción de pérdida de su reconocimiento como seres valiosos y útiles, la sensación de inseguridad, miedo y abandono que sufren a raíz del desplazamiento y por el hecho de no poder asumir el control de su vida y de su entorno. Estos sentimientos además, refuerzan el círculo vicioso de exclusión que padecen, pues el deterioro en su salud mental reduce a su vez las ya escasas posibilidades de participar de la vida social y familiar, en igualdad de condiciones.

7.12 Mayor impacto del desplazamiento en la construcción de identidad de personas con discapacidad.

La Corte en este proceso ya ha llamado la atención del riesgo que existe en la población desplazada con discapacidad de ocultar la presencia de una particular deficiencia física, intelectual, mental o sensorial. Este hecho obedece a diferentes factores, entre ellos, a la dificultad o rechazo de esta población de asumir una doble victimización. La conclusión del Consejo Noruego para Refugiados, a través de las entrevistas realizadas a personas en situación de desplazamiento y discapacidad, es que el “primer gran dilema que enfrentan estas personas, es el propio del reconocimiento de la doble condición”.

7.13 Obstáculos agravados para la población desplazada con discapacidad de ejercer su derecho a la participación.

Diversas organizaciones han señalado la importancia de la participación para las personas desplazadas con discapacidad. Este es un medio tanto para fortalecer su estado psicosocial, facilitar los procesos de integración en el nuevo entorno, fomentar su empoderamiento y, en términos generales, para poder hacer visibles las situaciones particulares que enfrentan. Sin embargo, los ámbitos de participación para esta población son reducidos, principalmente por las barreras sociales, físicas y de comunicación, que la condena en general a la exclusión y al aislamiento. A esta circunstancia se suma, la ausencia de participación de las personas con discapacidad en situación de desplazamiento en la formulación de políticas y decisiones que les atañan directamente.

Un hecho que llama la atención, es que las restricciones en la participación, no provienen sólo de las instancias oficiales. Según se informó a la Corte en este proceso, algunas organizaciones que trabajan con y para personas con discapacidad, se niegan a plantear la problemática específica de la población desplazada con discapacidad, por el temor de que al combinar las dos categorías, se desvíe la atención de las preocupaciones generales que enfrentan las personas con discapacidad.

7.14 Los riesgos acentuados que enfrentan las cuidadoras y cuidadores de personas con discapacidad, en el marco del desplazamiento forzado.

La Corte ha partido de la identificación de varios riesgos que impactan de manera diferencial y agravada a las personas con discapacidad. Sin embargo, como las diferentes intervenciones lo han puesto de presente, las acciones en el marco de la política del desplazamiento, bajo un enfoque diferencial en discapacidad, si bien deben considerar al individuo, no pueden dejar de lado al entorno y en especial a la familia. Con particular insistencia, se ha llamado la atención sobre el hecho de que los riesgos a los que está expuesta la población desplazada con discapacidad, impactan también a sus familiares, especialmente a aquellas personas que cumplen el papel de cuidadoras o cuidadores –que en su gran mayoría son mujeres y, en no pocos casos, madres cabeza de familia-. En otras palabras, el familiar, cuidadora o cuidador de una persona desplazada con deficiencias físicas, mentales, sensoriales o intelectuales, puede padecer también del impacto desproporcionado que resulta de la interacción entre discapacidad y desplazamiento.

En especial, se ha hecho hincapié en las barreras que enfrentan las cuidadoras o cuidadores de personas en situación de desplazamiento y discapacidad para: **a)** ingresar al mercado laboral y poder en consecuencia garantizar una subsistencia digna para sí y para su familia; **b)** contar con una atención psicológica adecuada que le permita responder de mejor manera al rol de cuidador de una persona en situación de discapacidad; **c)** poder gozar de espacios de ocio y tiempo libre. De allí que las familias desplazada con miembros con discapacidad necesiten también de una mayor protección para poder gozar y ejercer sus derechos, en condiciones de igualdad.

8. Ámbitos críticos de intensificación de los riesgos y problemáticas que enfrentan las personas con discapacidad en el marco del desplazamiento forzado.

Aunque, como se viene señalando, las personas con discapacidad tienen que sufrir de manera particularmente aguda las consecuencias del desplazamiento, para algunas, los riesgos y problemáticas que enfrenta la población desplazada con discapacidad en general, se viven con mayor severidad. Dentro de los ámbitos críticos de intensificación de los riesgos y problemáticas para esta población, se encuentra el tipo de discapacidad, el género, la edad, la adscripción étnica o cultural.

8.1 El tipo de discapacidad como ámbito crítico de intensificación.

8.1.1. Impacto agravado para la población desplazada con deficiencia mental

Existe una gran diversidad entre la población desplazada con discapacidad, entre otros factores, por las particulares deficiencias que padece cada una de ellas y los riesgos del entorno que tienen que enfrentar. Así, los obstáculos en términos de movilidad para una persona con limitaciones físicas, pueden, en determinadas circunstancias, ser mayores que los que enfrenta, por ejemplo, una persona con una deficiencia sensorial. *A contrario sensu*, las dificultades en el acceso a la comunicación y a la información de las personas con deficiencias sensoriales pueden ser más graves que para una persona con deficiencias en la movilidad. Es decir, que hay riesgos que se acentúan o disminuyen de acuerdo con la particular situación y condición de discapacidad que enfrenta la persona.

La mayor parte de las intervenciones coinciden en que las personas con deficiencias mentales, son quienes enfrentan de manera más acentuada los riesgos que se han puesto de presente en este proceso. En general, hay una ausencia total de la comprensión de su situación, es esta población la que recibe mayores actitudes negativas y prejuicios, la que se oculta con más frecuencia, la que enfrenta un alto riesgo de abuso sexual y otras formas de violencia y la que, desde todo punto de vista, sufre de mayor marginalidad, exclusión, y restricción en la participación. Sumado a esto, la ausencia de una detección temprana y el poco acceso de la población desplazada con discapacidad a procesos de rehabilitación integral, impactan de manera acentuada a las personas con deficiencias mentales, quienes requieren especialmente de estos procesos para potenciar sus logros y capacidades y para facilitar su inclusión social.

8.1.2. Mayor discriminación y exclusión de la atención al desplazamiento, según tipo de discapacidad y causas de la misma.

Ahora bien: hay un punto adicional, que la Corte no puede dejar de advertir en relación con el impacto agravado del desplazamiento en función de los diferentes tipos de discapacidad. Lo que se reportó de manera reiterada, es que dentro de la política pública de atención al desplazamiento, la población se enfrenta a impactos diferenciales de exclusión y discriminación, dependiendo no sólo del tipo de discapacidad, sino de la forma como fue adquirida la misma. Si bien la atención para la población desplazada con discapacidad es precaria en todas las áreas, de manera insistente se puso de presente a la Corte que aquellas personas que tienen una deficiencia física, principalmente causada por minas antipersona o municiones sin explotar, reciben un mejor tratamiento por parte de las autoridades, que las personas con otro tipo de deficiencias, adquiridas con anterioridad al desplazamiento.

8.1.3. El género como ámbito crítico de intensificación de riesgos y problemáticas acentuadas para la población desplazada con discapacidad.

Las mujeres con discapacidad sufren de impactos diferenciales frente a los distintos riesgos y problemáticas acentuadas para la población desplazada con discapacidad. A su condición de marginamiento y exclusión por la discapacidad y por el desplazamiento, se suma la fuerte discriminación que en la sociedad colombiana se ejerce en contra de las mujeres.

8.1.4. La primera infancia y la adolescencia como ámbitos críticos de intensificación de riesgos y problemáticas acentuadas para la población desplazada con discapacidad.

En el Auto 251 de 2008, la Corte mostró como los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento son unas de las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada, e identificó una serie de problemas transversales diferenciados que las afectan. Insistió además la Corte que frente a estos riesgos diferenciales que enfrentan los niños, niñas y adolescentes desplazados, la discapacidad es un ámbito crítico de intensificación y confluencia de problemas transversales.

8.1.5. La edad avanzada como ámbito crítico de intensificación de riesgos y problemáticas acentuadas para la población desplazada con discapacidad.

Para el adulto mayor, el desplazamiento genera consecuencias devastadoras, pues los despoja de aquello que durante años habían construido, con el agravante adicional de que no cuentan ya con el mismo tiempo, ni con las mismas condiciones vitales para reconstruir lo que habían logrado. Si una persona desplazada con edad avanzada tiene además una deficiencia física, sensorial, mental o intelectual, los factores de riesgo descritos, como el abandono, la agravación de sus condiciones de salud, la pérdida de sus entornos familiares y sociales, los riesgos a su integridad y seguridad personal, las restricciones en la participación, los efectos psicosociales, sólo por mencionar algunos, tienden a acentuarse con particular severidad. Esta mayor vulnerabilidad, no es excepcional.

La crítica situación de los adultos mayores con discapacidad, debe ser abordada mediante un enfoque diferencial en discapacidad, lo suficientemente detallado y comprensivo que dé cuenta de los riesgos acentuados para ellos, resaltando, además, que a medida que avanza la edad, puede aumentar su estado de vulnerabilidad.

8.1.6. La pertenencia étnica como ámbito crítico de intensificación de los riesgos y problemas acentuados para la población desplazada con discapacidad indígenas o afrodescendientes.

Al igual que sucede con las personas con discapacidad mental, con las mujeres, los niños y los adultos mayores, la información sobre la situación particular que enfrentan los afrodescendientes e indígenas con discapacidad en el marco del desplazamiento forzado es básicamente inexistente. No obstante, no es difícil concluir que estas personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad acentuada. Por lo menos dos factores inciden en el impacto agravado para esta población de los distintos riesgos descritos en esta providencia: por un lado, la discriminación constante de una sociedad donde el racismo es prevalente; por el otro lado, y como consecuencia directa de aquél, la pobreza extrema que sufre la población afrodescendiente e indígena en el país, que se refleja, entre muchas otras circunstancias, en mayores índices de hambre y desnutrición, exclusión laboral y educativa. Como ya se señaló, la pobreza, la discriminación, la exclusión, son factores que agravan la discapacidad, pero a su vez, el estar inmerso en una condición de discapacidad, profundiza los niveles de pobreza, discriminación y exclusión. Por eso no debe extrañar que una población como la afrodescendiente e indígena con discapacidad, se vea expuesta a un círculo vicioso de marginamiento y exclusión que le impide gozar plenamente de sus derechos.

9. Respuesta estatal a los diferentes riesgos que impactan de manera diferencial y agudizada a las personas desplazadas con discapacidad y a sus familias.

9.1 Aspectos generales

El Informe del Gobierno es, principalmente, un recuento sobre las acciones adelantadas por diferentes instancias en torno a la atención a la discapacidad. Inicia con una descripción del “contexto de la atención a la discapacidad”, a continuación presenta los resultados del Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad DANE, realizado en 800 municipios entre el 2002 y el 2008, y expone las líneas generales la “Política Pública Nacional de Discapacidad”.

El Gobierno explica que de conformidad con la Política Pública de Discapacidad y el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario. Desarrollo para todos”, se expidió el Plan Nacional para la atención de la discapacidad. Así mismo, señala que dado que el tema de la discapacidad exige una intervención integral frente al individuo y su entorno para su efectiva integración y participación, que necesita de la articulación de los diferentes actores y entidades que integran el Estado, la Ley 1145 de 2007 dispuso la conformación del Sistema Nacional de Discapacidad, “como el mecanismo de coordinación de los diferentes actores que intervienen en la integración social de esta población, en el marco de los Derechos Humanos.”

Sobre la implementación de la Política Nacional de Discapacidad, a la que está dedicada la mayor parte del informe, el Gobierno señala que se han dado “importantes avances”, sobre todo a nivel nacional. Se explica, además, que “con el fin de reforzar los avances en la implementación de la

política y la articulación de la acción de los diferentes actores y en particular del nivel nacional con los niveles territoriales, se ha dado la directriz de que en los planes de desarrollo territorial se incluyan acciones y recursos para atender a las poblaciones de mayor vulnerabilidad económica y social. Estas actividades se ha reforzado con asistencia técnica y una comunicación dirigida a las autoridades”.

9.2 Respuesta estatal al riesgo acentuado de discriminación y exclusión de las personas desplazadas con discapacidad por barreras actitudinales, de acceso al entorno físico y de información y comunicación.

No existe en la respuesta del Gobierno ninguna acción particular para la población desplazada con discapacidad, encaminada a remover barreras sociales, de acceso al entorno físico, de acceso a la información o a la comunicación. Lo que presenta el informe son acciones generales realizadas, en el marco de la política pública de discapacidad, por diferentes ministerios.

¿Sobre el tema de accesibilidad a la información y a la comunicación, el Ministerio de Protección Social señala que coordina el Comité Consultivo de Discapacidad, con el cual se han realizado cuatro mesas de trabajo.

Por su parte, el Ministerio de Comunicaciones, señala que “con el fin de que las personas con discapacidad puedan disfrutar del acceso a todo tipo de información pública, el Ministerio de Comunicaciones en el año 2004 estructuró el Proyecto Comparte Accesible que tiene como objetivo adquirir cien licencias de JAWS, software especializado que permite la interacción entre personas ciegas o con baja visión a equipos de cómputo”. Así mismo, expresa que en el año 2005 el Ministerio de Comunicaciones estructuró el proyecto “Telefonía Accesible”, a través del cual “se busca que las personas con discapacidad auditiva puedan acceder al servicio de telefonía mediante la creación de un centro de relevo y el montaje de una red de acceso que permita la utilización de este servicio.”

9.3 Respuesta estatal al riesgo agravado para las personas con discapacidad por los efectos destructivos del desplazamiento forzado sobre las estructuras y capacidades familiares.

La Corte Constitucional no ha sido informada sobre actuaciones estatales destinadas específicamente a responder a los efectos negativos y destructivos del desplazamiento forzado sobre las familias. La única referencia que se hace es la simple enumeración de algunos programas ordinarios del ICBF, frente a los que se señala, están abiertos a población con discapacidad. Particularmente, en el tema de la familia se menciona el programa de “Fortalecimiento a las familias rurales dispersas”.

9.4 Respuesta estatal a los obstáculos agravados para el acceso, permanencia y adaptabilidad al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes desplazados en situación de discapacidad.

La respuesta de las autoridades a los problemas de acceso, permanencia y adaptabilidad al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, en situación de desplazamiento forzado, se concreta principalmente en las acciones realizadas por el Ministerio de Educación.

9.5 Respuesta estatal a los obstáculos agravados para las personas desplazadas con discapacidad, mayores de 15 años para acceder al sistema educativo o programas de capacitación laboral acordes con sus necesidades.

La respuesta estatal a los problemas de acceso y permanencia de la población desplazada con discapacidad, consiste básicamente en una presentación del SENA de cifras para indicar el número de personas que ha atendido en sus programas “Sena Incluyente” y a través del “servicio público de empleo”.

9.6 Respuesta estatal al obstáculo agravado en la inserción al sistema económico y al acceso a oportunidades laborales productivas.

En relación con oportunidades para el trabajo la respuesta estatal consiste principalmente en las actividades realizadas por el Ministerio de Protección Social. En primer lugar, se hace referencia a la mesa de laboral del Comité Consultivo Nacional de Discapacidad, del cual el Ministerio es Coordinador. Por su parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incluye información relacionada con acceso a medios productivos para la población desplazada.

9.7 Respuesta estatal al impacto agravado para las personas en situación de discapacidad y desplazamiento, por deficiencias en el campo de la salud.

La respuesta de las autoridades en materia de salud, se concreta en reseñar actividades adelantadas por el Ministerio de Protección Social. En primer lugar, se hace referencia a la mesa laboral del Comité Consultivo Nacional de Discapacidad, del cual el Ministerio es Coordinador. Posteriormente el Ministerio reseña sus acciones como coordinador de la política y como integrante del Sistema Nacional de Discapacidad.

9.8 Respuesta estatal al obstáculo agravado de las personas en situación de desplazamiento y discapacidad al igual que sus familias de garantizar un mínimo vital.

En este campo, el informe del Gobierno señala simplemente que “se encuentra en trámite un proyecto de Decreto que busca regular la asignación de subsidios a personas con discapacidad y en extrema pobreza y vulnerabilidad entre los 18 y 52 años.”

9.9 Respuesta estatal al obstáculo agravado para la población desplazada con discapacidad de ejercer su derecho a la participación y asociación.

La Corte Constitucional no ha sido informada sobre actuaciones estatales destinadas a promover la participación de personas desplazadas con discapacidad. La única referencia que se hace es la del Ministerio de Protección Social, en el sentido de indicar que transfirió recursos para fortalecer organizaciones de y para la discapacidad.

9.10 Valoración general de la respuesta estatal.

De acuerdo con la Constitución y con los diferentes compromisos internacionales adoptados por Colombia, la población desplazada con discapacidad debe gozar de una especial protección para garantizar la plenitud de sus derechos. En atención a su situación de vulnerabilidad acentuada, las autoridades están en la obligación de incorporar un enfoque diferencial en discapacidad, y de tomar, en consecuencia, acciones afirmativas en favor de esta población, a fin de que se logre su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones. Entre otros mandatos, ello está previsto de manera general en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Carta, y en forma puntual en el principio 4° de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de la ONU, según el cual las personas con discapacidad “tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.” Como también lo ha advertido la Corte, la falta de un tratamiento diferencial se presume como un acto en sí mismo de discriminación en contra de esta población, pues lleva a que la condición de desigualdad y desprotección a la que se ve expuesta se perpetúe. En consecuencia, frente a esta presunción las autoridades tienen la carga de la prueba para desvirtuar lo contrario.

Lo que se advierte de la respuesta enviada por el Gobierno con ocasión de la sesión pública de información técnica del 1 de abril de 2008, es que no sólo el Estado no ha desplegado mayores actividades para comprender los riesgos particulares que enfrentan las personas con discapacidad en el marco del desplazamiento forzado, sino que de manera grave ha omitido su deber de adoptar acciones diferenciales, teniendo en cuenta su situación particular.

Lo que se concluye con el informe del Gobierno, es que éste no parece haber incorporado en el núcleo de sus decisiones que la situación de las personas con discapacidad, e incluso la de sus familias, no se puede subsumir en una categoría general de discapacidad, ni en una general de desplazamiento. Para las personas con discapacidad el desplazamiento hace más severa su situación, los enfrenta a unos riesgos particulares que no son comunes para toda la población con discapacidad, ni para toda la población desplazada. Es decir, que frente a esta situación, se requiere una respuesta con especificidad -además integral y multisectorial-, que no puede reducirse a la oferta institucional general para la población con discapacidad o para la población desplazada.

En síntesis, lo que se concluye de la respuesta del Gobierno, es que éste ha sido indiferente a la situación particular que enfrentan las personas con discapacidad en el marco del desplazamiento forzado, con lo cual, lejos de cumplir su obligación de remover las barreras que le impiden a esta población gozar de sus derechos en igualdad de oportunidades con las demás personas, contribuye a perpetuar las condiciones de marginamiento y exclusión a las que se ha visto expuesta. Un tratamiento diferencial en discapacidad en el marco de la política de atención al desplazamiento forzado es imperioso, enfoque que deberá garantizar acciones integrales y coordinadas para hacer frente a la acentuada vulnerabilidad que enfrentan las personas con discapacidad.

IV. MEDIDAS A ADOPTAR

En esta providencia la Corte Constitucional ha constatado la existencia de diferentes riesgos del conflicto armado y del desplazamiento forzado que afectan a las personas con discapacidad. También ha valorado la respuesta del Gobierno, para concluir que éste no ha incorporado un enfoque diferencial en discapacidad orientado a superar el estado de cosas inconstitucional en lo que respecta a la población desplazada con discapacidad, de conformidad con los mandatos de la Constitución y de las distintas disposiciones internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad. En consecuencia, en esta providencia la Corte ordenará la adopción de una serie

de medidas encaminadas a que las distintas entidades que conforman el SNAIPD den respuesta idónea a las diferentes problemáticas descritas en esta providencia.

Las órdenes a impartir estarán encaminadas a que las autoridades del SNAIPD:

- a. Suplan las falencias de información que se tiene sobre la población desplazada con discapacidad.
- b. Diseñen e implementen un programa nuevo en el ámbito del SNAIPD, esto es, el “Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado”, con dos componentes centrales –uno de prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las personas con discapacidad y sus familias, y uno de atención a las personas con discapacidad y sus familias, que se encuentran en situación de desplazamiento forzado.
- c. Diseñen y ejecuten cinco (5) proyectos pilotos en distintas ciudades y poblaciones del país, orientados a responder a los riesgos específicos en el marco del conflicto armado y a los problemas transversales diferenciados más apremiantes para la población desplazada con discapacidad.
- d. Brinden la atención concreta a 15 personas desplazadas con discapacidad, cuya situación individual fue acreditada ante la Corte con ocasión de la sesión pública de información técnica del 1 de abril de 2008.

1. Medidas para superar las falencias de información sobre la población desplazada con discapacidad.

Un problema central que se ha puesto de presente a lo largo de esta providencia, es la ausencia de información precisa sobre la magnitud de la problemática que enfrentan las personas desplazadas con discapacidad, y sobre las necesidades particulares que requieren ser satisfechas. Tal información es indispensable para ofrecer una atención adecuada e integral en el marco de un enfoque diferencial en discapacidad, que permita, en consecuencia, garantizar el goce efectivo de los derechos de dicha población.

Por tanto, la primera orden de la Corte estará encaminada a que las autoridades del SNAIPD, bajo la coordinación de Acción Social, en el término de 6 meses, prorrogables por la Corte, adopten mecanismos para suplir las falencias de información, y establezcan criterios unificados para la recolección de la misma. Estos mecanismos deberán permitir no sólo obtener una información precisa de esta población a futuro, sino corregir las fallas de información existentes frente a la población que actualmente se encuentra registrada en el RUPD. Como mínimo, los sistemas de información, deberán comprender:

- a. El número de personas con discapacidad, en situación de desplazamiento, desagregadas por tipo de discapacidad, sexo, edad, origen étnico, lugar de ubicación. Para la determinación de los tipos de discapacidad, se deberán utilizar estándares internacionalmente reconocidos.
- b. Información que permita precisar los riesgos asociados al conflicto armado y al desplazamiento con la aparición o agravación de condiciones de discapacidad.

- c. Información que permita precisar el grado de realización de los derechos de la población con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta el tipo de discapacidad, el sexo, la edad, el origen étnico, el lugar de ubicación.
- d. Información sobre las condiciones familiares de la persona con discapacidad, incluyendo datos que permitan conocer la situación en la que se encuentran las personas encargadas de su cuidado.

Para la unificación de los criterios, se deberá contar con la participación activa de personas en situación de desplazamiento y discapacidad y de sus familias, al igual que de las organizaciones que promueven sus derechos. Como mínimo, deben ser involucradas en el proceso de diseño del Programa las organizaciones nacionales que participaron en la sesión pública de información técnica del 1 de abril de 2001, a las cuales se les comunicará el presente Auto, a saber: Asociación del Magdalena Medio para la Discapacidad “AMDIS”, Corporación Regional de Rehabilitación del Valle, Asociación de personas discapacitadas de Tibú –ASODISCAT-, Programa PAIIS de la Universidad de los Andes, Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional y la Fundación Mi Sangre.

De igual forma, se deberá invitar a participar a diferentes organizaciones internacionales que promueven los derechos de las personas desplazadas con discapacidad. Como mínimo, se deberá invitar al Consejo Noruego para Refugiados y a Handicap Internacional Colombia, organizaciones que intervinieron activamente en la sesión pública del 1 de abril de 2008. A ellas se les comunicará también el presente Auto para que decidan si participan en este escenario.

2. Diseño e implementación de un programa nuevo para la prevención de los riesgos especiales en el marco del conflicto armado y la atención integral de la población desplazada con discapacidad en el ámbito del SNAIPD.

Adicionalmente la Corte Constitucional ordenará el diseño e implementación de un nuevo programa en el ámbito del SNAIPD: el “Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado”.

Este Programa deberá ser diseñado en forma conjunta por el Director de Acción Social, el Ministro de Protección Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de Defensa, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona, bajo la coordinación de Acción Social. El Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad frente al desplazamiento forzado, deberá diseñarse y prepararse en un término máximo de seis meses a partir de la comunicación de la presente providencia, sin perjuicio de los ajustes que deba requerir en función de la información que se adquiera de conformidad con las acciones que la Corte ordenará para mejorar la caracterización y registro de la población desplazada con discapacidad.

Este programa incluirá dentro de su ámbito de cobertura los siguientes componentes centrales:

- 2.1 Un primer componente en el ámbito de la prevención.** Incluye elementos constitutivos relativos a los distintos problemas diferenciados que aquejan a las personas con discapacidad y a sus familias, con la debida atención a las personas que se encuentran en riesgo acentuado, como lo son las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, y las personas con discapacidad mental. Este primer componente, deberá responder a los riesgos especiales

que enfrenta la población desplazada con discapacidad ante el conflicto armado que se han identificado en la presente providencia.

Como mínimo en este primer componente se deberán incluir las siguientes acciones - la mayoría de las cuales están enunciadas en el borrador de “Directriz de Atención a la Población en situación de Desplazamiento con un Enfoque Diferencial en Discapacidad” del Ministerio de Protección Social, que fue remitido a la Corte por el Gobierno en abril 1 de 2008:

- a. Establecer mecanismos idóneos para la identificación de la población con discapacidad en riesgo de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta el tipo de discapacidad, el género, la edad, la adscripción étnica.
- b. Proveer a la población con discapacidad en riesgo de desplazamiento y a sus familias de información pertinente sobre rutas seguras para la evacuación e huida desde su lugar de origen, en caso de que el desplazamiento sea inminente.
- c. Desarrollar estrategias de protección y acompañamiento de la población desplazada con discapacidad y de sus familias para responder a los eventos de emergencia.
- d. Capacitar y formar a los funcionarios competentes para que puedan responder a los riesgos en discapacidad, antes y durante el desplazamiento.
- e. Fortalecer el sistema de alertas tempranas con medios de comunicación alternativos, que sean sensibles a las necesidades de la población con discapacidad.
- f. Diseñar e implementar cursos de capacitación para la población con discapacidad y sus familias, en riesgo de desplazamiento, sobre cómo deben responder frente a la inminencia de la huida.
- g. Diseñar estrategias de fortalecimiento de redes de apoyo social para la reubicación de personas con discapacidad, en caso de ser abandonadas.
- h. Elaborar materiales pedagógicos para la comunidad, que incluyan las necesidades de las personas con discapacidad y sus familias, y que estén disponibles en formatos de comunicación sensibles a las diferentes discapacidades, tales como Braille, información en medios visuales, textos grabados u otros idóneos.
- i. Diseñar protocolos y rutas de atención, dirigidos específicamente a la población con discapacidad y sus familias, teniendo en cuenta las necesidades específicas de esta población según el tipo de discapacidad, el género, la edad, la adscripción étnica.

2.2 Un segundo componente en el ámbito de atención integral a la población con discapacidad y a sus familias en situación de desplazamiento, que aborde mediante sus elementos constitutivos los distintos riesgos diferenciados que las aquejan.

Este segundo componente deberá responder mediante acciones concretas a la protección de la población desplazada con discapacidad, frente a cada uno de los riesgos desproporcionados que la afectan. El programa deberá definir metas y acciones puntuales en el corto, mediano

y largo plazo, basadas en el goce efectivo de sus derechos fundamentales. En todo caso, se deberá asegurar que las acciones realizadas contemplen actividades específicas para atender a la población desplazada con discapacidad según su tipo de discapacidad, su edad, género o adscripción étnica y cultural.

Por lo menos el programa deberá responder a las obligaciones mínimas que tiene el Estado Colombiano en función de las disposiciones constitucionales e internacionales, reseñadas en el acápite anterior, esto es:

- a. Adoptar acciones para garantizar, a la población desplazada con discapacidad y a sus familias, información completa sobre sus derechos y la forma para hacerlos efectivos.
- b. Adoptar medidas puntuales que contribuyan a superar los riesgos acentuados que enfrenta la población desplazada con discapacidad en el marco de la salud y que permitan garantizarle a las personas con discapacidad en situación de desplazamiento una atención integral en salud.
- c. Adoptar acciones para garantizar a la población desplazada con discapacidad los servicios de habilitación y rehabilitación integrales a los que haya lugar, tanto funcionales como sociales y ocupacionales.
- d. Asegurar a la población desplazada con discapacidad la provisión de los servicios y medios de apoyo necesarios como los equipos, recursos auxiliares, asistencia personal y servicios de intérprete, según sean necesarios para cada persona individualmente considerada.
- e. Adoptar medidas para la sensibilización de la población sin discapacidad, encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra los derechos de las personas con discapacidad. En especial, estas medidas deberán asegurar la adecuada formación de las familias de personas con discapacidad, y del personal que participe en la planificación y atención de la población desplazada con discapacidad.
- f. Realizar acciones encaminadas a garantizar condiciones de accesibilidad al entorno físico, a los servicios de atención al desplazamiento, a la información y la comunicación necesarias para que esta población pueda desempeñarse en condiciones de igualdad. En relación con el entorno físico de manera prioritaria se deberán adecuar los albergues y centros de atención a la población desplazada para garantizar el fácil acceso de las personas con discapacidad, o establecer otros mecanismos de acceso idóneos que respeten su dignidad y sean de fácil disponibilidad y utilización.
- g. Desarrollar medidas puntuales y diferenciales para garantizar el acceso, permanencia e inclusión de las personas desplazadas con discapacidad en el sistema educativo.
- h. Adoptar medidas específicas para garantizar que las personas desplazadas con discapacidad puedan acceder al mercado laboral. Entre otras, se deberá asegurar que las personas desplazadas con discapacidad, reciban una formación para el trabajo acorde con sus intereses y capacidades, y que, luego de esta formación, se les haga un acompañamiento para su efectiva inclusión laboral.

- i. Realizar acciones encaminadas a garantizar, para la población desplazada con discapacidad, la preservación de un mínimo vital y la provisión de seguridad social.
- j. Tomar acciones para orientar a las familias de personas desplazadas con discapacidad, sobre las necesidades de atención de dichas personas, los servicios disponibles y las acciones que ellas pueden realizar en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de sus familiares con discapacidad. Igualmente, se deberán adoptar medidas específicas en beneficio de las o los cuidadores de personas desplazadas con discapacidad.
- k. Propiciar la asociación de personas desplazadas con discapacidad y adoptar medidas para fomentar su participación en la vida social, cultural, en actividades deportivas y recreativas o religiosas.
- l. Tomar las medidas para garantizar que las personas desplazadas con discapacidad puedan habitar viviendas accesibles según su condición.

2.3 Requisitos mínimos de racionalidad de obligatorio cumplimiento para un programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad frente al desplazamiento forzado. Las autoridades integrantes del SNAIPD a quienes se dirige esta orden, bajo la coordinación del Director de Acción Social, deberán asegurarse de que el Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado, cumpla con los siguientes requisitos mínimos de racionalidad:

2.3.1. Especificidad individual del Programa, sus componentes y sus respectivos elementos constitutivos. El Programa, con sus dos componentes y sus correspondientes elementos constitutivos, debe ser creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitiría que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, solamente se subsumen o fraccionen los objetivos que mediante él se pretenden en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Enfatiza la Corte que debe crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender esta orden, con los componentes y los elementos constitutivos recién enunciados. Sin embargo, lo anterior no obsta para que dicho programa se nutra de los pilares y las experiencias existentes tanto en el tema de desplazamiento como de discapacidad.

2.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar. Sin perjuicio de las medidas generales que se contemplen, en la definición de estas metas se deberán incluir acciones específicas según tipo de discapacidad, género, etnia y ciclo vital.

Advierte la Corte que no serán admisibles condicionamientos ni diferenciaciones injustificadas entre personas con discapacidad por hechos asociados directamente al conflicto armado o al desplazamiento forzado, y aquellas personas que con anterioridad al desplazamiento tenían una discapacidad por otros factores desencadenantes. En otras palabras, el origen de la discapacidad, no puede ser utilizado como factor para beneficiar a determinadas personas desplazadas con discapacidad por encima de otras que también se encuentran desplazadas.

2.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

2.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte expresamente que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de esta orden. La presente providencia genera en cabeza de los destinatarios de las órdenes aquí impartidas la obligación de asegurar que el Programa cuente con presupuesto suficiente y oportunamente disponible, para lo cual tienen el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a las disposiciones normativas que puedan constituir un obstáculo para ello.

2.3.5. Cobertura material suficiente para poder responder a las diferentes problemáticas de la población desplazada con discapacidad.**2.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzado.**

2.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa y para cada uno de sus componentes y elementos constitutivos, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

2.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional. Esto es válido tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del Programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

Advierte la Corte, que dadas las diferencias regionales en relación con los servicios existentes para atender a la población desplazada con discapacidad, es esencial que se determine la forma como se va a propiciar y materializar el compromiso de las diferentes entidades territoriales. Para ello es indispensable que se parta de un inventario de los recursos y servicios disponibles con que cuenta cada municipio para atender a la población desplazada con discapacidad, tales como centros de rehabilitación, servicios de salud, capacitación laboral, integración escolar. Deben diseñarse estrategias puntuales para superar las falencias que se presenten en el ámbito local para garantizar una protección integral a la población desplazada con discapacidad.

2.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del Programa en relación con sus componentes y elementos constitutivos, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger.

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

2.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada con discapacidad o sus familiares.

2.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para la población desplazada con discapacidad y sus familias, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa. Esta información deberá presentarse en forma que resulte accesible para las personas con discapacidad.

2.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

2.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del Gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

2.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

2.3.16. Obligaciones de diseño e implementación del Programa: Las órdenes relativas a la creación e implementación de este Programa serán impartidas al Director de Acción Social, al Ministro de la Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, a la Ministra de Educación, al Ministro de Defensa, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y al Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona. La coordinación del diseño y adopción del Programa y cada uno de sus componentes y elementos constitutivos es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, puede acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar. La presente providencia provee un título jurídico suficiente para que active sus competencias de coordinación en forma efectiva. No obstante, para asegurar la cooperación de todas las entidades responsables, se ordenará que cada una de ellas cumpla sus funciones de manera oportuna según los parámetros fijados por el coordinador. La implementación corresponderá a cada entidad responsable, según sus competencias legales, pero bajo el seguimiento de Acción Social.

Ahora bien: teniendo en cuenta que el Ministerio de Protección Social es el coordinador de la política nacional de discapacidad, cuya experiencia en la puesta en marcha de dicha política es relevante para el diseño y ejecución del Programa que aquí se ordena, se dará una orden individual a este Ministerio para que desempeñe un rol especialmente activo para impulsar la adopción y ejecución de medidas efectivas e idóneas en el marco del Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado.

Advierte la Corte que, en relación con los distintos obstáculos normativos que pueden afectar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia dentro de los términos estrictos aquí fijados –por ejemplo, disposiciones normativas sobre procedimientos presupuestales o requisitos administrativos, las distintas autoridades que conforman el SNAIPD están en la obligación de aplicar la excepción de

inconstitucionalidad. No se admitirá este tipo de razones como justificación para el incumplimiento de las órdenes impartidas en el presente Auto para proteger los derechos fundamentales prevalecientes de las personas desplazadas con discapacidad.

2.3.17. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de los derechos de la personas con discapacidad. El Director de Acción Social debe garantizar la participación activa de personas desplazadas con discapacidad y sus familias, así como de las organizaciones que promueven sus derechos. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño del Programa las organizaciones nacionales que participaron en la sesión pública de información técnica del 1 de abril de 2001, a saber: Asociación del Magdalena Medio para la Discapacidad “AMDIS”, Corporación Regional de Rehabilitación del Valle, Asociación de personas discapacitadas de Tibú –ASODISCAT-, Programa PAIS de la Universidad de los Andes, Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional y la Fundación Mi Sangre.

De igual forma, se deberá invitar a participar a diferentes organizaciones internacionales que promueven los derechos de la población desplazada con discapacidad. Como mínimo, al Consejo Noruego para Refugiados y a Handicap Internacional Colombia, organizaciones que intervinieron activamente en la sesión pública del 1 de abril de 2008.

Al inicio del proceso de diseño de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública, con participación de personas desplazadas con discapacidad, de sus familias, y de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el diseño, adopción e implementación de este Programa.

El Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se dé inicio al proceso de implementación de este Programa –es decir, seis meses después de la notificación de la presente providencia-, sobre los siguientes puntos: **(a)** cuáles organizaciones fueron involucradas en el proceso de diseño de este Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; **(b)** cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

2.3.18. Término de seis meses para finalizar el proceso de diseño y preparación del Programa e iniciar su fase de implementación. La Corte reconoce que el diseño y preparación de un Programa gubernamental de estas características es una tarea altamente compleja, especialmente por el tipo y diversidad de problemas que se deben abordar, por lo cual se considera que un término de seis meses es razonable para que el programa esté en condiciones de iniciar su implementación.

2.3.19. Establecer e implementar dos presunciones constitucionales. Por último, y en forma concomitante, a la creación e implementación del programa referido, las autoridades que conforman el SNAIPD deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, estas presunciones constitucionales que amparan a las personas desplazadas con discapacidad en tanto sujetos de protección constitucional reforzada:

- a. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las personas desplazadas con discapacidad, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y

- b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las personas con discapacidad desplazadas, hasta que se compruebe su plena estabilización socio económica, directamente o gracias a sus familias.

3. Diseño y ejecución de cinco proyectos piloto de prevención y atención a las personas con discapacidad y sus familias en situación de desplazamiento forzado.

Dada la imperiosa necesidad de que se provea de una respuesta estatal inmediata a la grave situación que enfrentan las personas con discapacidad y sus familias en el marco del conflicto armado y del desplazamiento forzado, la Corte ordenará al Director de Acción Social, al Ministro de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, a la Ministra de Educación, al Ministro de Defensa, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona, que de forma conjunta, pero bajo la coordinación de Acción Social, diseñen y ejecuten cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención para responder a los riesgos especiales que aquejan a las personas desplazadas con discapacidad. Estos proyectos deberán ponerse en marcha en distintas zonas del país a saber: Bogotá, D.C., Nariño, Antioquia, Caquetá y Tolima, lugares que según el Informe de Caracterización de la población desplazada en situación de Desplazamiento del DANE, de Marzo de 2008, reportan la mayor presencia de personas en dicha condición, o en otros lugares donde dicha presencia sea también numerosa.

La definición de los componentes de los proyectos piloto estará a cargo de las entidades del SNAIPD competentes según el objeto de cada proyecto piloto a quienes esta orden se dirige. En todo caso, para la definición de estos criterios, al igual que para su diseño e implementación, el Director de Acción Social y las entidades responsables deberán garantizar la participación activa de personas desplazadas con discapacidad y de sus familias, al igual que de organizaciones que promueven sus derechos. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño del Programa las organizaciones nacionales que participaron en la sesión pública de información técnica del 1 de abril de 2001, a saber: Asociación del Magdalena Medio para la Discapacidad “AMDIS”, Corporación Regional de Rehabilitación del Valle, Asociación de personas discapacitadas de Tibú –ASODISCAT-, Programa PAIIS de la Universidad de los Andes, la Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional y la Fundación Mi Sangre.

De igual forma, se deberá invitar a participar a diferentes organizaciones internacionales que promueven los derechos de la población desplazada con discapacidad. Como mínimo, al Consejo Noruego para Refugiados y a Handicap Internacional Colombia, organizaciones que intervinieron activamente en la sesión pública del 1 de abril de 2008.

Precisa la Sala que no es necesario que los proyectos pilotos deban incluir a la totalidad de población desplazada con discapacidad que se encuentra en el lugar donde serán implementados. Por su naturaleza de proyectos piloto es aceptable que se seleccione un número de personas representativa de esta población para implementar en ese segmento limitado los componentes del proyecto correspondiente. Sin embargo, sí es importante que la selección de personas que serán incluidas en los proyectos pilotos, refleje la diversidad de esta población, por lo menos en términos de tipos de discapacidad, género, edad y étnia. Sumado a lo anterior, la Corte ordenará que las personas desplazadas con discapacidad, beneficiarias de las órdenes concretas de protección que se impartirán en la presente providencia y que residan en las ciudades y poblaciones donde se han de implementar estos proyectos piloto, sean incluidas como beneficiarios concretos y partícipes activos de los mismos.

4. Protección concreta para los casos de personas desplazadas con discapacidad y de cuidadoras y cuidadores, individualizados ante la Corte.

La Sala impartirá una serie de órdenes de protección específicas a favor de las personas cuyos casos particulares fueron presentados de manera individual ante la Corte, con ocasión de la sesión pública de información técnica del 1 de abril de 2008. Estas órdenes de protección específica, estarán dirigidas a las diversas entidades que componen el SNAIPD, para que bajo la coordinación de Acción Social, realicen las siguientes actividades:

- a. Que a las quince personas que se reseñan individualmente en la parte resolutive de esta providencia, reciban de manera prioritaria la entrega completa de la ayuda humanitaria de emergencia en un término máximo de quince días contados a partir de la comunicación de la presente providencia, independientemente de que tal ayuda humanitaria de emergencia ya les haya sido entregada en el pasado.
- b. Que se les realice, bajo la coordinación del Director de Acción Social y en un término máximo de tres meses contados a partir de la fecha de comunicación de la presente providencia, valoraciones expertas individuales en diferentes ámbitos, entre otros, en el ámbito educativo, de salud, psicosocial, de posibilidades ocupacionales, y adoptar las medidas correspondientes a su situación individual para garantizarles el acceso efectivo a la oferta institucional actualmente existente y del goce efectivo de todos sus derechos fundamentales.
- c. Que se garantice a todos los miembros del núcleo familiar de estas personas, acceso a los programas y ayudas existentes para la población desplazada.
- d. Que se les inscriba como beneficiarios individuales de los componentes y elementos constitutivos relevantes del Programa para la protección diferencial de las personas desplazadas con discapacidad y sus familias, cuya creación se ordena en la presente providencia.

Adicionalmente, la Corte, frente a estas personas, dará órdenes individuales, dependiendo de la situación fáctica que les ha sido acreditada ante la Corte. En términos generales, estas órdenes están encaminadas a garantizar el acceso de estas personas a servicios integrales en salud, procesos de rehabilitación, inclusión en proyectos de vivienda y proyectos productivos.

La Sala correrá traslado al Director de Acción Social de los datos individuales necesarios para la ubicación física de cada una de las personas beneficiadas con órdenes específicas de protección, para preservar su intimidad y seguridad.

Así, respecto de dichas personas desplazadas con discapacidad, según las necesidades expresadas por cada una de ellas en la sesión de información técnica del 1 de abril de 2008, se ordenará lo siguiente:

1. Para proteger los derechos de la ciudadana Libia Rosa Zapata, se ORDENA al Director de Acción Social, que provea soluciones de cuidado y servicios de rehabilitación integral para su hija con deficiencia mental, de conformidad con una valoración profesional previa coordinada por el ICBF y el Ministerio de la Protección Social. Así mismo se ORDENA

- al Director de Acción Social coordinar la inclusión del núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos.
2. Para proteger los derechos del ciudadano Alexander Obregón Zapata, se ORDENA a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional del ciudadano y se le incluya en un programa de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, provea al ciudadano de las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y lo incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
 3. Para proteger los derechos de la ciudadana Teresa de Jesús García se ORDENA al Ministerio de Educación que adelante las acciones pertinentes para proveer a la ciudadana de un cargo de docente en un centro de educación pública, igual o similar al que venía desempeñando con anterioridad al desplazamiento.
 4. Para proteger los derechos del ciudadano Luis Rodrigo Martínez Andrade se ORDENA a Acción Social que incluya al ciudadano y a su núcleo familiar en el RUPD y le garantice a él y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente SE ORDENA a Acción Social coordinar la realización a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional y se incluya al ciudadano y a su núcleo familiar en un programa de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provea al ciudadano las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
 5. Para garantizar los derechos del ciudadano Libio Gómez, se ORDENA a Acción Social que incluya a todo el núcleo familiar del señor Gómez en el RUPD y le garantice a él y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente se ORDENA a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional del ciudadano y se le incluya en un programa de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provea al ciudadano las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
 6. Para garantizar los derechos de la ciudadana Neyla Rosa Villamil, se ORDENA a Acción Social proveer soluciones de cuidado y servicios de rehabilitación para su núcleo familiar, de conformidad con una valoración profesional previa coordinada por el ICBF y el Ministerio de Protección Social. Adicionalmente, se ORDENA a Acción Social, que coordine la inclusión de ella y de su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingreso.
 7. Para proteger los derechos de la ciudadana Ana Yibe Sarmiento, se ORDENA al Director de Acción Social, que promueva soluciones de cuidado y servicios de rehabilitación integral para su hija con deficiencia mental, de conformidad con una valoración profesional previa coordinada por el ICBF y el Ministerio de la Protección Social. Así mismo se ORDENA al Director de Acción Social coordinar la inclusión del núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos.
 8. Para garantizar los derechos del ciudadano Luis Amín Mosquera, se ordena a Acción Social a Acción Social que tras una evaluación experta, se incluya al ciudadano en un programa de formación ocupacional, conforme a sus habilidades e intereses, al igual que se garantice su inclusión en programas de solución de vivienda y de generación de ingreso.
 9. Para garantizar los derechos del ciudadano Jhon Ferney Giraldo, se ordena a Acción Social a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional del ciudadano y se le incluya a él y a su núcleo familiar en un programa de generación de

ingresos. Así mismo se ordena a Acción Social coordinar la inclusión de su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provea al ciudadano las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.

10. Para garantizar los derechos de la ciudadana Graciela González, se ordena a Acción Social que incluya a la ciudadana y a su núcleo familiar en el RUPD y que le garantice a ella y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente, se ORDENA a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional de la ciudadana y coordinar la inclusión de la ciudadana y de su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provea a la ciudadana de las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
11. Para garantizar los derechos de la ciudadana Arnulfa Micolta Esterilla, se ORDENA a Acción Social que incluya a la ciudadana y a su núcleo familiar en el RUPD y le garantice a ella y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente se ORDENA a Acción Social incluir a la ciudadana y a su núcleo familiar en un programa de generación de ingresos y de solución de vivienda. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que afilie a la ciudadana y a su hija al régimen de salud, y que tras una valoración experta, se le provea a la ciudadana y a su hija de las ayudas técnicas y tratamientos que requieran según su condición, y se les incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
12. Para proteger los derechos de la ciudadana Cecilia Penagos Useche, se ORDENA a Acción Social que provea soluciones de cuidado y servicios de rehabilitación integral para su hijo con discapacidad, de conformidad con una valoración profesional previa coordinada por el ICBF y el Ministerio de la Protección Social. Así mismo se ORDENA al Director de Acción Social coordinar la inclusión del núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos.
13. Para garantizar los derechos del ciudadano Alirio Gelves, se ORDENA a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional del ciudadano y se incluya al ciudadano y a su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provea al ciudadano y a su hijo con deficiencia sensorial, las ayudas técnicas y tratamientos que requieran y se les incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
14. Para proteger los derechos de la ciudadana María Ernestina Valencia, se ORDENA a Acción Social que incluya a la ciudadana y a su núcleo familiar en el RUPD y le garantice a ella y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente se ORDENA a Acción Social coordinar la inclusión de su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social, que tras una valoración experta, se le provea a la ciudadana las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
15. Para garantizar los derechos de la ciudadana María Elcy López, se ORDENA al Ministerio de Protección Social, que tras una valoración experta de la ciudadana y de los todos los miembros con discapacidad de su núcleo familiar, se les provea de las ayudas técnicas y tratamientos que requieran, y se les incluya en un programa de rehabilitación integral de acuerdo a sus necesidades. Adicionalmente, se ORDENA a Acción Social que incluya a la ciudadana y a su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos.

Adicionalmente, y si bien el ciudadano Gerson Alberto Hernández Mogollón, no se encuentra en situación de desplazamiento, por lo cual no queda cobijado bajo las órdenes particulares en beneficio de las quince personas mencionadas, dada su condición de líder a favor de las personas con discapacidad, y su activa participación en la sesión de información técnica del 1 de abril de 2008, la Corte ordenará a Acción Social y a las demás entidades del SNAIPD responsables, que aseguren la participación directa de este ciudadano en toda la fase de diseño e implementación del Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- CONSTATAR, que las personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, no son tratadas de manera acorde con su status constitucional como sujetos de especial protección y merecedores de atención y protección prioritaria y diferenciada; y **DECLARAR** que sus derechos fundamentales están siendo continuamente desconocidos.

SEGUNDO.-CONSTATAR, que la política pública de atención a la población desplazada carece de un enfoque integral diferencial respecto de las personas con discapacidad, que sea sensible a los riesgos especiales que como consecuencia del desplazamiento forzado, generan un impacto desproporcionado sobre ellas y sus familias que se agrava, en razón del género, la edad, la etnia y el tipo de discapacidad. **DECLARAR** que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial que responda a las necesidades de las personas desplazadas con discapacidad, tal y como ha sido descrita en la presente providencia.

TERCERO.- ORDENAR, a las diferentes autoridades del SNAIPD, que bajo la coordinación de Acción Social adopten, en el término de seis meses, los mecanismos necesarios para suplir las falencias de información en relación con la población desplazada con discapacidad, y establezcan criterios unificados para la recolección de la misma. Como mínimo, los sistemas de información, deberán contemplar los siguientes temas:

- a. El número de personas con discapacidad, en situación de desplazamiento, desagregadas por tipo de discapacidad, sexo, edad, origen étnico, lugar de ubicación. Para la determinación de los tipos de discapacidad, se deberán utilizar estándares internacionalmente reconocidos.
- b. Información que permita precisar los riesgos asociados al conflicto armado con la aparición o agravación de condiciones de discapacidad.
- c. Información que permita precisar el grado de realización de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta el tipo de discapacidad, el sexo, la edad, el origen étnico, el lugar de ubicación.

- d. Información sobre las condiciones familiares de las personas con discapacidad, incluyendo datos que permitan conocer la situación en la que se encuentran las personas encargadas de su cuidado.

Para la unificación de estos criterios, se deberá contar con la participación activa de personas en situación de desplazamiento y discapacidad y de sus familias, al igual que de las organizaciones que promueven sus derechos. Como mínimo, deben ser involucradas en el proceso de diseño del Programa las organizaciones nacionales que participaron en la sesión pública de información técnica del 1 de abril de 2001, a las cuales se les comunicará el presente Auto, a saber: Asociación del Magdalena Medio para la Discapacidad “AMDIS”, Corporación Regional de Rehabilitación del Valle, Asociación de personas discapacitadas de Tibú –ASODISCAT-, Programa PAIIS de la Universidad de los Andes, Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional y la Fundación Mi Sangre.

De igual forma, se deberá invitar a participar a diferentes organizaciones internacionales que promueven los derechos de las personas desplazadas con discapacidad. Como mínimo, se deberá invitar al Consejo Noruego para Refugiados y a Handicap Internacional Colombia, organizaciones que intervinieron activamente en la sesión pública del 1 de abril de 2008. A ellas se les comunicará también el presente Auto.

CUARTO.- Para asegurar la respuesta diferencial del Estado colombiano al impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las personas desplazadas con discapacidad se **ORDENA** al Director de Acción Social, que adopte las medidas necesarias para que las dos presunciones constitucionales que amparan a las personas desplazadas con discapacidad, en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, señaladas en esta providencia, sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las personas desplazadas con discapacidad.

QUINTO.- ORDENAR al Director de Acción Social, al Ministerio de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministro del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona, que bajo la coordinación del Director de Acción Social, garanticen el diseño, adopción e implementación de un Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado. Las diferentes entidades a quienes esta orden se dirige deberán cumplir sus funciones de manera oportuna según los parámetros fijados por el coordinador. La implementación corresponderá a cada entidad responsable, según sus competencias legales, pero bajo el seguimiento del Director de Acción Social.

Este Programa deberá incluir dentro de su ámbito de cobertura dos componentes centrales: a) un primer componente en el ámbito de prevención, con elementos constitutivos relativos a los distintos riesgos especiales que causan el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado frente a las personas desplazadas con discapacidad; b) un segundo componente en el ámbito de atención integral a las personas desplazadas con discapacidad y sus familias, con la debida atención a sus áreas críticas de intensificación. El Programa debe cumplir con los requisitos mínimos explicados en la presente providencia, y deberá ser presentado a la Corte al momento de iniciar su fase de implementación, es decir, a más tardar seis meses después de la comunicación del presente auto.

En particular, el Director de Acción Social deberá garantizar para su diseño e implementación la participación activa de personas desplazadas con discapacidad y de sus familias, así como la de organizaciones que promueven sus derechos. Como mínimo, deben ser involucradas en el proceso de diseño del Programa las organizaciones nacionales que participaron en la sesión pública de información técnica del 1 de abril de 2001, a las cuales se les comunicará el presente Auto, a

saber: Asociación del Magdalena Medio para la Discapacidad “AMDIS”, Corporación Regional de Rehabilitación del Valle, Asociación de personas discapacitadas de Tibú –ASODISCAT-, Programa PAIIS de la Universidad de los Andes, Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional y la Fundación Mi Sangre.

De igual forma, se deberá invitar a participar a diferentes organizaciones internacionales que promueven los derechos de las personas desplazadas con discapacidad. Como mínimo, se deberá invitar al Consejo Noruego para Refugiados y a Handicap Internacional Colombia, organizaciones que intervinieron activamente en la sesión pública del 1 de abril de 2008. A ellas se les comunicará también el presente Auto.

SEXO.- ORDENAR, al Ministro de Protección Social, que dada su responsabilidad concerniente a la política pública nacional de discapacidad, adopte las medidas que considere pertinente para que su entidad contribuya a impulsar de manera decidida el diseño e implementación del Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias.

SÉPTIMO.- ORDENAR, al Director de Acción Social, al Ministro de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, a la Ministra de Educación, al Ministro de Defensa, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona, que en forma conjunta, bajo la coordinación del Director de Acción Social, garanticen el diseño y ejecución de cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención de los riesgos especiales que aquejan a las personas desplazadas con discapacidad. Estos proyectos deberán implementarse en diferentes lugares del país, a saber: Bogotá, Nariño, Antioquia, Caquetá y Tolima, o en otros donde la presencia de desplazados con discapacidad también sea numerosa.

Los proyectos piloto, conforme a las precisiones establecidas en la presente providencia, deberán estar diseñados a más tardar dos meses luego de la comunicación del presente Auto, e iniciar en ese momento su fase de ejecución.

La definición de los componentes de los proyectos piloto corresponderá a las diferentes entidades del SNAIPD competentes según el objeto de cada proyecto piloto, a quienes esta orden se dirige, bajo la coordinación del Director de Acción Social. En todo caso, para la definición de los componentes, al igual que para su diseño e implementación, el Director de Acción Social y las entidades responsables deberán garantizar la participación activa de personas desplazadas con discapacidad y de sus familias, al igual que de organizaciones que promueven sus derechos. Como mínimo, deben ser involucradas activamente en el proceso de diseño del Programa las organizaciones nacionales que participaron en la sesión pública de información técnica del 1 de abril de 2001, a saber: Asociación del Magdalena Medio para la Discapacidad “AMDIS”, Corporación Regional de Rehabilitación del Valle, Asociación de personas discapacitadas de Tibú –ASODISCAT-, Programa PAIIS de la Universidad de los Andes, Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional y la Fundación Mi Sangre.

De igual forma, deberá invitar a participar a diferentes organizaciones internacionales que promueven los derechos de la población desplazada con discapacidad. Como mínimo, al Consejo Noruego para Refugiados y a Handicap Internacional Colombia, organizaciones que intervinieron activamente en la sesión pública del 1 de abril de 2008.

OCTAVO.- Proteger los derechos de las personas cuya situación individual fue acreditada ante la Corte con ocasión de la sesión pública de información técnica del 1 de Abril de 2008 a saber: **1)** Libia Rosa Zapata de Rengifo, **2)** Alexander Obregón Zapata, **3)** Teresa de Jesús García, **4)** Luis Rodrigo Martínez Andrade, **5)** Libio Gómez **6)** Neyla Rosa Villamil Marmol, **7)** Ana Yibe Sarmiento, **8)** Luis Amín Mosquera, **9)** Jhon Ferney Giraldo, **10)** Graciela González, **11)** Arnulfa

Micolta Esterilla, **12)** Cecilia Penagos Useche, **13)** Alirio Gelves, **14)** María Ernestina Valencia, **15)** María Elcy López y, en consecuencia, **ORDENAR**, al Director de Acción Social, al Ministro de Protección Social, al Ministro del Interior y de Justicia, a la Directora del ICBF, a la Ministra de Educación, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y al Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que dentro de sus respectivas órbitas de competencia en lo pertinente según lo ordenado, pero bajo la coordinación del Director de Acción Social, realicen las siguientes acciones:

- a. Garantizar que reciban la entrega completa de la ayuda humanitaria de emergencia en un término máximo de quince días contados a partir de la comunicación de la presente providencia, independientemente de que tal ayuda humanitaria de emergencia ya les haya sido entregada en el pasado.
- b. Garantizar que todos los miembros del núcleo familiar de estas personas, tengan acceso a los programas y ayudas existentes para la población desplazada.
- c. Realizar, bajo la coordinación del Director de Acción Social y en un término máximo de tres meses contados a partir de la fecha de comunicación de la presente providencia, valoraciones expertas individuales en diferentes ámbitos, entre otros en el ámbito educativo, de salud, psicosocial, de posibilidades ocupacionales, y adoptar las medidas correspondientes a su situación individual para garantizarles el acceso efectivo a la oferta institucional actualmente existente y del goce efectivo de todos sus derechos fundamentales.
- d. Inscribirlos como beneficiarios individuales de los componentes y elementos constitutivos relevantes del Programa para la protección diferencial de las personas desplazadas con discapacidad y sus familias, cuya creación se ordena en la presente providencia.

Adicionalmente:

1. Para proteger los derechos de la ciudadana Libia Rosa Zapata, se ORDENA al Director de Acción Social, que provea soluciones de cuidado y servicios de rehabilitación integral para su hija con deficiencia mental, de conformidad con una valoración profesional previa coordinada por el ICBF y el Ministerio de la Protección Social. Así mismo se ORDENA al Director de Acción Social coordinar la inclusión del núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos.
2. Para proteger los derechos del ciudadano Alexander Obregón Zapata, se ORDENA a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional del ciudadano y se le incluya en un programa de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, provea al ciudadano de las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y lo incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
3. Para proteger los derechos de la ciudadana Teresa de Jesús García se ORDENA al Ministerio de Educación que adelante las acciones pertinentes para proveer a la ciudadana de un cargo de docente en un centro de educación pública, igual o similar al que venía desempeñando con anterioridad al desplazamiento.
4. Para proteger los derechos del ciudadano Luis Rodrigo Martínez Andrade se ORDENA a Acción Social que incluya al ciudadano y a su núcleo familiar en el RUPD y le garantice a él y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente SE ORDENA a Acción Social coordinar la realización a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional y se incluya al ciudadano y a su núcleo familiar en un

programa de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provean al ciudadano las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.

5. Para garantizar los derechos del ciudadano Libio Gómez, se ORDENA a Acción Social que incluya a todo el núcleo familiar del señor Gómez en el RUPD y le garantice a él y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente se ORDENA a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional del ciudadano y se le incluya en un programa de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provean al ciudadano las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
6. Para garantizar los derechos de la ciudadana Neyla Rosa Villamil, se ORDENA a Acción Social proveer soluciones de cuidado y servicios de rehabilitación para su núcleo familiar, de conformidad con una valoración profesional previa coordinada por el ICBF y el Ministerio de Protección Social. Adicionalmente, se ORDENA a Acción Social, que coordine la inclusión de ella y de su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingreso.
7. Para proteger los derechos de la ciudadana Ana Yibe Sarmiento, se ORDENA al Director de Acción Social, que promueva soluciones de cuidado y servicios de rehabilitación integral para su hija con deficiencia mental, de conformidad con una valoración profesional previa coordinada por el ICBF y el Ministerio de la Protección Social. Así mismo se ORDENA al Director de Acción Social coordinar la inclusión del núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos.
8. Para garantizar los derechos del ciudadano Luis Amín Mosquera, se ordena a Acción Social que tras una evaluación experta, se incluya al ciudadano en un programa de formación ocupacional, conforme a sus habilidades e intereses, al igual que se garantice su inclusión en programas de solución de vivienda y de generación de ingreso.
9. Para garantizar los derechos del ciudadano Jhon Ferney Giraldo, se ordena a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional del ciudadano y se le incluya a él y a su núcleo familiar en un programa de generación de ingresos. Así mismo se ordena a Acción Social coordinar la inclusión de su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provean al ciudadano las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
10. Para garantizar los derechos de la ciudadana Graciela González, se ordena a Acción Social que incluya a la ciudadana y a su núcleo familiar en el RUPD y que le garantice a ella y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente, se ORDENA a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional de la ciudadana y coordinar la inclusión de la ciudadana y de su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provea a la ciudadana de las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
11. Para garantizar los derechos de la ciudadana Arnulfa Micolta Esterilla, se ORDENA a Acción Social que incluya a la ciudadana y a su núcleo familiar en el RUPD y le garantice a ella y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente se ORDENA a Acción Social incluir a la ciudadana y a su núcleo familiar en un programa de generación de ingresos y de solución de vivienda. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que afilie a la ciudadana y a su hija al régimen de salud, y que tras una valoración experta, se le provea a la ciudadana y a su hija de las ayudas

técnicas y tratamientos que requieran según su condición, y se les incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.

12. Para proteger los derechos de la ciudadana Cecilia Penagos Useche, se ORDENA a Acción Social que provea soluciones de cuidado y servicios de rehabilitación integral para su hijo con discapacidad, de conformidad con una valoración profesional previa coordinada por el ICBF y el Ministerio de la Protección Social. Así mismo se ORDENA al Director de Acción Social coordinar la inclusión del núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos.
13. Para garantizar los derechos del ciudadano Alirio Gelves, se ORDENA a Acción Social coordinar la realización, a través de personal idóneo, de un perfil ocupacional del ciudadano y se incluya al ciudadano y a su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos. ORDENA al Ministerio de Protección Social que tras una valoración experta, se le provea al ciudadano y a su hijo con deficiencia sensorial, las ayudas técnicas y tratamientos que requieran y se les incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
14. Para proteger los derechos de la ciudadana María Ernestina Valencia, se ORDENA a Acción Social que incluya a la ciudadana y a su núcleo familiar en el RUPD y le garantice a ella y a su núcleo familiar el acceso a los programas existentes para la población desplazada. Adicionalmente se ORDENA a Acción Social coordinar la inclusión de su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos. ORDENA al Ministerio de Protección Social, que tras una valoración experta, se le provea a la ciudadana las ayudas técnicas y tratamientos que requiera y se le incluya en un programa de rehabilitación integral según sus necesidades.
15. Para garantizar los derechos de la ciudadana María Elcy López, se ORDENA al Ministerio de Protección Social, que tras una valoración experta de la ciudadana y de los todos los miembros con discapacidad de su núcleo familiar, se les provea de las ayudas técnicas y tratamientos que requieran, y se les incluya en un programa de rehabilitación integral de acuerdo con sus necesidades. Adicionalmente, se ORDENA a Acción Social que incluya a la ciudadana y a su núcleo familiar en un programa de solución de vivienda y de generación de ingresos.

Adicionalmente, para garantizar los derechos del ciudadano Gerson Alberto Hernández Mogollón se ORDENA a Acción Social y a las demás entidades del SNAIPD responsables, que aseguren la participación directa de este ciudadano en toda la fase de diseño e implementación del Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias.

La Corte correrá traslado al Director de Acción Social de los datos individuales necesarios para la ubicación física (dirección y teléfono) de cada uno de las personas beneficiadas con órdenes específicas de protección, para preservar su intimidad y seguridad.

NOVENO.- AUTORIZAR, a las distintas entidades que conforman el SNAIPD para que en relación con los distintos obstáculos normativos que puedan limitar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas con discapacidad, o disposiciones normativas que puedan afectar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, apliquen la excepción de inconstitucionalidad.

DÉCIMO.—Para garantizar la más amplia participación de personas desplazadas con discapacidad y sus familias y de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la población desplazada con discapacidad, en el proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, y en particular en los procesos de diseño e implementación

del Programa cuya creación aquí se ordena, se **COMUNICA** el presente auto a las siguientes organizaciones: Consejo Noruego para Refugiados, Handicap Internacional Colombia, Asociación del Magdalena Medio para la Discapacidad “AMDIS”, Corporación Regional de Rehabilitación del Valle, Asociación de personas discapacitadas de Tibú –ASODISCAT-, Programa PAIIS de la Universidad de los Andes, Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional y la Fundación mi Sangre.

Como parte del reconocimiento a la labor de la Corte Constitucional en beneficio de la población desplazada, el Consejo Noruego para Refugiados ha querido apoyar la difusión de gran parte del material que la Corte Constitucional ha expedido a partir de la promulgación de la Sentencia T-025 de 2004, con el propósito que llegue, de manera compilada y con un lenguaje mas sencillo, a los responsables de la formulación, ejecución y seguimiento de la política pública de atención a la población desplazada a nivel nacional y local y a todas aquellas personas interesadas en aproximarse a lo que debe ser una política pública con perspectiva de goce efectivo de derecho.

