

INDICE DE ANEXOS

- ANEXO 1:** Resumen de las sentencias de tutela (T-653010 y acumulados) revisadas en este proceso
- ANEXO 2:** Resumen de las pruebas aportadas por entidades públicas y organizaciones.
- ANEXO 3:** Los deberes del Estado en relación con la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento, según los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno (1998).
- ANEXO 4:** Resumen de las sentencias de la Corte Constitucional sobre los derechos de la población desplazada valoradas en la presente sentencia.
- ANEXO 5:** La política estatal de atención a la población desplazada: Descripción y observaciones relevantes para la decisión adoptada en la presente sentencia.
- A. Descripción
 - B. Observaciones

V. Anexo 1: Resumen de las sentencias de tutela revisadas en este proceso (T-653010 y acumulados).

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
<p>653010¹⁵⁷ (demandante: Fundación Ayudémonos Fundayude a través de su representante legal Javier Augusto Silva Madero)</p>	<p>Grupo de 150 núcleos familiares de población desplazada, que solicitan que se les resuelvan sus peticiones y se de una solución efectiva para su estabilización económica para el otorgamiento de viviendas, reubicación de las familias, y se destinen recursos necesarios como capital semilla para lograr restablecimiento económico.</p>	<p>Salvo Ana de Dios Lerez Hernández, Aurora Balaguera, Deley María Casares, Glenis Miranda Castillo, Liliana Guerra, María Aracely Tobón, Néstor Juana García, Olga Gutiérrez, José Muñoz Monte, Trinidad Sánchez y sus núcleos familiares, los demás demandantes se encuentran inscritos el registro de población desplazada. Existe en el expediente evidencia de que 6 de los 150 núcleos han recibido ayuda humanitaria de emergencia, dos afirman no haber recibido esa ayuda, y sobre el resto no existe información. 3 personas, cabezas de familia, han recibido capacitación en el SENA para montar proyectos productivos.</p>	<p>Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, Sala Civil Familia, sentencia del 9 de julio de 2002. Concede el amparo solicitado para proteger derechos a la vivienda digna en conexidad con el de vida digna y se niega el de la salud e igualdad. Ordena a la Red de Solidaridad Social y al Ministerio de Hacienda, elaborar propuestas para estabilización socioeconómica tendientes a la reubicación y consolidación de las familias desplazadas, con seguimiento y evaluación del impacto generado por la aplicación de dichos planes y programas y al INURBE asistir técnicamente el proceso de postulación al subsidio de vivienda, asignar los subsidios de acuerdo con los criterios legales y velar por el giro oportuno de los mismos, y además implementar planes de asistencia técnica a las entidades territoriales, organizaciones no gubernamentales para el diseño y ejecución de los proyectos habitacionales para la población desplazada. Para el cumplimiento de esta orden concede un plazo de 4 meses. Excluye de la orden a la Presidencia de la República, y a varios de los tutelantes por no aparecer inscritos en el SUR.</p>

¹⁵⁷ Expediente cabeza de proceso

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
<p>619610 (demandante: Cristóbal Quevedo Medina y otros)</p>	<p>Grupo de 58 familias de desplazados solicitan que autoridades cumplan con su misión de protección a población desplazada y respuesta efectiva de las solicitudes en materia de vivienda y proyectos productivos.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Recibieron atención humanitaria de emergencia por tres meses.</p>	<p>Tribunal Superior de Ibagué Sala de Familia, en sentencia de mayo 8 de 2002, concede por considerar que dentro del marco del estado social de derecho, es necesario que se llegue a una solución definitiva del problema planteado, mediante la reubicación de las personas y familias, y la atención de las necesidades de alimentación, trabajo, vestuario y salud de los desplazados, además de la educación de los menores y capacitación de jóvenes y adultos integrantes del grupo accionante, atendiendo además a que aún no se involucran en los proyectos productivos</p>
<p>674158 (demandante: Mario Alberto Estrada Palacio)</p>	<p>Grupo de 1 familia de desplazados solicitan que autoridades den orientación y ayuda efectiva para acceder a vivienda y a capacitación para proyectos productivos.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Recibieron atención humanitaria de emergencia por tres meses.</p>	<p>Juzgado 28 Penal del Circuito de Medellín. Sentencia de septiembre 12 de 2002. Decide amparar derechos Ordena a la Red de Solidaridad Social Seccional Antioquia que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo se realicen las gestiones necesarias que: 1) permitan orientar al peticionario las gestiones necesarias para que pueda adelantar los trámites para la adquisición de vivienda ante INURBE con sede en Medellín; 2) que le permitan acceder a programas de formación para encontrar sus propios medios de subsistencia.</p>
<p>675028 (demandante: Jairo Melo Ramírez)</p>	<p>Grupo de 1 familia que el 17 de abril de 2002 presentó proyecto individual para establecimiento de</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Recibieron atención humanitaria de emergencia por tres</p>	<p>Juzgado Primero Penal del Circuito de Barranquilla, sentencia de septiembre 23 de 2002, decide denegar la tutela, por cuanto lo que presentó el</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	comercio. No le han contestado	meses.	demandante fue un formato de proyecto individual y no un derecho de petición. El formato entregado no cumple con ninguno de los requisitos del artículo 5 del CCA.
675074 (demandante: Yony de Jesús Valencia Roa y otros)	Grupo de 85 familias de desplazados solicitan que autoridades cumplan con su misión de protección a población desplazada y respuesta efectiva de las solicitudes en materia de vivienda y proyectos productivos.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Recibieron atención humanitaria de emergencia por tres meses. Antonio Alcides Becerra Buesaquillo no firmo demanda.	Consejo Seccional de la Judicatura de Quindío, sentencia de 5 septiembre de 2002. Concede la tutela y ordena políticas que solucionen acorde y efectiva con los problemas que tienen los accionantes.
675081 (demandante: Guillermina Ferreira)	Grupo de 1 familia de desplazados solicitan acceso a proyectos productivos para garantizar subsistencia en condiciones dignas.	Está inscrita en el sistema de registro de desplazados. Recibió ayuda humanitaria de emergencia y se le prestó servicio de salud en el hospital Federico Lleras de Ibagué. Se remitió a la Secretaría de Educación de Ibagué para que otorgara cupos escolares y exoneración de gastos. Recibió auxilio para pagar 3 meses de arrendamiento	Tribunal Superior de Ibagué, Sala laboral. Sentencia de 19 de septiembre de 2002. Negó la tutela por considerar que la accionante no expuso hecho alguno imputable a varios de los demandados. Respecto al INURBE precisó que considera que al no estar postulada la accionante no tiene legitimidad para adelantar la acción por vivienda y además, que la tutela no es procedente porque en la Acción de Cumplimiento reside el mecanismo pertinente para obligar la ejecución que se pretende del Decreto 951 de 2001.
675076 (demandante: Ariel de Jesús Serna y otros)	Grupo de 71 familias de desplazados, varias de ellas de origen indígena solicitan que autoridades cumplan con su misión de protección a población desplazada y den respuesta efectiva de las solicitudes en materia de vivienda y proyectos productivos.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Recibieron atención humanitaria de emergencia por tres meses. Algunos recibieron un auxilio para pagar arrendamiento por 3 meses y sus hijos fueron inscritos en colegios públicos.	Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, 23 de julio de 2002, concede con excepción de personas no registradas. Ordena política de solución de problemas de desplazados, a partir de reuniones en las cuales exista un acuerdo.
675083 (demandante: Jorge Osorio)	Grupo de 197 (17 representadas por adultos, 180 por menores de edad)	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Como la	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, Sala Primera Civil, Familia,

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
Peña como PERSONERO DE NEIVA)	familias de desplazados solicitan, a través del personero municipal de Neiva que ordene iniciar las gestiones para dar solución efectiva a los problemas de los menores destinando los recursos necesarios para la asignación de los subsidios para compra de vivienda usada, y que se realicen en un término máximo de 60 días.	tutela es presentada por el personero municipal a nombre de los menores de edad y de los adultos, no es posible saber si han recibido o no ayuda humanitaria de emergencia, salvo algunos casos en los que expresamente se dice que la han recibido. La mayoría no se han postulado para el auxilio de vivienda y algunos pocos han recibido orientación para la presentación de proyectos productivos	Laboral, en sentencia de septiembre 24 de 2002, decide CONCEDER el amparo solicitado por considerar que en el caso de los menores y adultos demandantes, los problemas generados a partir del desplazamiento forzado y la vulneración de sus derechos fundamentales persiste, pese a los compromisos adquiridos por las entidades demandadas para dar solución al problema del desplazamiento forzado.
675096 (demandante: Gregorio Hernández Oyola)	Grupo de 1 familia de desplazados solicita que se resuelvan sus solicitudes sobre auxilio de vivienda y proyecto productivo para garantizar subsistencia digna.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Recibieron ayuda humanitaria de emergencia por 3 meses.	Tribunal Superior Sala Laboral Tolima, en sentencia de 25 de septiembre de 2002, no concede pues considera que las entidades han atendido las solicitudes del actor y los trámites se han realizado.
675844 (demandante: Gabriel Antonio Pérez Ramírez)	Grupo de 1 familia de desplazados solicita que autoridades cumplan con su misión de protección a población desplazada y den respuesta efectiva a solicitud en materia de vivienda, así como garantías para poder subsistir.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Se le dio ayuda humanitaria de emergencia, inscripción de menores en escuelas para garantizar educación y 100% ayuda para proyecto productivo.	Tribunal Superior Sala Laboral Ibagué, en sentencia de 20 de septiembre de 2002, niega tutela pues debe dirigirse primera a la red para que estos lo incluyan en las ayudas solicitada.
675955 (demandante: Enoc Campo Polanco y otros)	Grupo de 79 familias de desplazados, solicitan que autoridades cumplan con su misión de protección a	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados, salvo Nancy Isabel Martínez, José	Juzgado 5to civil del circuito de Bogotá. Sentencia del 17 de septiembre de 2002. Con excepción de las personas que

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	población desplazada y respuesta efectiva de las solicitudes en materia de vivienda y proyectos productivos.	Anastasio Velásquez y Héctor Hernando Bernal y sus respectivos núcleos familiares que según la RSS no están inscritos. Recibieron ayuda humanitaria de emergencia y unos pocos han recibido asesoría para la presentación de proyectos de vivienda. Salvo un caso, no se postularon para auxilio de vivienda.	la red afirmó que no estaban inscritas, concede la tutela y ordena dar respuesta a algunas peticiones, y ordena política por parte de red para garantizar educación de menores, vivienda.
679482 (demandante: Dora Alba Ramírez Aguirre y otros)	Grupo de 3 familias de desplazados, bajo la dirección de Dora Alba Ramírez Aguirre solicita auxilio para vivienda.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Se les han entregado mercados. Ayuda humanitaria de emergencia.	Juzgado 2do de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira, en sentencia de 29 de octubre de 2002, niega por temeridad al intentar solicitar por vía de tutela cuando ya estaba registrada con otra cédula.
680268 (demandante: Jorge E Peralta de Brigard, como representante legal de la Asociación Humanitaria de Colombia) en representación de Jaime de Jesús Echeverri Pérez.	Jorge E Peralta de Brigard, representante legal de la Asociación Humanitaria de Colombia, solicita la protección de los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado compuesto por el núcleo familiar de Jaime de Jesús Echeverri y, ordenar la protección de las tierras de propiedad y/o posesión de las víctimas del desplazamiento forzado que se vieron obligadas a abandonarlas abruptamente.	La familia está inscrita en el sistema de registro de desplazados y se le entregó un bono de \$130.000 pesos como ayuda humanitaria de emergencia.	Juzgado 38 Civil del Circuito de Bogotá. Sentencia de octubre 1º de 2002. DENIEGA, el amparo solicitado por considerar que el accionante no se ha presentado a la RSS para recibir la ayuda a la que tiene derecho.
680627 (demandante: Juvenal Navarro Arroyo y otros, todos representantes legales de	Juvenal Navarro Arroyo, Deyanira Herrera, Eduardo Orozco, Pedro Pacheco, Ismael Maestre, Juan Montes, Jony Meriño, Luis Carlos Fernández representantes legales de	Afirman estar inscritos en el sistema de registro de desplazados. No hay información sobre ayudas recibidas.	Juzgado 8 Civil del Circuito Barranquilla, en sentencia de agosto 2 de 2002, niega, pues la tutela protege derechos fundamentales y no es el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de una ley.

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
asociaciones de desplazados)	las organizaciones de desplazados en el área metropolitana de Barranquilla: Asociación de Desplazados del Caribe Colombiano, Asociación por un mejor vivir feliz, Asociación Nueva Vida, Asociación Nuevo Horizonte, Asociación Desplazados Unidos, Asociación de Desplazados de la Comunidad Cristiana Pentecostal - Asodespente, Asociación Justicia y Paz, Asociación Renacer, en nombre y representación de sus asociados (no se anexa lista de miembros) solicitan protección de los derechos y el cumplimiento del Acuerdo 49 de la Alcaldía de Barranquilla sobre programas de proyectos productivos.		
680670 (demandante: Efraín Navarrete)	Grupo de 1 familia de desplazados solicita que se continúe con la ayuda humanitaria, porque no tiene medios económicos para sobrevivir y es muy viejo para trabajar, así como reubicación.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido atención médica y cuatro mercados.	Juzgado Tercero Penal del Circuito de Buenaventura del 15 de octubre de 2002, desestimar la acción de tutela porque la solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria requiere estudio previo de la Red de Solidaridad Social.
680805 (demandante: Diana Maria Benítez Ramírez)	Grupo de 1 familia, que solicita que les dé ayuda humanitaria de emergencia.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados desde abril 27 de 2001. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia, salud y educación. Se encuentran inscritos como parte del núcleo familiar de Doralba Ramírez (CC. 43341418 Itagui) desde abril 27 de 2001. En esa época era menor de edad	Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira, Risaralda, de octubre 31 de 2002. Deniega tutela, porque no hay vulneración de los derechos, la actora ha recibido la ayuda humanitaria como parte de un núcleo familiar.

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
		identificada con TI 83092852639.	
681418 (demandante: Javier Rayo Pérez y otros)	Grupo de 4 familias, quienes solicitan que se tutelen sus derechos fundamentales invocados mediante, entre otros, la aplicación de las políticas previstas por el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001 y demás medidas tendientes a garantizar materialmente la subsistencia de la demandante en condiciones dignas.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Recibieron ayuda humanitaria de emergencia, auxilio para pagar 3 meses de arrendamiento, se les prestó servicio de salud en el hospital Federico Lleras de Ibagué, y se remitió a la Secretaría de Educación de Ibagué para que otorgara cupos escolares y exoneración de gastos. Se encuentra en trámite la formulación.	Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil y de Familia. Sentencias de septiembre 24 2002.; de septiembre 26 de 2002; y de septiembre 6 de 2002. Se rechazan todas las tutelas debido a que los distintos accionantes intentaron con pocos meses de anterioridad una tutela por los mismos hechos contra los mismos demandados que para el momento del fallo se encontraba pendiente para revisión por parte de la Corte Constitucional. Se descarta la temeridad
681839 (demandante: José Edgar Navarro Solórzano representado por Henry Rivera Acosta como representante legal de la Asociación de familias desplazadas (Asofadecol)	Representante legal de Asociación de Familias Desplazadas que pide se ordene a la Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda, Red de Solidaridad Social, INURBE, Gobernación del Tolima y Alcaldía de Ibagué, para que de acuerdo a sus responsabilidades, procedan a la inmediata materialización de los beneficios como desplazados.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido atención odontológica y de salud en general. A la fecha el accionante se encontraba en “lista de espera” para la entrega de ayuda humanitaria.	Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil - Familia. En sentencia de noviembre 8 de 2002, rechaza la acción de tutela pues considera que existe ausencia de legitimación activa, pues la persona que instauró la acción, no aportó documento alguno en donde se comprobara que es representante legal de ASOFADECOL.
682674 (demandante: Elsy Valencia Lozano)	Grupo de 1 familia que pide reconocerle ayuda humanitaria, recuperar su vivienda, recursos para proyecto productivo, transporte y remesas.	No están inscritos en el sistema de registro de desplazados, aunque el demandante sostiene si estarlo junto con su cónyuge. No han recibido ninguna ayuda.	Juzgado Primero Penal del Circuito de Buenaventura, en sentencia de 28 de octubre de 2002 no tutela los derechos pues no se encuentran registrados como desplazados.
683849 (demandante: Doris Alba Robles)	Grupo de 1 familia que pide se le dé respuesta a su solicitud de vivienda, educación, trabajo y	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda	Consejo seccional de la judicatura del Tolima, en sentencia de noviembre 15 de 2002, considera improcedente

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
Castellanos)	alimentación en un tiempo claro y determinado.	humanitaria de emergencia. Afirma que llenó el formulario para vivienda pero el INURBE no contesta la demanda. No presenta proyecto productivo.	por considerar que la actora tiene el mecanismo de la acción de cumplimiento para hacer cumplir la ley.
683850 (demandante: Jhon Wilson Perdomo Polanía)	Grupo de 1 familia que pide se le dé respuesta a su solicitud de vivienda, educación, trabajo y alimentación en un tiempo claro y determinado.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No ha recibido ayuda humanitaria de emergencia. Dice estar postulada para vivienda pero no se prueba. Pendiente de recursos de ayuda para proyectos.	Consejo seccional de la judicatura del Tolima, en sentencia de noviembre 18 de 2002, considera improcedente por tener el actor otro medio de defensa judicial.
684071 (demandante: Ruby Jadith Oyola Ramírez)	Grupo de 1 familia que pide que se le dé la ayuda humanitaria, subsidio de vivienda y proyecto de sostenibilidad.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria de emergencia.	Juzgado octavo civil del circuito de Bogotá, en sentencia de noviembre 12 de 2002, niega la tutela pues ya se encuentra inscrita en el subsidio de vivienda y en el proyecto de sostenibilidad y debe esperar el procedimiento.
684470 (demandante: Jorge Eliécer Betancourt Márquez)	Grupo de 1 familia que piden que se le reconozca el status de desplazados y los subsidios y ayudas correspondientes.	No están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria de emergencia.	Juzgado primero civil del circuito Armenia, en sentencia de noviembre 14 de 2002, niega el amparo solicitado por considerar que la declaración rendida por el accionante para efectos de ser incluido en el registro único de desplazados se hizo cuatro (4) años después de ocurridos los hechos, y no como ordena el Decreto 2569 de 2002, es decir, dentro del año siguiente al desplazamiento. En consecuencia, no es posible que sea incluido mediante en el registro mediante tutela sin el lleno de los requisitos legales.

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
684548 (demandante: Manuel José Hoyos González)	Grupo de 1 familia que pide se cumpla con la ley y se le dé vivienda así como garantías para poder subsistir.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia.	Tribunal superior sala penal de Ibagué, en sentencia de octubre 22 de 2002, niega se le ha brindado la ayuda mínima y no ha iniciado el trámite para acceder al subsidio de vivienda.
684560 (demandante: Maria Marli Riobo Caleño)	Grupo de 1 familia que pide se cumpla con la ley y se le dé vivienda así como garantías para poder subsistir	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia.	Tribunal superior de Ibagué sala penal, en sentencia de octubre 8 de 2002, niega por improcedente la acción pues se le ha brindado ayuda mínima y no ha iniciado los tramites para acceder a la vivienda ni de educación
684566 (demandante: Edith Silva Trillos)	Grupo de 1 familia que pide solución inmediata o materialización de los beneficios como desplazados.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia.	Tribunal Superior Sala Penal Ibagué, sentencia de octubre 15 de 2002, niega pues aunque se le ha brindado el servicio de atención mínimo no ha acudido al procedimiento para obtener la ayuda que pide.
684572 (demandante: Moisés Pomar Lozano)	Grupo de 1 familia que pide que se cumpla con la ley y se le dé vivienda así como garantías para poder subsistir.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia.	Tribunal superior sala penal Ibagué, en sentencia de octubre 11 de 2002, niega pues considera que se le ha prestado ayuda y que se debe sujetar a los términos de la ley para acceder a los subsidios.
684573 (demandante: Leonidas Montilla Sánchez)	Grupo de 1 familia que pide se cumpla con la ley y se le dé vivienda así como garantías para poder subsistir.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia.	Tribunal superior sala penal de Ibagué, en sentencia de octubre 9 de 2002, niega pues no ha hecho la solicitud de ninguna de las ayudas.
684574 (demandante: Amparo Suasa Forero)	Grupo de 1 familia que pide que se cumpla con la ley y se le dé vivienda así como garantías para poder subsistir.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia. En educación, fueron remitidos a plantel educativo.	Tribunal superior sala penal de Ibagué, en sentencia de octubre 15 de 2002, niega pues se le ha prestado la ayuda humanitaria de emergencia, y no se ha postulado para el subsidio de vivienda ni ha solicitado la educación para su hija.
684579 (demandante: Omayra Henao)	Grupo de 1 familia que pide se cumpla con la ley y se le dé vivienda así como	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados.	Tribunal superior sala penal de Ibagué, en sentencia de octubre 15 de 2002, niega pues

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
Correa)	garantías para poder subsistir.	Han recibido ayuda humanitaria de emergencia.	se le ha prestado la ayuda humanitaria de emergencia, y no se ha postulado para el subsidio de vivienda ni ha solicitado la educación para su hija.
684744 (demandante: José Daniel Santofimio Castro)	Grupo de 1 familia que pide se les dé el subsidio de familia.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.	Juzgado 37 penal del circuito de Bogotá, en sentencia de 31 de octubre de 2002, no tutela porque no ha iniciado el procedimiento y por lo tanto debe hacerlo.
685774 (demandante: Cerafina Huila)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que pide se le dé una ayuda humanitaria y se le incluya en un proyecto de sostenibilidad y de vivienda.	Dice estar inscrita en el sistema de registro de desplazados pero la red dice que no. No han recibido ayuda humanitaria.	Juzgado tercero penal del circuito de Buenaventura, en sentencia de octubre 9 de 2002, niega porque no está inscrita como desplazada y no se les está violando ningún derecho como tal.
685986 (demandante: Carlos Omar Rodríguez)	Grupo de 1 familia que pide la ayuda humanitaria de emergencia y solución estabilizadora de su situación económica.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.	Juzgado primero penal del circuito de Bogotá, en sentencia de 7 de noviembre de 2002, niega la protección de los derechos pues no puede variar los términos de ley.
685987 (demandante: Gladis Ortiz Montejo y otros)	Grupo de 3 familias que piden se les cumpla con el plan de vivienda de capacitación en el SENA y el proyecto de sostenibilidad.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria.	Juzgado primero penal del circuito de Bogotá, en sentencia de noviembre 13 de 2002, niega la protección de los derechos pues no puede variar los términos de ley.
686154 (demandante: Eustacio Fonseca Barraza, como representante legal de la Asociación de Desplazados de Fonseca, Guajira, Adesfongua.)	La demanda la interpone Eustacio Fonseca Barraza como representante legal de la Asociación de Desplazados de Fonseca, Guajira Adesfongua. Ni la acción de tutela, ni la respuesta de la Red, precisa quiénes son las personas desplazadas miembros de Adesfongua. Hay 39 firmantes en un documento manuscrito en el que aparece la lista de asistentes a la asamblea del 19 de septiembre de 2002:	En el expediente no hay prueba de la inscripción de los accionantes en el sistema de registro único de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia: Betty García Díaz, Tercilia García Martínez, Orlando Orozco Molina, Ismael E. Ferrer Herrera, Adriano Fidel Sierra Rambauth, Eduardo Sierra Rambauth, Rafael María Sierra Rambauth, José Ignacio Epiyanú	Juzgado 2° Civil del Circuito de Riohacha, mediante sentencia de 17 de octubre de 2002, niega la tutela por improcedente, por falta de legitimidad activa, pues la demanda no acredita a qué personas se les viola un derecho fundamental.

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	<p>Piden que se ordene a la RSS seccional Riohacha adoptar y desarrollar el programa de Seguridad alimentaria de esa población al igual que el programa de reestablecimiento socioeconómico y el suministro de medicamentos formulados.</p>	<p>Pushaina, Madeleine Jaraba Pushaina y Ernesto Epiyanú Pushaina. Según el certificado de la Cámara de Comercio, la Junta Directiva de Adesfongua es: Eustacio Fonseca B., Felipe Zárate V, Xiomara L. Ariño, Ernesto Epiyanú, Omar Erazo López, Carmen Sierra, William Ariño y Luis E. Duarte.</p>	
<p>686751 (demandante: Maria del Socorro García Díaz)</p>	<p>Persona que piden se le desvincule del núcleo familiar con el cual fue inscrita en el registro único de la población desplazada y como consecuencia se le asigne la protección humanitaria, proyecto productivo, servicios médicos, vivienda y demás, de forma individual como cabeza madre de familia con una menor a su cargo.</p>	<p>Salvo Gutiérrez Padilla Maria Eudila, menor que no se encuentra inscrita en el registro de población desplazada pues no es miembro de la familia García, los demás si están inscritos en el sistema de registro.</p> <p>Han recibido ayuda humanitaria de emergencia, pero la actora alega no hacer parte del grupo familiar que recibió la ayuda. (alojamiento por 3 meses).</p> <p>Son beneficiarios de un proyecto productivo que se adelanta con la corporación agencias para el desarrollo de la Amazonía.</p>	<p>Juzgado primero civil del circuito de Bogotá. Sentencia de 4 de octubre de 2002. Deniega la tutela al no encontrar violado ningún derecho fundamental ya que la actora se encuentra como desplazada dentro del grupo familiar del señor García de tal forma que ha sido beneficiada por los programas pertinentes, además la actora tiene otros medio de defensa judicial ante la Red de Solidaridad Social.</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
686775 (demandante: Carlos Julio Aroca Díaz)	Grupo de 1 familia que pide se ordene a las entidades demandadas entregar los beneficios a los que tiene derecho como desplazados, en igualdad de condiciones con los desplazados que migran a la ciudad.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.	Juzgado Segundo Civil del Circuito de Chaparral. Sentencia de noviembre 25 de 2002. Deniega por considerar que no se probó vulneración de derechos fundamentales, anotando que no se pudo conseguir al peticionario, luego se dio completa credibilidad a lo dicho por la Red.
687040 (demandante: Jackeline Rentería Angulo)	Grupo de 1 familia que pide ordenar a la Red de Solidaridad Social, la inscriba en el registro de población desplazada.	Inscripción en el registro DENEGADA. No han recibido ayuda humanitaria.	Juzgado Noveno de Familia de Cali. Sentencia de noviembre 6 de 2002. Deniega por considerar que a la actora no se le violó el derecho de petición, pues se le dio respuesta, y, además hay un recurso de reposición pendiente de decisión, y porque “sólo a la Red de Solidaridad compete definir si su caso específico amerita la inclusión en el Registro Único de Desplazados.
687244 (demandante: Pantaleón Oyola Camacho)	Grupo de 1 familia que pide ordenar a las entidades demandadas cumplir con sus obligaciones haciendo apropiaciones presupuestales necesarias para solucionar la situación del actor y demás desplazados. (f. 2)	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria. Hijos remitidos a Secretaría de Educación, se afirma por la Red que recibieron cupo, pero en el escrito de impugnación al fallo de primera instancia el actor manifiesta que le fueron negados.	Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil. Sentencia de septiembre 30 de 2002. Deniega por considerar que el accionante no probó vulneración de sus derechos fundamentales por las entidades demandadas.
687274 (demandante: Olinda Londoño Peña)	Grupo de 1 familia que pide se ordene a entidades demandadas cumplir con sus obligaciones, especialmente en cuanto a subsidio de vivienda y proyecto productivo.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.	Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil. Sentencia de septiembre 25 de 2002. Deniega por considerar que las entidades demandadas no han violado derechos fundamentales de la actora.

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
<p>687276 (demandante: Arvey Marín Latorre)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene a las demandadas cumplir con sus obligaciones especialmente en relación con vivienda digna.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia.</p>	<p>Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil-Familia. Sentencia de septiembre 17 de 2002. Deniega por existir fallo anterior de tutela en que el actor fue demandante, pendiente de revisión ante la Corte Constitucional.</p>
<p>687325 (demandante: Silvestre Bautista Londoño)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene a las demandadas cumplir sus obligaciones frente al actor como desplazado.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.</p>	<p>Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil. Sentencia de septiembre 30 de 2002. Deniega por considerar que el actor no probó vulneración de sus derechos fundamentales por parte de las demandadas.</p>
<p>687987 (demandante: Hernando Aldana y otros)</p>	<p>Grupo de 39 familias que pide tener acceso a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997. Ordenar a la Red de Solidaridad Social cumplir con lo pertinente a la estabilización económica de los desplazados. Capacitación en alguna profesión o dinero para el desarrollo de proyectos productivos. Ordenar al INURBE cumplir con el Decreto.</p>	<p>Salvo Numael Rayo y Ledys Vides Quiroz que no figuran en el registro, están inscritos en el sistema de registro de desplazados. De Alberto Ramírez no hay información de su registro ni de ayuda recibida. En su mayoría han recibido ayuda humanitaria, salvo los siguientes núcleos familiares: Gloria Amparo Moreno Palma, Ledys Vides Quiroz, Carlos Joaquín Moreno Viuche, Libia Pinzón, Enilda Rosa Martínez, Juan Antonio Roballo Rodríguez, Alexander Elías Jiménez Sandoval, Abraham Ramírez y Manuel Salvador Arévalo Claro.</p>	<p>Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá. Sentencia de 21 de noviembre de 2002. Deniega la tutela por considerar que las entidades demandadas cumplieron con sus obligaciones.</p>
<p>688002 (demandante: Gustavo Sanz Ordóñez)</p>	<p>Grupo de 25 familias que SOLICITA se ordene a la Red de Solidaridad Social o a quien corresponda, hacer</p>	<p>No hay información del registro de: Gloria Yaneth Hernández, Carlos Antonio Posada, José</p>	<p>Juzgado 3º penal del Circuito de Cartago, sentencia del 14 de Nov de 2002. Niega la acción de tutela. Considera que las</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	<p>efectivos sus derechos cobijados por la ley.</p>	<p>Ignacio Mapura, Mara Nancy Villa y Jorge Eliécer B. No están registrados: Jhon Jairo Mayor, Lizet Yuliana Posada. Los demás están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Se afirma por parte de la Secretaría General del Municipio de Obando que se ha proporcionando ayuda básica en alimentación, salud y educación (folio 225). Han recibido ayuda en salud (atención en el hospital local): Gustavo Sáenz Ordóñez, Carlos Antonio Buitrago, Licet Yuliana Posada, Diana Milena Ortiz, Maria Nancy Villa, Luis Fernando Mapura, Luis Alberto Bermúdez, Sandra Viviana Mapura, Jhon Jairo Mayor, Ana María Suaza, Gonzaga Arias, Carlos Enrique Montoya, Carmen Emilia Restrepo. Ana María Rojas, Jazmín, Karina Martínez, Viviana Mapura y Yeimy Shirley Colorado han sido recibidos en el Colegio “San José de Obando” para el período 2002-2003.</p>	<p>entidades demandadas respondieron las peticiones de los demandantes. La Red de Solidaridad Social actuó en concordancia con la normatividad vigente acerca de protección de desplazados. Por último el juez estima que los derechos de los desplazados que no interponen la tutela y esperan a que llegue su turno debe ser respetado.</p>
<p>688508 (demandante: Henry Gañán Salazar)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide iniciar gestiones tendientes a solucionar definitivamente la situación de la familia y les asignen subsidio de vivienda familiar.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. A través de Corporación Progresar, se otorgaron 3 meses de alimentación.</p>	<p>Juzgado 47 Penal del Circuito de Bogotá, Nov 13 de 2002. Niega la tutela por considerar que entidades demandadas han actuado de acuerdo a sus funciones, y no le han negado ayuda al demandante, el cual debe esperar a que las</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
			entidades tengan los recursos suficientes para facilitar el subsidio de vivienda
<p>688767 (demandante: Henry Rivera Acosta, representante legal de la Asociación de Familias desplazadas de Colombia (Asofadecol), en nombre del núcleo familiar de Yamel Alirio Tamayo Giraldo)</p>	<p>Grupo de 1 familia que a través de Asociación de Familias desplazadas de Colombia (ASOFADECOL), pide solución inmediata o materialización de los beneficios como desplazados.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.</p>	<p>Tribunal Administrativo del Tolima, Sala Plena, Nov 15 de 2002, niega la tutela por considerar que el representante legal de la Asociación no puede representar al accionante toda vez que en el poder otorgado no se denota que aquel se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Abogados, pues no se identifica con su tarjeta profesional, pero si expresa en el poder conferido que cuenta con los poderes suficientes para ejercicio del mandato conferido, lo que hace presumir que ejerce la acción a nombre de otro a título profesional, en virtud del mandato judicial. (folio 56).</p>
<p>688769 (demandante: Adolfo Sánchez Castrillón)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se dé respuesta favorable a solicitud de vivienda.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No hay información de ayuda humanitaria, la tutela gira en torno al subsidio de vivienda.</p>	<p>Tribunal Administrativo de Tolima, sentencia de 8 de noviembre de 2002, niega la tutela por improcedente, por considerar que la acción de tutela ha debido estar dirigida en contra de la Red de Solidaridad Social.</p>
<p>688868 (demandante: Luis Hernando Moncayo Urbano)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide ser incluido en registro de población desplazada.</p>	<p>No están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Solicitud de ser inscrito como desplazado fue negada pues salió de territorio por las fumigaciones. Reposición también fue negada, sin fundamento alguno. No han recibido ayuda humanitaria.</p>	<p>Juzgado 1° de ejecución de penas, Pasto, 12 de Nov de 2002. Niega la tutela pues considera que el caso del demandante no se ajusta a la definición de desplazado por lo que la Red de Solidaridad Social no vulneró sus derechos al no inscribirlo.</p>
<p>689017 (demandante:</p>	<p>Cristina Onaida Medina Mejía (y núcleo familiar</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de</p>	<p>Juzgado Segundo Civil del Circuito de Barrancabermeja,</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
Cristina Medina Mejía y otros)	<p>compuesto por 7 personas, 2 adultos y 5 menores de edad), Marlene Morales López (y núcleo familiar compuesto por 5 personas, 2 adultos y 3 menores de edad), Yanet Borja Hernández (y núcleo familiar compuesto por 3 personas, 1 adulto y 2 menores de edad), Rosa Delia Dietes (y núcleo familiar compuesto por 6 personas, 1 adulto y 5 menores de edad), Jesús María Holguín (núcleo familiar compuesto por 2 adultos tercera edad), Carlos Felipe Sarmiento Díaz (núcleo familiar compuesto por 5 personas, 4 adultos y 1 menor de edad), Benigno Antonio Mancera Berrueco (núcleo familiar compuesto por 5 personas, 2 adultos y 3 menores de edad)</p> <p>Piden acceso efectivo a programas de atención en salud, medicamentos ordenados por servicios de salud, acceso a proyectos productivos, y subsidio para vivienda.</p>	<p>desplazados.</p> <p>En la contestación de la demanda se hace referencia específica a la ayuda recibida por tres de los demandantes (Cristina Onaida Medina, Maria Merlene Morales y Yaneth Borja) la cual consiste en remisión médica y al centro educativo lo cual se le ha proporcionada a las tres; y, ayuda humanitaria de emergencia que sólo se suministró a las dos últimas; de los demás accionantes no hay información al respecto.</p>	<p>sentencia de 28 de noviembre de 2002, deniega la tutela pues Red de Solidaridad Social no ha incumplido sus funciones, y que no puede proteger a personas por fuera de su competencia.</p>
689020 (demandante: Maria Morelia Ciro Ramírez y otros)	<p>Grupo de 14 familias que pide ordenar a Red de Solidaridad Social y las demás entidades integrantes del Comité para la atención Integral a la población desplazada por la violencia, buscar todos los recursos necesarios para que se hagan efectivos y reales derechos constitucionales y los principios rectores de las</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados.</p> <p>Se le prestaron servicios médicos y educación, pero no el resto de ayuda pues carta de inscripción como desplazada es muy vieja.</p>	<p>Juzgado Segundo Civil del Circuito de Barrancabermeja, sentencia de 28 de noviembre de 2002, deniega la tutela pues Red de Solidaridad Social no ha incumplido sus funciones, y que no puede proteger a personas por fuera de su competencia.</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	<p>Naciones Unidas. Lo mismo que solicita se tenga en cuenta en art 13 de la Constitución el cual nos protege, por ser los desplazados un grupo social en condiciones de indefensión, y por último el art 86 de la Const.</p>		
<p>689104 (demandante: Oliverio Pacheco Galeano)</p>	<p>Grupo de 1 familia que no especifica lo que pide, se infiere que solicita se ordene a las entidades demandadas cumplir con los deberes que no han cumplido hasta ahora.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.</p>	<p>Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Civil y Familia. Sentencia de septiembre 23 de 2002. Deniega la tutela porque el fallo de la Corte Suprema de Justicia en relación con la tutela presentada por las asociaciones ASDECOL y ASOFADECOL aún está en trámite de revisión ante la Corte Constitucional, por lo cual no ha concluido el procedimiento, luego hay otro proceso en curso.</p>
<p>689131 (demandante: Jesús Antonio Álvarez Rivera)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide reconocimiento y cobertura de las políticas estatales para que se les reconozca la ayuda humanitaria integral a que tiene derecho. Tener acceso adecuado a las prestaciones mínimas de salud, educación, vivienda y demás. Tutelar derechos a la igualdad y dignidad de núcleo familiar. Obtención de trabajo y estudio para los hijos adolescentes. Advertir a representante legal de la Red que está incurriendo en causal de mala conducta por no cumplir sus funciones.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Ayuda en dinero para arriendo, dos mercados y servicio de salud.</p>	<p>Juzgado 36 Civil del Circuito, sentencia de 28 de Nov de 2002. Niega tutela pues considera que existen otros desplazados que no han siquiera recibido ayuda humanitaria de primer orden.</p>
<p>689186 (demandante:</p>	<p>Adulto quien actúa en representación de su madre</p>	<p>No está inscrita en el sistema de registro de</p>	<p>Tribunal superior de Buga, Sala Constitucional, sentencia</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
Ernestina Suárez Riascos)	quien es quien se encuentra inscrita en el registro pero no puede tutelar porque se encuentra enferma. SOLICITA reconocimiento y cobertura de las políticas estatutales para que se les reconozca la ayuda humanitaria integral a que tienen derecho. Tener acceso adecuado a las prestaciones mínimas de salud, educación, vivienda y demás. Tutelar derechos a la igualdad y dignidad de núcleo familiar. Obtención de trabajo y estudio para los hijos adolescentes. Advertir a representante legal de la Red que está incurriendo en causal de mala conducta por no cumplir sus funciones.	desplazados, pero su madre, Maruja Suárez si está inscrita según la demandante, pero no puede tutelar pues está enferma. A la madre de la demandante se le han entregado 4 mercados y servicios médicos.	de 2 de agosto de 2002, concede la tutela, pues considera que (i) la actora está actuando, de buena fe en nombre de la madre, quien sí se encuentra inscrita, y (ii), la situación de la demandante necesita de resolución inmediata por parte del Estado. Ordena, al gerente general de la Red la “atención integral y pronta solución de la situación que padece la madre de la demandante.
689206 (demandante: Rubiela Prias Méndez)	Grupo de 1 familia, solicita ayuda para proyecto productivo, subsidio vivienda, educación para los hijos (William Alexander Prias Méndez y Mónica Tatiana Prias Méndez).	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Ayuda humanitaria: 3 mercados a través de la Red pastoral; Arriendo Red pastoral social x 3 meses Asistencia médica.	Tribunal Superior Distrito Judicial de Ibagué, Sala Penal, sentencia de octubre 2 de 2002. Desvincula a Presidente de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Educación Nacional porque “dentro de sus responsabilidades constitucionales y legales no está directamente asignada la de solucionar el conflicto de los desplazados”. Deniega por improcedente la tutela [RSS afirma que la accionante está incluida en los resultados de la tutela expediente No. 730012210000200200226, una acción que había sido presentada por una asociación de desplazados, resuelta en segunda instancia por la Sala de Casación Civil, de la Corte Suprema de Justicia del 25 de

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
			julio de 2002, cuya sentencia se envió al proceso ante la Sala de Casación para determinar posible temeridad,].
<p>689307 (demandante: Antonio Castro Vélez y otros)</p>	<p>Grupo de 25 núcleos familiares (Antonio Castro Vélez y otras tutelas acumuladas). Piden se ordene a la Red proveer auxilios legales, y conformar el Comité Municipal y Departamental para la atención integral a la población desplazada por la violencia.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Salvo Benigno Macera, Carlos Felipe Sarmiento, Rosa Delia Dietes, Elia Josefa Vásquez y sus respectivos núcleos familiares que no han recibido asistencia alguna, los demás han recibido ayuda humanitaria de diferente clase por el Comité de la Cruz Roja - alimentación por 4 meses, kits de habitat interno, aseo personal.</p>	<p>Juzgado 1 Civil del Circuito de Barrancabermeja. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Deniega la tutela por existir otro medio de defensa judicial y porque la Red ha cumplido con sus obligaciones frente a los desplazados.</p>
<p>689503 (demandante: Félix Leopoldo Acosta)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene a la Red proveer auxilios legales y conformar el Comité Municipal y Departamental para la atención integral a la población desplazada por la violencia.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria a través de Cruz Roja.</p>	<p>Juzgado 4 Penal del Circuito de Barrancabermeja. Sentencia de diciembre 3 de 2002. Deniega la tutela porque la Red ha cumplido con sus obligaciones y el actor no ha presentado petición alguna ante el INURBE o las demás entidades encargadas de prestarle ayuda</p>
<p>689697 (demandante: Elizabeth Moreno García)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene al INURBE conceder el subsidio de vivienda.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia.</p>	<p>Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá. Sentencia de 18 de octubre de 2002. Concede la tutela argumentando que la función de la Red no se agota en otorgar AHE sino en promover la vinculación de los desplazados a los programas relevantes para mejorar su situación.</p>
<p>690250 (demandante:</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se tutelen los derechos</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de</p>	<p>Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué-Sala Penal.</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
Pomar Lozano Olivero)	violados. Que La Red de Solidaridad Social brinde las garantías para subsistir proporcionando los elementos necesarios entre ellos una vivienda digna rural o urbana, que el INURBE y el INCORA tomen medidas para otorgar dicha vivienda, finalmente que el Presidente de la República por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dé instrucciones para el cumplimiento de sus obligaciones con el demandante.	desplazados. Han recibido ayuda humanitaria por 3 meses.	Sentencia de octubre 8 de 2002. DENIEGA la tutela por improcedente al no existir violación de los derechos invocados a falta de elementos que demuestren que los demandantes por acción u omisión los desconocieron. Por esto resulta procedente una Acción de cumplimiento
690254 (demandante: Ricardino Riascos Mantilla)	Grupo de 1 familia que pide se le reconozca la ayuda humanitaria a la que tiene derecho como persona desplazada, recursos necesarios para llevar a cabo un proyecto productivo, ubicación de vivienda para “sacarse el arriendo de encima”.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido 2 mercados.	Tribunal Superior de Buga, Sala Constitucional, sentencia del 13 de agosto de 2002. CONCEDE. ORDENA que en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo, la entidad accionada cancele las mesadas pensionales y demás sumas adeudadas a la accionante. A la RSS inicie gestiones tendientes a lograr la atención integral y pronta solución a la situación que padece el demandante, de conformidad con lo estipulado en la Ley 387 de 1997.
690437 (demandante: Wilson Romero Gómez)	Grupo de 1 familia que pide se ordene a Red de Solidaridad Social otorgue ayuda humanitaria a él y a su familia, pues el estado de salud del menor y de su esposa es muy precario.	Aunque él si está inscrito, no ha podido inscribir a su esposa e hijo. Red de Solidaridad Social solicitó a Corporación Minuto de Dios para que recibiera ayuda humanitaria completa.	Juzgado 48 penal del circuito, mediante fecha del día 18 de septiembre de 2002, declara IMPROCEDENTE la acción de tutela ya que Red de Solidaridad Social ya solucionó los problemas que atentaban contra los derechos fundamentales del actor, pues se reconoció su inscripción como desplazado y se dieron

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
<p>692182 (demandante: Jesús Eduardo Triana Calle en representación de Josué Godoy González)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene a Red de Solidaridad Social proceder a dar solución a problema de vivienda de desplazado y brinde garantías necesarias para poder subsistir proporcionando los diferentes elementos necesarios para su alimentación, vestuario salud, educación y alojamiento temporal. Ordenar al presidente, dar las instrucciones necesarias para lograr que la administración pública cumpla con sus obligaciones para con el demandante en el área urbana de Ibagué.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Según demanda, ha recibido ayuda humanitaria que le permitió subsistir durante 3 meses. Según Red de Solidaridad Social, ya es beneficiario de ayuda para proyecto productivo. (desembolso del 100% del valor del proyecto productivo).</p>	<p>instrucciones para inscripción de núcleo familiar y postulación para beneficios. Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil, 1° de Octubre de 2002, niega la tutela pues considera que fallo anterior en el cual Corte Suprema de Justicia negó por hacer parte de grupo que no estaba identificado debidamente, se encontraba todavía para eventual revisión. Por lo tanto, la actuación originalmente incoada no ha terminado.</p>
<p>692183 (demandante: Maria Belarmina Suaza Giraldo)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide que los organismos demandados cumplan con cada uno de los programas de educación, vivienda alimentación, trabajo y demás elementos indispensables, de tal forma que le atiendan de manera integral como víctima del conflicto. También que sean desembolsados los siguientes dineros: A presidencia, que ordene a todas las entidades el cumplimiento de sus obligaciones. A Minhacienda para que asigne los recursos necesarios. A la Red que cumpla con el proyecto productivo, y a</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Le han prestado servicio de salud. Recibió la totalidad de ayuda humanitaria de emergencia (6 mercados, 3 kit de aseo, 1 kit nocturno, 1 kit de cocina. No se ha presentado ante el ICBF a reclamar la bienestarina para sus nietos). También afirma que ha petitionado al Bienestar familiar, pero que dicha entidad no le ha respondido.</p>	<p>Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil, 8 de Oct de 2002, RECHAZA la acción de tutela pues trámite anterior de tutela, que se había concedido por el mismo Tribunal, pero que la Corte Suprema de Justicia había revocado en razón a que había sido presentada como parte de un grupo, no ha terminado, observando que haber interpuesto la acción de tutela de manera individual no es un comportamiento temerario.</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	INURBE, que otorguen el subsidio de vivienda. A alcaldía que otorgue solución de vivienda.		
<p>692204 (demandante: José Dolores Rentería y otros)</p>	<p>Grupo de 178 familias que solicitan les sea reconocido el derecho a la vivienda digna, y en consecuencia, se ORDENE al MUNICIPIO DE PEREIRA Y AL INURBE que dentro de un término perentorio, adelante las gestiones necesarias para garantizar a los demandantes, su inclusión en programas de vivienda de interés social y la adjudicación de los correspondientes subsidios para vivienda de interés social.</p>	<p>Salvo María Ligia Quintero Cano, María del Tránsito Machado de Mosquera, Alba Cecilia Mena Rentería, Elvia Amparo Cardona Cardona y María Paulina Mosquera Córdoba, cuyo registro ha sido rechazado o no figuran en el sistema, los demás se encuentran inscritos en el sistema de registro de desplazados. La mayoría han recibido ayuda humanitaria de emergencia, salvo Ariosto Moreno Lemus, Evaristo Murillo Mosquera, José Vidal Mosquera Mosquera, Luis Arturo González García, Marco Fidel Pava Ramos, Martha Ofelia Palacios Agualimpia, que se encuentran en lista de espera, y Nilo Antonio Herrera que no ha recibido ninguna ayuda.</p>	<p>Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia de agosto 21 de 2002. Decide tutelar los derechos invocados por considerar que si bien los accionantes han sido inicialmente socorridos al ubicárseles de manera temporal en un lugar de residencia, dicha circunstancia, per se, no deslegitima la potestad que les asiste para demandar de las autoridades soluciones definitivas que les permita residir de manera digna y con ánimo de permanencia y sentido de propiedad en terrenos que les permita su reubicación definitiva. En consecuencia ORDENA a la Presidencia de la República para que en asocio con la Red de Solidaridad, Gobernación de Risaralda, Personería de Pereira, Defensoría del Pueblo, Alcaldía de Pereira, INURBE, cada uno dentro de sus competencias, para que dentro de 72 horas, efectúen las actividades de orientación y ejecución tendientes a lograr una real solución al problema que agobia a los accionantes, garantizándoles los derechos fundamentales invocados.</p>
<p>692218</p>	<p>Grupo de 1 familia que</p>	<p>Están inscritos en el</p>	<p>Tribunal Superior de Ibagué,</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
<p>(demandante: José Eduardo Ayala Ayala)</p>	<p>pide que los organismos demandados cumplan con cada uno de los programas de educación, vivienda alimentación, trabajo y demás elementos indispensables, de tal forma que le atiendan de manera integral como víctima del conflicto. Que sean desembolsados los siguientes dineros: a presidencia, que orden a todas las entidades el cumplimiento de sus obligaciones. A Minhacienda para que asigne los recursos necesarios. A la Red que cumpla con el proyecto productivo, y a INURBE y alcaldía, que otorguen el subsidio de vivienda</p>	<p>sistema de registro de desplazados. Aduce que no le han dado ninguna ayuda humanitaria pues la organización que está ejecutando el contrato con la Red de Solidaridad Social, le ha respondido que apenas tengan presupuesto se lo dejarán saber (no se ha aprobado un nuevo presupuesto).</p>	<p>Sala Civil, 9 de octubre de 2002, CONCEDE la tutela y ORDENA a la Red de Solidaridad Social que inicie gestiones para prestar al actor y a su familia, en cuanto lo permita el presupuesto, el apoyo, a que como desplazado tenga derecho, especialmente en lo que atañe con el proyecto productivo, y se le informe y oriente acerca de los trámites que debe adelantar ante entidades del Sistema nacional de atención a población desplazada, para acceder a los derechos a que se hace referencia. ORDENA a INURBE que dé respuesta de fondo a las peticiones del demandante. Absuelve de los cargos a los demás demandados.</p>
<p>692398 (demandante: Heber Molano Rojas)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide que los organismos demandados cumplan con cada uno de los programas de educación, vivienda alimentación, trabajo y demás elementos indispensables, de tal forma que me atiendan de manera integral como víctima del conflicto. También que sean desembolsados los siguientes dineros: a presidencia, que orden a todas las entidades el cumplimiento de sus obligaciones. A Minhacienda para que asigne los recursos necesarios. A la Red que cumpla con el proyecto productivo, y a INURBE, que otorguen el subsidio de</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. En cuanto a ayuda humanitaria, se le ha prestado salud. Red de Solidaridad Social afirma que se está a la espera de nuevo contrato con Arquidiócesis para prestar ayuda en orden de inscripción.</p>	<p>Tribunal Superior, sala Laboral, 12 de Nov de 2002, Concede la tutela de derecho de petición, y ORDENA a INURBE dar respuesta peticiones de actor. NIEGA tutela respecto del resto de demandados, pues considera que éstos, al actuar conforme a la ley, no han vulnerado los derechos del actor. Sin embargo, ordena a la Red como coordinadora de las entidades que integran el sistema de atención de la población desplazada, adopte las medidas que estime pertinentes para la protección de dichas personas.</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	vivienda. A alcaldía que otorgue solución de vivienda.		
<p>692410 (demandante: Nina Patricia SanMiguel)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide que los organismos demandados cumplan con cada uno de los programas de educación, vivienda alimentación, trabajo y demás elementos indispensables, de tal forma que le atiendan de manera integral como víctima del conflicto. También que sean desembolsados los siguientes dineros: a presidencia, que orden a todas las entidades el cumplimiento de sus obligaciones. A Minhacienda para que asigne los recursos necesarios. A Red que cumpla con el proyecto productivo, y a INURBE, que otorguen el subsidio de vivienda. A alcaldía que otorgue solución de vivienda.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. En el momento, en lista de espera para AHE, esperando que lleguen recursos.</p>	<p>Tribunal Superior de Ibagué, Sala Laboral. Mediante sentencia del 13 de Nov de 2002, CONCEDE la tutela, y ORDENA al Red de Solidaridad Social el suministro de la ayuda humanitaria de emergencia. Niega respecto de las demás peticiones.</p>
<p>692415 (demandante: Luz Marina Pacheco Lizcano)</p>	<p>Grupo de 1 núcleo familiar que pide que los organismos demandados cumplan con cada uno de los programas de educación, vivienda alimentación, trabajo y demás elementos indispensables, de tal forma que le atiendan de manera integral como víctima del conflicto. También que sean desembolsados los siguientes dineros: a presidencia, que orden a todas las entidades el cumplimiento de sus obligaciones. A</p>	<p>Se encuentra inscrita dentro del núcleo familiar de su marido, Nelson Bercelio Pastrana Lozada, cc 17655330. Red de Solidaridad Social afirma que Nelson Bercelio Pastrana recibió la ayuda humanitaria que manda la ley.</p>	<p>Tribunal superior de Ibagué, Sala Laboral. Sentencia de noviembre 20 de 2002. CONCEDE y ORDENA al INURBE dar respuesta plena a las peticiones de la demandante. También ORDENA a Red de Solidaridad Social adopte las medidas que considere pertinentes para la protección de la actora. NIEGA tutela respecto del resto de demandados, pues estos no han desatendido peticiones de la actora.</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	Minhacienda para que asigne los recursos necesarios. A la Red que cumpla con el proyecto productivo, y a INURBE, que otorguen el subsidio de vivienda. A alcaldía que otorgue solución de vivienda.		
692867 (demandante: María Cristina Rodríguez Vásquez.)	Grupo de 1 familia que solicita se ordene a la Red de Solidaridad Social que en un término perentorio proceda a darle solución de vivienda digna como desplazada, alimentación, vestuario, salud, educación y alojamiento. Ordenar a la INURBE que en forma inmediata aplique las políticas establecidas en el Dec.951 de 2001, para dar solución al problema de vivienda, bien sea urbana o rural. Ordenar al Presidente de la República para que a través de Minhacienda, dé las instrucciones necesarias para que la administración pública cumpla con sus obligaciones par con la demandante en el área urbana de Ibagué.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia: 6 mercados, 3 arriendos, 1 kit nocturno, 1 kit de cocina, 1 kit de vajilla. La accionante fue remitida a planeamiento educativo (09/01/02). Fue coadyuvado por la ONG Ambiente y Desarrollo, encontrándose en la etapa final de radicación para nivel central.	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala de Decisión Penal. Sentencia de octubre 22 de 2002. Deniega la tutela por considerar que la Red de Solidaridad Social ha cumplido con el suministro de la ayuda humanitaria por un tiempo de tres meses de acuerdo con la regulación legal existente al respecto, la cual debe ser aplicada a todos los desplazados sin discriminación ni preferencia alguna.
692880 (demandante: Héctor William Suárez Moreno, personero Municipal de Florencia)	Personero municipal a nombre de 24 menores, pertenecientes a 14 núcleos familiares distintos, quienes solicitan una solución efectiva al problema de vivienda de los menores mediante la asignación de un subsidio para la compra de vivienda usada o nueva de interés social.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia, nada en educación.	Tribunal superior de Florencia. Sentencia de noviembre 1° de 2002. Niega ya que no se probó la vulneración de los derechos invocados, cesando el peligro en la vida de los menores cuando abandonaron las veredas y respecto a la vivienda es un derecho de segunda generación que no procede por vía de tutela.
693606	Grupo de 1 familia que	Están inscritos en el	Tribunal Superior de Ibagué,

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
(demandante: Edgar Verján Chambo)	pide se ordene la solución inmediata y la materialización de los beneficios como desplazado.	sistema de registro de desplazados. Reconoce haber recibido servicio de salud. Red de Solidaridad Social afirma estar a la espera de nuevo contrato.	Sala Penal, 4 de oct de 2002. Decide NEGAR por improcedente la tutela, pues debido al poco tiempo entre la inscripción del accionante como desplazado, y la tutela, las entidades demandadas no han podido cumplir sus funciones. Además, observa el tribunal que el actor no ha solicitado ayuda de educación, por lo que no la puede pretender por vía de tutela.
695161 (demandante: Henry Rivera Acosta, como representante de ASOFADECOL y a nombre de Nancy Quintero Castañeda)	Henry Rivera Acosta, quien actúa como representante de ASOFADECOL (pero no acredita tal calidad) en nombre de 1 núcleo familiar. Pretende que los entes accionados procedan a dar una solución inmediata o materialización de los beneficios que tienen como desplazados.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda consistente en servicios en salud y odontología. Ayuda de vivienda en trámite.	Tribunal administrativo del Tolima. Sentencia de noviembre 12 de 2002. Niega toda vez que el apoderado judicial, no acreditó ser abogado ni aparecer inscrito en el registro nacional de abogados titulados.
695242 (demandante: Sosmery Cadavid Tavorda)	Grupo de 1 familia que pide se proteja como víctima de la violencia y se le amparen los derechos a ella y a su hijo, para tener acceso a los beneficios que da el gobierno nacional, ayuda humanitaria, soluciones de vivienda, educación y alimentación.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria.	Juzgado 25 civil del circuito de Bogotá. Sentencia de noviembre 22 de 2002. Niega pues se le concedió la ayuda humanitaria requerida por la actora, estando a la espera del turno para su cancelación, pudiendo acudir a otro medio de defensa judicial.
695691 (demandante: Elizabeth Quesada Tovar)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que solicita se le inscriba en el registro único de población desplazada, se le entregue la carta de salud, se le dé la inmediata capacitación para el proyecto productivo y se la incluya en el programa de estabilización económica y se le otorgue	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Ha recibido ayuda humanitaria y presentó solicitud de vivienda, que se encuentra en trámite.	Tribunal administrativo de Cundinamarca. Sentencia de diciembre 10 de 2002. Niega toda vez que la actora no probó la vulneración de ningún derecho fundamental, entidad demandada mostró que sí se le ha prestado la ayuda que ha requerido.

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	un subsidio familiar de vivienda.		
695839 (demandante: Jorge Eliécer Meza)	Grupo de 1 familia que pide se le otorgue el subsidio familiar de vivienda.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Ha recibido ayuda humanitaria.	Juzgado Penal del Circuito Especializado de Pasto. Sentencia de noviembre 14 de 2002. Deniega la tutela por considerar que existe otro medio de defensa judicial y porque no considera que se haya demostrado conexidad suficiente entre el derecho a la vivienda y vida.
695872 (demandante: Gerardo Parra)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que solicita al Ministerio que restablezca la prestación del servicio de salud que es negado a partir de Circular 00042 de 2002, en la cual condicionó la prestación de dicho servicio a problemas inherentes al desplazamiento, y por tal motivo las diferentes Instituciones Prestadoras de los servicios de salud, han omitido la prestación vital de ese servicio. En su defecto, que se aclare el alcance de dicho acto para que no vulnere derecho a la vida de la población desplazada.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Afirma que a causa de Circular de Mintrabajo y salud, el servicio de salud se ha restringido.	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección cuarta, Subsección B. 10 de Dic de 2002. Niega la tutela pues de acuerdo al artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, es improcedente la acción de tutela en contra de actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto.
696791 (demandante: Libe Antonio Porras Duque)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que pide se ordene a la red de solidaridad social iniciar y coordinar con las entidades competentes -Ministerio de Hacienda, INURBE, etc.- la provisión de atención integral ordenada por la Ley 387 de 1997, en particular necesidad de obtener vivienda digna, fuente de ingresos mínimos.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Ha recibido ayuda humanitaria de emergencia (3 mercados por Visión Mundial).	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala de Decisión Constitucional. Sentencia de noviembre 8 de 2002. Decide no tutelar, pues no encuentra violación de derechos a la vivienda ni al trabajo porque la Red ha estado al tanto de la situación del peticionario, ha contestado sus peticiones y ha resuelto en lo que ha estado a su alcance. Si bien hay descoordinación entre las entidades

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
			competentes, la Red no puede cumplir funciones asignadas a otras entidades. El accionante y su familia recibieron la ayuda humanitaria de emergencia. El peticionario no ha presentado adecuadamente sus peticiones respecto del proyecto productivo, vivienda y educación.
<p>697477 (demandante: Jesús María Puerta Betancurt)</p>	<p>Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que solicita se ordene a la Red de solidaridad social que actúe efectivamente para proporcionar la ayuda humanitaria de emergencia que no se le ha proporcionado. Que se ordene al INURBE incluirlo en un proyecto de vivienda de interés social, y que se ordene al Ministerio de Hacienda que asigne los recursos necesarios para atender a la población desplazada.</p>	<p>Está inscritos en el sistema de registro de desplazados. No ha recibido ayuda humanitaria, únicamente atención en el Hospital La Misericordia de Calarcá.</p>	<p>Tribunal Administrativo del Quindío, Sala de Decisión – Sentencia de diciembre 11 de 2002. Deniega la tutela. No encuentra violación del derecho a la vida en relación con atención de la salud ya que se le prestó asistencia por el Hospital La Misericordia de Calarcá. En cuanto a violación de la igualdad, el peticionario no acredita en qué consiste el trato desigual que alega por parte de las autoridades. En cuanto a violación del derecho al trabajo, el peticionario únicamente acredita que no ha recibido asesoría para el programa del proyecto de recuperación económica, pero no explica en qué consiste la violación. El actor tampoco acreditó cumplir con las condiciones exigidas por la ley para otorgar soluciones de vivienda.</p>
<p>697866 (demandante: María Emérita Lozada)</p>	<p>Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que pide se ordene a los organismos demandados que cumplan con los programas de ayuda humanitaria de emergencia, educación, vivienda, alimentación, trabajo y demás indispensables para hacer efectivos sus derechos como desplazada.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. La peticionaria está en lista de espera para recibir tal ayuda. Ella y su familia recibieron atención básica en salud. Solicitan</p>	<p>Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Civil-Familia. Sentencia de 8 de octubre de 2002. Deniega la tutela por considerar que “no apareciendo que las entidades accionadas hubiesen vulnerado alguno de los derechos constitucionales fundamentales que cita la accionante; no siendo posible ordenar</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
			mediante el mecanismo de la tutela a los entes y funcionarios citados por la demandante para que cumplan con los programas de educación, vivienda, alimentación y trabajo, o para que desembolsen dineros con el fin de que se dote de recursos a la Red de Solidaridad Social, y se cumpla con el proyecto productivo de la señora Lozada, el amparo deprecado debe denegarse”.
697902 (demandante: Maria Stella Cabrera Díaz)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que solicita se ordene a la Red de Solidaridad que proporcione ayuda para vivienda digna, subsistencia, educación, salud. Que se ordene al INURBE que aplique las políticas correspondientes otorgando solución de vivienda digna. Que se ordene al Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, dar las instrucciones necesarias para lograr que la administración pública cumpla con sus obligaciones legales.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Ha recibido ayuda humanitaria de emergencia con una prórroga.	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Civil-Familia. Sentencia de octubre 2 de 2002. La accionante ya había presentado una acción de tutela con anterioridad para obtener las mismas pretensiones, y fue fallada a su favor, pero posteriormente revocada por la Corte Suprema de Justicia. Alegando esto, la acción de tutela es rechazada. Afirma el Tribunal, sin embargo, que como la sentencia de segunda instancia que revocó el fallo favorable no se pronunció sobre el fondo del asunto, no se presenta temeridad al haber vuelto a interponer la tutela.
697908 (demandante: Eloina Zabala)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que solicita que los organismos demandados cumplan con programas de educación, vivienda, alimentación, trabajo, etc. así: que la Presidencia de la República	Está inscritos en el sistema de registro de desplazados. No ha recibido ayuda humanitaria, únicamente remisión inicial a la IPS Hospital Federico Lleras.	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Civil-Familia. Sentencia de octubre 28 de 2002. Deniega la tutela sin argumento alguno, afirmando que se desprende de las intervenciones de los demandados que no existió

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
	ordene a las entidades competentes el cumplimiento de sus obligaciones frente al desplazado, al Ministerio de Hacienda que asigne los recursos correspondientes, a la Red de Solidaridad para que otorgue el apoyo al proyecto productivo y ayudas humanitarias, al INURBE para que otorgue subsidio de vivienda, a la Alcaldía Municipal para que contribuya a la provisión de vivienda digna.		violación alguna de los derechos invocados. No toca el fondo del asunto.
698625 (demandante: Aldemar Loaiza Montealegre)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que pretende se le otorgue el auxilio para la vivienda y subsidio de 4 millones para el proyecto productivo.	Está inscritos en el sistema de registro de desplazados. Ha recibido tres mercados.	Juzgado Quinto Civil del Circuito de Pereira. Sentencia de 9 de diciembre de 2002. Deniega la tutela por no haberse acreditado violación alguna de derechos fundamentales y porque la tutela no puede suplantar mecanismos ordinarios para obtener peticiones del actor.
698940 (demandante: Norman Hernández Góngora)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar a quien no se le ha otorgado ayuda de ningún tipo aunque lleva desde marzo 2 de 2002 registrado como desplazado, que pide se ordene entregarla.	Está inscrito en el sistema de registro de desplazados. No ha recibido ayuda humanitaria de emergencia.	Juzgado Catorce Penal del Circuito de Cali. Sentencia de 28 de octubre de 2002. Deniega la tutela por considerar que la Red ha cumplido con sus obligaciones al remitir al peticionario a la ONG, exhorta a la Red a que lo asesore sobre el trámite que debe efectuar.
699715 (demandante: Jairo Jantivas Sánchez, María)	Grupo de 2 núcleos familiares que piden se ordene otorgar la ayuda humanitaria que no han	Familia de Jairo Jantiva está inscrita y recibió AHE una vez y dos remisiones en salud.	Juzgado Veintitrés Penal del Circuito de Medellín. Sentencia de octubre 3 de 2002. Deniega la tutela porque

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
Fanny Restrepo de Atehortúa y otros)	recibido, y que como medida provisional se suspenda una diligencia de lanzamiento programada por la Inspección de Policía competente, ya que varias familias desplazadas invadieron un predio del cual algunas ya fueron lanzadas y sus ranchos tumbados. Aunque la tutela fue interpuesta a nombre de otras 21 familias, fue rechazada por falta de poder - sólo se pronuncian sobre los dos accionantes.	La familia de María Fanny no está inscrita y no ha recibido nada.	la accionante Maria Fanny Restrepo no esta inscrita, y a Jairo Jantivas Sánchez ya se le entrego ayuda humanitaria de emergencia.
70088 (demandante: Bibiana Lancheros Zambrano)	Grupo de 1 familia que pide se ordene a las entidades demandadas cumplan con sus obligaciones frente a la actora como desplazada.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.	Tribunal Superior de Ibagué. Sala Familia Sentencia de octubre 15 de 2002. Deniega la tutela por considerar que como las entidades demandadas ya están en movimiento, no hay violación de los derechos fundamentales. Afirma que la peticionaria deberá acudir a la Red de Solidaridad “a fin de obtener agilización”.
700362 (demandante: Deycy Rubiano de Vanegas.	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que solicita se ordene a entidades demandadas otorgar subsidio de vivienda, apoyo al proyecto productivo y ayuda humanitaria de emergencia.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.	Tribunal Superior de Ibagué, Sala Penal. Sentencia de octubre 9 de 2002. Deniega la tutela porque aunque las entidades demandadas no contestaron, la actora no acreditó haber adelantado las gestiones necesarias para obtener subsidio de vivienda y apoyo al proyecto productivo.
700370 (demandante: Sunyi Yuliana Mosquera)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que solicita se ordene a las entidades demandadas otorguen subsidio de vivienda	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Penal. Sentencia de octubre 22 de 2002. Deniega la tutela por considerar que la Red ha actuado diligentemente dentro de su competencia y que ha pasado muy poco tiempo (20 días) entre la remisión al

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
			INURBE y la presentación de la tutela como para inferir negligencia de esta entidad, además de existir otro medio de defensa judicial.
700727 (demandante: Mary Ettl Córdoba Burbano)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que pide se ordene a la Red de Solidaridad Social darle trámite a petición de reclamación de asistencia humanitaria	No está inscrita en el sistema de registro de desplazados.	Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Cali. Sentencia de octubre 18 de 2002. Deniega la tutela por dar crédito a la afirmación de la Red de que la petición de auxilio bajo Ley 418 no llegó.
700805 (demandante: Aída Maria Muñoz de Araujo)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que solicita se ordene al INURBE otorgarle el subsidio de vivienda que solicitó desde diciembre de 2001.	Está inscrito en el sistema de registro de desplazados. No se especifica si ha recibido ayuda humanitaria pues la tutela gira en torno a vivienda.	Juzgado Penal del Circuito Especializado de Pasto. Sentencia de noviembre 15 de 2002. Deniega la tutela por creer que no puede intervenir en la esfera de actividades del Ejecutivo, y porque no considera que se haya demostrado conexidad suficiente entre el derecho a la vivienda de la peticionaria y un derecho fundamental.
700902 (demandante: ASOFADECOL - Asociación de Familias Desplazadas de Colombia)	Grupo de 180 familias que a través ASOFADECOL, piden se ordene a las entidades demandadas cumplir con sus obligaciones frente a la población desplazada, especialmente frente a las 180 familias miembros de ASOFADECOL - Asociación de Familias Desplazadas de Colombia, que es la entidad que otorgó poder para presentar la tutela.	Salvo las siguientes personas, los demás están inscritos en el sistema de registro. Adelaida Pinto, Adriana Pulido, Aída Castaño, Aldemar Osorio, Ana Belén García, Beatriz Osorio, Carlos Lozada, Carlos Pérez, Clara Inés Alonso, Deisy Lugo, Diana Osorio, Elma Alonso Osorio, Nobey Piento, Emilsen Osorio, Ennesy Lasso, Gilberto Cerquera, Gloria Giraldo, Gustavo Piento, Rogelio Neiva, Israel Rueda, Javier Toro, Javier Madrigal, Jesualdo Daza, Jesús Zamudio, Jhon Wilmer García, José A. Acosta, Nelson Rindo Quintero,	Tribunal Administrativo del Tolima. Sentencia de agosto 20 de 2002. Concede la tutela, ordenando al Director de la Red, al Director del INURBE, al Director del ICBF, al director del INCORA, al Gobernador del Tolima y al Alcalde de Ibagué, que cumplan con sus obligaciones frente a la población desplazada y a las familias demandantes, otorgándole un término de 180 días calendario para ello.

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
		<p>Nohora Monroy, Octavio Sánchez, Orlando Lozada Pinto, Orlando Lozada Rueda, José Adán González, José Albeiro Marulanda, José Alfredo Motta, José Alvarado, Julio César Caicedo, Leonardo Lozano, Marleny Solano, Miller Castañeda, Luis Pinto, Luz Dary Chaguala, Luz Darly Osorio, Luz Dennis Pinto, Luz Lazzo, Luz Marina Pacheco, Manuel Criollo, María Angarita, María Páez, Neifer Osorio, Ramiro Vargas, Ruth Martínez, Sandra Gómez, Sandra Pinto, Sandro Morci, Teresa Ramírez, Willmer Lasso, Yasmín Pinto, Yenith Miranda, Yorledis Contreras, Yury Zulay y Amalfy Arias.</p> <p>En su gran mayoría no han recibido ayuda humanitaria, salvo los siguientes: Eida Castaño Castro, Elsy Gaspar, Gloria Pava, Gustavo Ardila, Hermelinda Ortiz, Isai Gaspar, José Rubiel Silvestre, José Hernández, Luis Evelio Guzmán, Luz Marina Vega, Maria Doly González, Nelson Cardozo, Neuvey Buitrago, Rubiela González, Solfidia Beltrán y William Rodríguez.</p> <p>En educación, vivienda y proyectos productivos no hay nada concreto salvo algunas remisiones.</p>	
701212	Grupo de 1 familia que	No están inscritos en el	Juzgado Quinto Civil del

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
(demandante: Nohora Juvia Burbano Bolaños)	solicita se ordene a la Red inscribirla en el registro de personas desplazadas.	sistema de registro de desplazados, les fue denegada. No han recibido ayuda humanitaria.	Circuito de Popayán. Sentencia de diciembre 13 de 2002. Deniega la tutela por considerar que sí existen contradicciones en las declaraciones y documentos, y que la actora no salió del Putumayo por amenazas directas contra su vida, por lo cual la Red podía dentro de sus potestades, denegar la inscripción en el registro.
701296 (demandante: Rodrigo Olaya Muñoz)	Grupo de 1 familia que solicita se ordene a la Red - Unidad Pereira que lo inscriba a él y su familia como desplazados.	No están inscritos en el sistema de registro de desplazados, les fue denegada. No han recibido ayuda humanitaria.	Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda - Sala de Decisión. Sentencia de diciembre 12 de 2002. Deniega por compartir los argumentos de la Red de Solidaridad Social para denegar la inscripción.
701300 (demandante: Franklin Antonio Mosquera Sánchez)	Grupo de 1 familia que pide se ordene a la Red - Unidad Pereira que los inscriba como desplazados, ya que el registro le fue denegado, y el recurso de reposición interpuesto fue resuelto desfavorablemente. Una vez inscrito, que se le preste la ayuda necesaria.	No están inscritos en el sistema de registro de desplazados, les fue denegada. No han recibido ayuda humanitaria.	Juzgado Tercero de Familia de Pereira. Sentencia de noviembre 19 de 2002. Concede la tutela por considerar que los argumentos de la Red no son concluyentes para desvirtuar la buena fe de la declaración del accionante sobre las circunstancias de su desplazamiento, argumentando que la denegación de la inscripción es lesiva de sus derechos fundamentales.
701501 (demandante: Faustino Piñeres Rangel, y Medardo Gámez Melgarejo)	Grupo de 2 familias que piden se ordene a entidades demandadas proteger sus derechos, especialmente a la vivienda digna.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No se especifica si han recibido ayuda humanitaria. La tutela gira en torno a vivienda. En cuanto a la ayuda de vivienda, señalan que no han recibido nada, aunque han presentado múltiples peticiones ante el INURBE y el INVISBU, y han sido	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala Laboral. Sentencia de diciembre 12 de 2002. Deniega la tutela por considerar que la sola presentación de un formulario no da derecho al subsidio, y porque los accionantes no han cumplido los trámites legales.

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
		desalojados varias veces de predios invadidos. Llevan 4 años en Bucaramanga sin casa.	
<p>701730 (demandante: Ruby Jadith Oyola Ramírez)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene a las entidades demandadas prestar ayuda humanitaria, subsidio para vivienda, proyecto productivo y demás.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. En lista de espera para recibir ayuda humanitaria.</p>	<p>Juzgado Octavo Civil del Circuito de Bogotá. Sentencia de noviembre 12 de 2002. Deniega la tutela por considerar que la Red no ha violado derechos al someter a la peticionaria al trámite legal, el cual no puede saltarse el juez de Tutela</p>
<p>701850 (demandante: Uriel Salas Moreno y Eduviges Palacios)</p>	<p>Grupo de 2 familias que pide se ordene a la entidad competente prestar apoyo al proyecto productivo que se presentó desde octubre de 2001, y sobre el cual se han presentado peticiones reiteradas.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Durante el trámite de segunda instancia la Red de Solidaridad informa que se le ha dado ayuda humanitaria de emergencia consistente en mercados y arriendo. El actor alega que únicamente se le han dado unas colchonetas.</p>	<p>Juzgado Primero Penal del Circuito de Buenaventura. Sentencia de septiembre 20 de 2002. Concede la tutela por considerar que no se ha dado una respuesta de fondo al derecho de petición del actor al informarle que su proyecto está en trámite, ordena dar respuesta efectiva en las 48 horas siguientes.</p>
<p>702437 (demandante: Dominga)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene entregar ayuda humanitaria,</p>	<p>No aparece inscrita en el sistema de registro de desplazados, pero porque</p>	<p>Juzgado Segundo Penal del Circuito de Buenaventura. Sentencia de octubre 9 de</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
Mosquera Largacha)	atención en salud y subsidio para el proyecto productivo.	afirma que su marido se había registrado como desplazado ante la cruz roja. No han recibido ayuda humanitaria de emergencia, pero afirma que la cruz roja les dio mercados.	2002. Deniega la tutela porque la peticionaria no aparecía inscrita ante las entidades competentes como desplazada.
702574 (demandante: Pedro Mono Lozada)	Grupo compuesto por 1 núcleo familiar que solicita se ordene a la Red registrar al peticionario como desplazado.	No están inscritos en el sistema de registro de desplazados, les fue denegada. No han recibido ayuda humanitaria.	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Civil-Familia. Sentencia de diciembre 16 de 2002. Deniega la tutela por considerar que el peticionario no cumple los requisitos de ley para ser inscrito como desplazado.
702579 (demandante: Lisandro Rodríguez Pacheco)	Grupo de 1 familia que pide ordenar a las demandadas que otorguen ayuda para proyecto productivo y subsidio para vivienda	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria.	Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué. Sentencia de noviembre 14 de 2002. Deniega por considerar que el accionante no acreditó haber presentado las peticiones correspondientes, ni que las entidades accionadas no le hubieran prestado ayuda dentro de su competencia.
703064 (demandante: José Ignacio Campos)	Grupo de 1 familia que pide se ordene a las entidades competentes prestar ayuda necesaria y resolver sus solicitudes.	Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Han recibido ayuda humanitaria de emergencia en 2001 y a finales de 2002.	Juzgado Veintiséis Penal del Circuito de Bogotá. Sentencia de noviembre 29 de 2002. Considera que no ha habido violación del derecho de petición. Luego, confundiendo la ley 387 con la ley 418, y confundiendo tanto las peticiones del actor como las pruebas presentadas, afirma: “si bien es cierto el demandante ha presentado las solicitudes para acceder a la ayuda humanitaria en razón de la muerte violenta de la cual fue víctima su hija María Yenifer campos Díaz y por el desplazamiento que tuvo que

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
			<p>afrontar su familia de su terruño a esta capital, también lo es, que éste no ha acompañado las pruebas necesarias para acceder a la referida ayuda. Así las cosas no se puede pregonar que la entidad accionada haya vulnerado los derechos fundamentales... obsérvese como la red de solidaridad le ha entregado atención alimentaria...” En consecuencia, DENIEGA la tutela.</p>
<p>703130 (demandante: Leonel Pascual Sánchez Rivera)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene a la Red otorgar la protección, consolidación y estabilización socioeconómica en su condición de desplazado interno.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No es claro si han recibido ayuda: el actor pidió una “prórroga” de la ayuda humanitaria de emergencia, pero no hay constancia en el Registro de la Red sobre su entrega, ni siquiera sobre la petición de prórroga. La Red argumenta que ya se le entregó con base en lo dicho por el actor en la demanda.</p>	<p>Tribunal Administrativo de Antioquia - Sala Tercera de Decisión. Sentencia de noviembre 28 de 2002. Deniega la tutela por considerar que no se le ha violado derecho fundamental alguno al actor.</p>
<p>703423 (demandante: Fray Martín Álvarez y otros)</p>	<p>Grupo de 15 familias que solicita se ordene a las entidades demandadas que otorguen soluciones definitivas para los peticionarios.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Salvo Fray Martín Álvarez, Nelly Otálvaro, Freddy Milton Ramírez, Elizabeth Pulido y Claudia Patricia Olaya y sus respectivos núcleos familiares quienes no han recibido ninguna asistencia, los demás si han recibido ayuda humanitaria por intermedio de la Comisión Internacional de la Cruz</p>	<p>Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala de Familia. Sentencia de enero 17 de 2003. Deniega la tutela por improcedente, dada la existencia de una acción de cumplimiento especial en la Ley 387, y porque no considera que haya amenaza de perjuicio irremediable en este caso.</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
<p>703857 (demandante: Everardo Osorio Castro)</p>	<p>Grupo de 1 familia que solicita se ordene a la Red pagar los tres meses de arriendo de la ayuda humanitaria de emergencia (sólo ha dado un mercado), cumplir con sus demás obligaciones, y se ordene al INURBE otorgar subsidio de vivienda.</p>	<p>Roja. Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. En cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, se informa en la contestación a la tutela que ya fue autorizada y debe ser recogida.</p>	<p>Juzgado Treinta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá. Sentencia de enero 16 de 2003. Deniega la tutela por considerar que las accionadas han cumplido con sus deberes legales al proporcionar orientación y la ayuda humanitaria al actor.</p>
<p>703897 (demandante: José María Gutiérrez Carrillo)</p>	<p>Grupo de 1 familia que solicita se ordene a la Red de Solidaridad otorgar ayuda humanitaria de emergencia y demás servicios.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. En cuanto a la ayuda humanitaria, se informa en la contestación a la tutela que ya fue autorizada y debe ser recogida.</p>	<p>Juzgado Veintinueve Penal del Circuito de Bogotá. Sentencia de diciembre 18 de 2002. Deniega la tutela por no encontrar vulneración de derechos fundamentales dado que se autorizó ayuda humanitaria, pero reconviene a la Red de Solidaridad para que requiera a la ONG que entregue dicha ayuda lo más pronto posible.</p>
<p>704500 (demandante: Ana Nilvia Galíndez Araujo, Blanca Dolly López Meza, Carlos Herminul Díaz Ojeda, Holmes Alexander Meza Araujo)</p>	<p>Grupo de 4 familias que piden se ordene al INURBE otorgarle el subsidio de vivienda que solicitó desde diciembre de 2001.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No se especifica si han recibido ayuda humanitaria pues la tutela gira en torno a vivienda digna.</p>	<p>Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto. Sentencia de noviembre 15 de 2002. Concede la tutela ordenando al INURBE que en las siguientes 48 horas inicie las gestiones pertinentes para reconocer el subsidio a los accionantes.</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
<p>704501 (demandantes: Jhon Jairo Ojeda Delgado, Doria Elia Valdés de Ojeda, Ubertino Díaz, Carlos Antonio Meza)</p>	<p>Grupo de 4 familias que piden se ordene al INURBE otorgarle el subsidio de vivienda que solicitó desde diciembre de 2001.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No se especifica si han recibido ayuda humanitaria.</p>	<p>Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pasto. Sentencia de noviembre 15 de 2002. Concede la tutela ordenando al INURBE que haga las gestiones necesarias para otorgar los subsidios a los peticionarios.</p>
<p>705236 (demandante: Eduardo Rincón Roa)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene a entidades demandadas hacer efectivos sus derechos como desplazados.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Están en lista de espera para recibir la ayuda humanitaria de emergencia.</p>	<p>Tribunal Superior de Ibagué, Sala Laboral. Sentencia de diciembre 10 de 2002. Concede la tutela ordenando a la Red que otorgue ayuda humanitaria de emergencia con sujeción a los turnos legalmente establecidos, y al INURBE que en las 48 horas siguientes suministre la información necesaria al actor para que pueda tramitar adecuadamente su solicitud.</p>
<p>706125 (demandante: Hernando de Jesús Guingue)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene a las entidades demandadas resolver de fondo sus peticiones y cumplir con sus obligaciones.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Si han recibido ayuda humanitaria de emergencia por una vez el 2 de julio de 2002.</p>	<p>Juzgado Dieciocho Penal del Circuito de Bogotá. Sentencia de diciembre 3 de 2002. Deniega la tutela por considerar que las entidades demandadas han cumplido con su deber y le han explicado al</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
			actor tanto los procedimientos a seguir como las limitaciones presupuestales existentes.
<p>706749 (demandante: Ernesto Perdomo)</p>	<p>Grupo de 1 familia que pide se ordene a las entidades demandadas dar una solución a su problema.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. No han recibido ayuda humanitaria.</p>	<p>Tribunal Superior de Ibagué, Sala Laboral. Sentencia de diciembre 2 de 2002. Concede la tutela ordenando a la Red que otorgue ayuda humanitaria de emergencia, y al INURBE que conteste el derecho de petición presentado por el petente. En lo demás niega la tutela.</p>
<p>775898 (demandante: Maria Dolores Naranjo.)</p>	<p>Grupo de 1 familia que solicita le sea amparado su derecho a vivienda digna.</p>	<p>Están inscritos en el sistema de registro de desplazados. Fueron remitidos a ONG para que sean atendidos con la ayuda humanitaria, guardando el orden o turno que le corresponde.</p>	<p>Juzgado 13 Civil Municipal de Cali. Sentencia de Febrero 28 de 2003. Niega la tutela por considerar que "no existe duda de la problemática social que vive la demandante y su núcleo familiar, dadas las condiciones infrahumanas en que estos viven y la total desprotección e indiferencia de los mismos por parte del Estado, particularmente el Municipio. En consecuencia, ORDENA : al INURBE que en un plazo de 4 meses despliegue los mecanismos necesarios para que se haga efectiva la consecución de vivienda de la accionante y su grupo familiar; al ICBF para que en 1 mes dar aplicación concreta a las políticas diseñadas por el Gobierno para la protección de desplazados; al Municipio de Cali para que de forma inmediata dé aplicación al acuerdo 59 de 1997 en asocio con el art. 167 de la Ley 100 de 1993; y, a la Red de Solidaridad Social para</p>

Expediente	Lo que piden	Lo que han recibido	Primera Instancia
			que cumpla las funciones que le asigna el Dec.2569 de 2002.

ANEXO 2

RESUMEN DE LAS PRUEBAS APORTADAS POR ENTIDADES PÚBLICAS Y ORGANIZACIONES

En este anexo se resumirá la información enviada por las entidades u organizaciones que intervinieron en el presente proceso, como respuesta a las preguntas formuladas por la Sala de Revisión, respecto de la política pública de atención a la población desplazada. Este resumen se dividirá de acuerdo a las entidades u organizaciones intervinientes.¹⁵⁸

1. Red de Solidaridad Social.

Dentro del término correspondiente, la Red de Solidaridad Social dio respuesta a las preguntas enviadas por la Sala Tercera de Revisión y manifestó lo siguiente.

En lo concerniente a la normatividad vigente aplicable a la atención a la población desplazada por la violencia, la Red de Solidaridad Social adjuntó un CD-ROM que contiene las leyes, decretos, circulares y acuerdos que regulan el tema en el presente.

En cuanto a las políticas y programas de ayuda que actualmente se da a la población desplazada por la violencia, la Red de Solidaridad Social anota que de acuerdo a la normatividad vigente, dicha entidad es la coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Como entidad ejecutora, la Red solamente *“suministra atención humanitaria de emergencia, y alimenta de forma permanente el Registro Único de Población Desplazada, pieza fundamental para determinar quién posee la condición de desplazado y por ende los beneficios que otorgan las leyes vigentes en el tema.”* Respecto de las demás materias que componen la ayuda a la población desplazada, la Red afirma haber oficiado a las entidades competentes para la ejecución de programas relacionados con dichos temas, para que sean éstas quienes respondan los interrogantes de la Corte.

Así mismo, la Red de Solidaridad Social describe la atención humanitaria de emergencia (AHE), y la define como una *“ayuda temporaria e inmediata que busca mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno, y salubridad pública, a través de acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada por la violencia.”* Según el organismo, a dicha ayuda tienen derecho aquellas personas que se encuentren inscritas en el Registro Único de Población Desplazada, durante un período de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres, *“atendiendo criterios de disponibilidad presupuestal, vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad.”* Para prestar la ayuda descrita, la Red afirma contar con los siguientes mecanismos. Primero, las Unidades de Atención y Orientación en ciudades receptoras de población desplazada medianas y grandes, *“creadas bajo la dirección de las Alcaldías Municipales y con el apoyo de la Red de Solidaridad Social, son un espacio de trabajo interinstitucional en donde se planifica, atiende, organiza y articula la oferta gubernamental de*

¹⁵⁸ La Corte también subraya que algunas de las personas desplazadas que hacían parte de los accionantes en el presente proceso, intervinieron, ya sea individualmente, o a través de una organización, expresando la situación de vulneración de sus derechos fundamentales. La Corte se ocupa de estas realidades a lo largo de la sentencia.

atención a la población desplazada en un territorio caracterizado por concentrar un alto porcentaje de la demanda que busca el acceso a los diferentes servicios contemplados legalmente.” Este mecanismo ha sido diseñado para orientar y atender a la población desplazada individualmente, a partir de la identificación de los lugares y las “rutas de acceso” a los beneficios establecidos por la ley. Segundo, la delegación de la prestación de atención humanitaria de emergencia, a través de Organizaciones No Gubernamentales -“ONG”-.

Por último, la Red de Solidaridad Social presta atención directa en los casos de desplazamiento masivo, (10 o más familias, o, 50 o más personas). En dichas circunstancias, los comités municipales, distritales y/o departamentales, de atención integral a la población desplazada, son convocados para definir un plan de acción, el cual identifica la infraestructura humana y material disponibles y las responsabilidades de cada entidad. Estas herramientas fueron diseñadas a partir del *“plan estratégico, elaborado para llevar a cabo la gestión y atención a la población desplazada en el gobierno anterior, como una de las áreas de direccionamiento que permite satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada como el inicio de la atención que posteriormente culminará en su restablecimiento ya sea retorno o reubicación, de acuerdo a las condiciones y caracterización de la misma.”*

De otra parte, en cuanto a los proyectos productivos a los que tiene acceso la población desplazada por la violencia, la Red de Solidaridad Social sostiene que en virtud del Acuerdo 003 de 2003, expedido en cumplimiento del Decreto 2569 de 2000, *“en adelante la Red de Solidaridad Social no apalancará las iniciativas productivas con capital semilla, pues no es su función y las acciones se han encaminado hacia la gestión con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el cual ha abierto una línea de crédito para beneficiar, entre otras, a la población afectada por el conflicto con prioridad en la población en condición de desplazamiento. Dicha línea posee condiciones más favorables en cuanto a tasas de interés y garantías, especialmente, que otras líneas crediticias de la misma entidad.”* La red anexa una copia de la circular reglamentaria VO 07 de 2003, donde se describen las características de la mencionada línea de crédito.

En relación con las *“actividades de transformación comercio y servicios del sector urbano”* el Instituto de Fomento Industrial (IFI) es la entidad responsable del financiamiento. La Red de Solidaridad Social consigna que hasta el momento, dicho organismo no ha establecido líneas de crédito para la población desplazada. También anota que el IFI está en proceso de fusión con BANCOLDEX, lo cual ha ocasionado *“que no se tenga una opción real para la población que desea desarrollar alternativas de generación de ingresos urbanas”*.

En cuanto a los proyectos productivos, la Red de Solidaridad Social señala que la entidad tiene la posibilidad de apoyar iniciativas de seguridad alimentaria, la cual define como la capacidad de la población desplazada de producir alimentos para su autoconsumo.

Por último, la Red de Solidaridad Social afirma que su única función en materia de prestación de servicios de educación, salud y adjudicación de subsidios de vivienda a la población desplazada por la violencia, es *“certificar la condición de desplazado por cualquier medio idóneo con el de que las entidades del sistema tengan certeza de la calidad que ostentan y se pueda atender de acuerdo con los beneficios que establece la ley (...)”*

En cuanto a la pregunta acerca de las etapas requeridas para adoptar decisiones que conlleven a la prestación de los servicios a que tiene derecho la población desplazada por la violencia, las responsabilidades institucionales, el seguimiento y la coordinación interinstitucional de la Red con las demás entidades que hacen parte del SNAIPD, el interviniente respondió lo siguiente:

En primer término, la Red describió las etapas necesarias para que la población desplazada acceda a la atención humanitaria de emergencia. Culminada dicha etapa, *“y en algunos casos coetánea a ésta”*, la Red afirma que se inicia la etapa de estabilización y consolidación económica, *“mediante la cual se busca obtener el restablecimiento de la población desplazada y su inserción en la vida productiva con el fin de obtener la cesación de la condición de desplazado”*.

Adicionalmente, la entidad mencionada contesta a la Corte que *“en relación con los sistemas de seguimiento y control a las entidades del SNAIPD, los mismos corresponden a los sistemas generales de seguimiento y control establecidos legal y constitucionalmente para las entidades estatales, ejercidos por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.”*

Por último la Red sostiene que la coordinación con las demás integrantes del SNAIPD, se efectúa a través de *“reuniones institucionales periódicas con las entidades respectivas para el tratamiento de aspectos puntuales de la atención a la población desplazada, pues existe un vacío jurídico en relación con el papel de la Red de Solidaridad Social como coordinadora del sistema, toda vez que no existe potestad legal que le otorgue la fuerza vinculante necesaria a la RSS para que las entidades miembros del SNAIPD cumplan las directrices que la RSS dispone en su papel de coordinador y no ejecutor de los diferentes programas que prestan las demás entidades del sistema.”*

La Red de Solidaridad Social responde a la pregunta acerca de los trámites que debe seguir una persona desplazada para acceder a la oferta institucional, de la siguiente manera:

1. Para solicitar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada la persona debe acudir a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal o Distrital o cualquier despacho judicial. Cualquiera de estas autoridades debe tomar una declaración acerca de los hechos que originaron el desplazamiento y enviarla a la Red de Solidaridad Social, quien decide si se cumplen las condiciones para su inclusión en el registro de desplazados. No se incluyen en dicho registro cuando se de una declaración contraria a la verdad, cuando se deduzca que no existieron las circunstancias de hecho alegadas por el candidato, o cuando la solicitud se realice pasado un año de las circunstancias que provocaron el desplazamiento. De acuerdo al informe *“el tiempo aproximado de resolución de este trámite es de 15 días hábiles contados a partir del recibo de la declaración por parte de la Red de Solidaridad Social.”*

2. Para acceder a la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) la persona registrada, o incluida en un censo de desplazamiento masivo, debe acudir a la unidad territorial de la Red de Solidaridad Social o a una Unidad de Atención y Orientación (UAO), en donde se le indica la manera de acceder a la mencionada prestación. La Red indica que la prestación de dichas ayudas, en concordancia con la normatividad vigente, depende de la *“disponibilidad presupuestal”*.

El monto máximo de la atención humanitaria de emergencia (AHE) prestada es: (i) Para el alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal, hasta una suma equivalente a 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, otorgada por espacio de tres meses (prorrogables por otros tres). (ii) Para utensilios de cocina y elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, hasta el 50% de un SMMLV. (iii) Para Transporte, otorgado por una sola vez, hasta una suma de 50% de un SMMLV.

El hogar desplazado puede tener acceso a la prórroga de tres meses cuando (i) cualquiera de sus miembros presenta una incapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada, ii) el jefe del hogar es una mujer, o un hombre mayor a 65 años, iii) alguno de sus miembros padece de una enfermedad terminal médicamente certificada, o iv), que a juicio de la Red de Solidaridad Social, y de manera excepcional, se presenta una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales anteriores.

Según lo que afirma la Red, la ayuda humanitaria de emergencia se presta inmediatamente después de solicitado, *“siempre y cuando exista la disponibilidad presupuestal”*.

En cuanto a los trámites a seguir para acceder a los servicios de salud y educación, o al subsidio de vivienda, la Red considera que, al no ser la entidad competente para la ejecución de programas en estas materias, no posee la información detallada correspondiente.

3. En el documento, la Red también se refiere a los datos o estadísticas solicitados por esta Sala de Revisión. Al respecto, envía a la Corte por medio magnético, datos acerca del número de personas desplazadas inscritas en el Registro. Adicionalmente, oficia al DANE para que esta entidad, al ser la competente para ello, responda las cuestiones concernientes al número total de personas desplazadas.

En cuanto a datos acerca de la evolución cuantitativa y cualitativa de los beneficios prestados, la Red remite a la Sala de Revisión a los informes presentados por dicha entidad al Congreso. Por último, sobre indicadores de gestión, la Red de Solidaridad Social anexa un plan operativo del 2001 y 2002, *“en el cual se indican los indicadores bimestralmente”*

4. La Corte también formuló preguntas relacionadas con la evolución de las apropiaciones presupuestales y del gasto público destinados a atender a la población desplazada por la violencia. Respecto de este punto, la Red adjuntó un documento en el que se observan las apropiaciones presupuestales asignadas a la Red de Solidaridad Social en el presupuesto de gastos e inversión para atender a la población desplazada. Igualmente, remite a la Corte a la lectura de los informes presentados al Congreso.

Así mismo, la Red anexó un informe en el que se describen las apropiaciones presupuestales y gastos para atender la población desplazada durante, las vigencias 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.

5. En referencia a la cooperación internacional dirigida a la ayuda de la población desplazada por la violencia, la Red de Solidaridad Social explica que para la prestación de la atención humanitaria de emergencia existen documentos de entendimiento con el Comité Internacional de la Cruz Roja y un acuerdo verbal efectuado con la Comunidad Habitat y Finanzas. *“Con*

estas alianzas la Red de Solidaridad Social busca evitar la duplicidad en la atención y de esta manera poder suplir las necesidades a un mayor número de población desplazada. Cabe anotar que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) cuenta con criterios propios para determinar las personas objeto de su ayuda y la comunidad Habitat y Finanzas apoya los hogares que cumplen con los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional, es decir a las familias inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (SUR) y remitidas por la Red de Solidaridad Social.”

En cuanto a la información concerniente a *“las acciones desarrolladas con organizaciones internacionales a través de alianzas de cooperación”* la Red remite a la Corte a los informes presentados al Congreso de la República.

De otra parte, la Red de Solidaridad Social guarda silencio en relación con la pregunta acerca de la evolución de los montos recibidos por ayuda internacional, los mecanismos de coordinación entre las entidades colombianas y los organismos internacionales, y las herramientas de control existentes en este aspecto.

6. Por último la Red de Solidaridad Social anexó los informes presentados al Congreso de la República en 2001 y 2002, en los cuales *“se señalan las dificultades encontradas durante la gestión y atención realizada por las entidades que pertenecen al SNAIPD”*

Adicionalmente, la Red adjuntó al proceso los siguientes documentos:

(i) Documento elaborado por la Red de Solidaridad Social, durante el segundo semestre de 2002, para el II Seminario Internacional, acerca del *“Balance de las Políticas de atención a la población desplazada”* y *“Retos de la Política de atención integral a la población desplazada”*

(ii) *“Ponencia de la Red de Solidaridad Social a la Conferencia Internacional sobre Paz y Derechos Humanos”*, llevada a cabo en la ciudad de San José de Costa Rica, los días 17, 18 y 19 de Octubre de 2000. En dicho documento, la Red de Solidaridad Social afirma que *“a pesar de los avances en la implementación de la política, el Estado reconoce que aún se advierten grandes carencias en la atención a la población desplazada, por múltiples razones (...)”*. Adicionalmente, el documento indica el número de personas inscritas en el Registro Nacional de Población Desplazada, la estimación total de la población desplazada, el número de acciones armadas durante los últimos años, y un análisis numérico de las acciones del sistema SNAIPD.

(iii) *“Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia, 1999 – 2002”*, elaborado conjuntamente por la Red de Solidaridad Social y la Oficina del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Refugiados. En este escrito, la Red y el ACNUR explican que durante el año 2002 el fenómeno del desplazamiento forzado se expandió territorialmente. También constata una *“dramática tendencia decreciente al retorno”*. Así mismo, el documento realiza un breve resumen de los logros del sistema SNAIPD en materia de *“formulación y aplicación de políticas de atención a la población desplazada”*, cuyos elementos pertinentes serán expuestos posteriormente en esta sentencia.

2. Departamento Nacional de Planeación.

En respuesta a la solicitud de la Corte Constitucional, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) adjuntó copia de los siguientes documentos:

(i) Documento CONPES 3057 de 1999 titulado “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”.

(ii) Documento CONPES 3115 de 2001, “Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057”.

(iii) Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. XXX, No 3, Jul-Sept, 1999, titulada “*Desplazamiento forzado por la violencia*”. Esta publicación contiene varios ensayos que estudian el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, y analizan algunas de las políticas estatales dirigidas a contrarrestar el problema.

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación envió algunos datos relacionados con el presupuesto de inversión de la Red de Solidaridad Social para los años 1998 a 2003, en las que se observa la cuantificación que han hecho las distintas entidades acerca del volumen de recursos necesarios para atender los distintos componentes de la política de atención a la población desplazada, así como la insuficiente apropiación de recursos, por debajo de lo establecido, que se ha hecho de manera reiterada durante ese período. Este problema será examinado posteriormente en esta sentencia.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro del término para ello, el Ministro de Hacienda envió a esta Corporación un documento que describe algunas de las medidas legislativas y gubernamentales que en materia presupuestal “*han permitido crear los mecanismos adecuados para atender a la población desplazada*”.

Afirma que los recursos del Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada, creado como una cuenta especial por el Decreto 1547 de 1999, provienen de aportes del presupuesto nacional, de donaciones, y de recursos de cooperación internacional.

Adicionalmente, el Ministerio anexa un cuadro que contiene los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación durante el período comprendido entre 1995 y 2003, destinados a atender a la población desplazada. En relación con dicho cuadro, previene que “*dicha información es parcial, y corresponde solo a aquella que se puede identificar explícitamente en la base de datos del sistema de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por cuanto que en la aplicación de la política sobre prevención y atención de los fenómenos de desplazamiento concurren diversas entidades integrantes del SNAIPD. En el curso de la vigencia, estos órganos realizan las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de sus funciones y parte importante de las mismas atiende poblaciones afectadas por el desplazamiento forzado.*”

Igualmente, el Ministro de Hacienda aclara que la ejecución de los recursos asignados a la población desplazada está en cabeza de cada uno de los organismos. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los órganos que constituyen una sección del presupuesto gozan de autonomía presupuestal, por lo que son competentes para

contratar, comprometer los recursos que consideren convenientes y ordenar el gasto necesario para atender a la población desplazada por la violencia.

4. Ministerio de Educación Nacional

Dentro del término legal, la Directora de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial del Ministerio de Educación, respondió a la Corte las preguntas formuladas por la Sala Tercera a dicha entidad. La respuesta del Ministerio de Educación se resume en las siguientes líneas:

1. En cuanto a las políticas y programas actuales para atender las necesidades de educación de los desplazados, el Ministerio respondió que *“el Programa de Atención a la Población en Edad Escolar Desplazada (...) adelanta diferentes estrategias y acciones encaminadas a lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en los lineamientos de política del programa.”*

2. En relación con la descripción de los trámites que la población desplazada en edad escolar debe realizar para acceder a los programas educativos, el Ministerio contestó que *“el Decreto 2562 del 27 de Noviembre de 2001 resuelve lo solicitado en este numeral.”*

3. En lo concerniente a los indicadores de gestión actualmente disponibles y aplicados por el Ministerio de Educación a las políticas de atención a la población desplazada, dicha entidad adujo que *“para adelantar las diferentes estrategias para atender a la población escolar desplazada [el Ministerio] se basa en información suministrada por la Red de Solidaridad Social –sistema único de registro-, con base en dicha información prioriza los municipios mayores receptores de población, establece criterios como la relación entre la matrícula total pública y privada y el número de niños desplazados ubicados en las ciudades intermedias y municipios que hacen parte de programas de retorno y zonas de rehabilitación.”*

4. La Corte preguntó al Ministerio de Educación por la evolución de las apropiaciones presupuestales y el gasto público enfocados a las políticas educativas de la población desplazada por la violencia. Al respecto, la entidad afirmó que ha venido desarrollando, en conjunto con las secretarías de educación, programas de *“ampliación de cobertura (...). Es de tener en cuenta, que la asignación por un niño promedio nacional en 1997 era de \$543.550 y para el año 2002 era de \$822.000. Para ilustrar esta información se calcula que actualmente Bogotá atiende con recursos propios aproximadamente 22.000 niños y niñas en situación de desplazamiento, con una inversión de \$18.084 millones. En las demás entidades territoriales se apropian recursos de acuerdo con sus posibilidades y necesidades.”*

5. En cuanto a la ayuda internacional recibida con el fin de apoyar las labores de educación escolar de la población desplazada, el Ministerio afirma que *“en el año 2000, la UNESCO aprobó un proyecto para la realización del documental sobre la propuesta pedagógica “Escuela y Desplazamiento”, por un valor de 45 millones de pesos. Así mismo, en el año 2001 la UNESCO aprobó tres proyectos, por un valor cada uno de \$55 millones de pesos, los cuales se enumeran a continuación: (i) Capacitación en valores a través de la estética –Cajita de Música, (ii) Educación básica, Metodología CAFAM, Cundinamarca, (iii) capacitación de docentes Costa Atlántica en la propuesta “Escuela y Desplazamiento”. Los tres proyectos se encuentran bajo ejecución en el presente. Adicionalmente, el Ministerio de Educación afirma que en el año 2001 la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la investigación “Diseño y Validación de una propuesta de Capacitación a Docentes que atienden en Educación*

Básica a Niños, Niñas y Jóvenes desvinculados del Conflicto Armado”, por un valor de US \$65.000 dólares.

6. En cuanto a la pregunta número 5 formulada por la Corte, el Ministerio afirma que acerca de las necesidades respecto de las cuales el Ministerio no haya obtenido atención satisfactoria de autoridades nacionales, “*no existe información*”.

De otra parte, el Ministerio adjuntó (i) un listado de los recursos destinados para la atención de la población desplazada en materia de educación escolar, entre los años 1997 y 2003. (ii) Una circular conjunta dirigida a la secretaría de educación, suscrita por el Ministro de Educación y el director de la Red de Solidaridad Social, que en virtud de la Ley 387 y el Documento CONPES 3057/99, señala el procedimiento para que las secretarías asignen cupos a los menores desplazados aspirantes a educación. (iv) Un cuadro en el cual se observa la planificación de la inversión de los rezagos de 2002. (v) El ministerio también envía un documento elaborado por el Programa de Atención a la población escolar desplazada, llamado “*Política para la atención a la escolar población desplazada*”.

5. Ministerio de la Protección Social

Dentro del término legal para ello, Claudia Janeth Wilches Rojas, en representación del Ministerio de la Protección Social, dio respuesta al requerimiento de la Sala Tercer de Revisión en los siguientes términos:

1. En relación con las políticas y programas actuales en materia de salud y programas de empleo, el ministerio se refirió a las estrategias que el Gobierno Nacional ha adoptado para disminuir el desempleo, dentro de las cuales se encuentran la disminución del déficit fiscal, la promoción de las exportaciones, o la disminución de los costos laborales. El Ministerio no se pronunció acerca de programas de generación de empleo, cuya beneficiaria sea específicamente a la población desplazada. Tampoco se refirió a políticas en materia de salud.

2. La Corte preguntó al Ministerio de la Protección Social acerca de los trámites que debe seguir una persona desplazada para acceder a la oferta institucional. Como respuesta, el Ministerio hizo una descripción general de las diferentes etapas de la ayuda a la población desplazada por la violencia, es decir, la inscripción en el Registro Único, la atención humanitaria de emergencia (AHE), y los diferentes proyectos relacionados con la estabilización económica. El Ministerio resumió cuáles son las diferentes entidades competentes para la prestación de la ayuda. No se refirió a funciones propias de dicha entidad en la materia.

3. La Corte también le solicitó al Ministerio de Protección Social información acerca de los indicadores de gestión aplicados para evaluar las políticas de ayuda a la población desplazada por la violencia. Como respuesta, la entidad mencionada adjuntó una matriz de indicadores de generación de empleo en el ámbito general, sin detenerse en las políticas de ayuda laboral a la población desplazada.

4. El Ministerio de la Protección Social se abstuvo de responder la pregunta referente a la evolución de la apropiación presupuestal y los gastos destinados a la ayuda de la población desplazada por la violencia.

5. De otra parte, la Corte pidió al Ministerio información acerca de la ayuda prestada por la comunidad internacional en materia del fenómeno del desplazamiento forzado. Dicha entidad respondió que *“el Ministerio de la Protección Social, sobre programas en atención a la población desplazada en materia de empleo y reinserción laboral, no recibe ayuda de la comunidad internacional”*.

En relación con programas de salud, el anterior Ministerio de Salud suscribió dos convenios de cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El primero, tuvo una duración de 12 meses desde agosto de 2001 al mismo mes de 2002 y tenía como objetivo *“desarrollar programas de salud, dirigidos a atender a la población desplazada”* en varios departamentos del territorio nacional. El valor de dicho Convenio fue de \$ 690 millones de pesos. Cubrió una multiplicidad de proyectos, dentro de los que se destacan jornadas de vacunación, fortalecimiento de la atención en salud a la población desplazada, atención de factores de riesgo psicosocial, y capacitación a personal en el sector salud encargado de ayudar a la población desplazada. El segundo convenio que se ejecuta en el presente, *“tiene como objeto desarrollar proyectos de salud de las poblaciones desplazada y receptora”* en varios departamentos del territorio nacional. Tiene un valor de 400 millones de pesos.

6. Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe).

De manera oportuna, el Inurbe respondió la solicitud de pruebas de esta Sala anexando los siguiente documentos: (i) Informe ejecutivo que describe la atención y las etapas para el acceso a los beneficios en materia de vivienda por parte de los hogares desplazados. (ii) Legislación vigente dirigida al otorgamiento y administración del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada por la violencia. (iii) Cuadro que expone la cantidad de subsidios de vivienda familiar otorgados entre los años 2001 y 2002.

Adicionalmente, el Inurbe afirma que *“en cuanto a la pregunta sobre la evolución de las apropiaciones presupuestales y del gasto público destinado a la población desplazada, no es posible responderla dado que no somos la entidad competente para hacerlo.”*

El Inurbe se abstuvo de dar respuesta a las preguntas número 3, 5, 6 y 7 hechas por la Corte.

7. La Defensoría del Pueblo

Por su parte, la Defensoría del Pueblo envió a la Corte la Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada, educación salud, vivienda, tierras y proyectos productivos, publicada en el mes de Febrero de 2003. Dicho documento realiza un seguimiento de las políticas tendientes a restablecer o proteger los derechos humanos de la población víctima del desplazamiento forzado y hace recomendaciones para corregir las falencias detectadas.

8. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Francisco Galindo Vélez, Representante Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), envió un memorial en el cual explicó el punto de vista de dicha organización acerca de las políticas estatales de atención a la población desplazada. Sus

planteamientos también fueron valorados en las consideraciones y fundamentos de esta sentencia. En esencia, en el memorial se dice que “(...) *la magnitud del desplazamiento no guarda relación con el esfuerzo financiero y fiscal que realiza el Estado colombiano, y que, dada la tendencia creciente del fenómeno, es necesario identificar mecanismos para evitar que la brecha entre la demanda y la respuesta con sus inmensurables costos humanos, políticos, sociales y económicos se siga ampliando.*”¹⁵⁹

9. Pastoral Social

En respuesta a la solicitud de esta Sala, Pastoral Social envió a la Corte el documento titulado “*Sistematización y Alianzas Estratégicas en el Reasentamiento de la Población Desplazada por la Violencia en Colombia*” realizado por la sección de movilidad humana del Secretariado Nacional de dicha organización, en convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho trabajo es un estudio de tipo cualitativo, desarrollado principalmente a través de grupos de discusión con diferentes actores involucrados en el fenómeno del desplazamiento forzado, de la situación de la población desplazada que se encuentra en Montes de María (Departamento del Bolívar), Juradó (Departamento del Chocó) y Neiva-Pitalito (Departamento del Huila). El estudio se basa en las especificidades sociales, culturales, políticas y económicas de cada una de las comunidades analizadas. En lo pertinente, también fue valorado por la Corte en las consideraciones y fundamentos de esta sentencia.

¹⁵⁹ El ACNUR suscribió desde 1999 un memorando de intención, en virtud del cual el Estado colombiano invitó a dicho organismo a brindar apoyo técnico y propiciar el fortalecimiento de la capacidad nacional de atención y protección de la población desplazada.

ANEXO 3

LOS DEBERES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO, SEGÚN LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO (1998).

10. Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno como documento de compilación e interpretación de obligaciones internacionales del Estado colombiano.

Uno de los documentos de mayor importancia para interpretar y precisar el alcance de los derechos que tienen las personas en situación de desplazamiento, así como las obligaciones correlativas de las autoridades en relación con su protección, es la compilación de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, elaborada por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno¹⁶⁰ con base en un estudio exhaustivo de las disposiciones jurídicas internacionales que amparan a este grupo poblacional.

Estos Principios, que en esencia (i) compendian lo dispuesto sobre desplazamiento interno en el derecho internacional de los derechos humanos, en el derecho internacional humanitario y –por analogía- en el derecho internacional de los refugiados, y (ii) contribuyen a la interpretación de las normas que hacen parte de este sistema de protección, fueron caracterizados así: *"los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutivos."*¹⁶¹

El valor de los Principios Rectores en tanto documento de interpretación del derecho internacional existente en materia de desplazamiento interno, ha sido reafirmado por múltiples organismos e instancias internacionales, que han recomendado su aplicación por parte de las

¹⁶⁰ Organización de las Naciones Unidas, Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng.

¹⁶¹ Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos: "Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, Éxodos en Masa y Personas Desplazadas. Informe del Representante del Secretario general, Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos." E/CN.4/1998/53/Add.2

diversas autoridades de los Estados en los que se presente tal problema –tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁶², la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas¹⁶³, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas¹⁶⁴, la Organización de la Unión Africana, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Organización del Commonwealth y diversos gobiernos¹⁶⁵. De hecho, la importancia de este documento para el ordenamiento jurídico nacional, así como la naturaleza vinculante de algunas de las disposiciones de derecho internacional que se encuentran reflejadas e interpretadas en él (art. 93, C.P.), han sido resaltadas por la jurisprudencia de esta Corporación en sucesivas oportunidades –a saber, en las sentencias SU-1150 de 2000¹⁶⁶, T-327 de 2001¹⁶⁷, T-098 de 2002¹⁶⁸, T-268 de 2003¹⁶⁹, T-419 de 2003¹⁷⁰ y T-602 de 2003¹⁷¹.

¹⁶² En su Tercer Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia, la Comisión señala: “en esencia reiteran en un documento único y en términos más detallados los principios generales de protección, establecidos en la Convención Americana y otros tratados, y abordan las zonas grises y lagunas del derecho que fueron identificadas por el Sr. Deng. El documento consiste de 30 principios que abordan todas las etapas del desplazamiento: las normas aplicables antes de que ocurra el desplazamiento interno (es decir, protección concreta contra el desplazamiento arbitrario), las normas aplicables en situaciones de desplazamiento y las aplicables en el período postconflicto (...) Como la reiteración más completa de las normas aplicables a los desplazados internos, los Principios Rectores dan a la Comisión una importante orientación sobre cómo debe interpretarse y aplicarse la ley durante todas las etapas del desplazamiento.”

¹⁶³ Resolución 1998/50, en la cual instó al Representante Especial del Secretario General para el Desplazamiento Interno a aplicar tales principios en sus contactos con diversos gobiernos y organizaciones.

¹⁶⁴ Este funcionario ha caracterizado los Principios Rectores como uno de los mayores logros en el área humanitaria (ver: Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, Documento ONU A/53/139-E/1998/67 (1998)), y recomendó al Consejo de Seguridad que en casos de desplazamiento masivo, instara a los Estados involucrados a aplicarlos (ver Report of the Secretary General to the Security Council on the Protection of Cultures in Armed Conflict, Documento ONU S/1999/957 (1999)).

¹⁶⁵ Véase a este respecto “Report on internally displaced persons, prepared by the representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis Deng, in accordance with General Assembly resolution 52/130 of 12 December 1997 and Commission on Human Rights, Resolution 1999/47 of 27 April 1999”. En: Documento ONU – Asamblea General - A/54/409

¹⁶⁶“Los Principios Rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional. Sin embargo, (...) esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución.”

¹⁶⁷“La interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso. En consecuencia, todos los funcionarios involucrados en la atención de desplazados, de los cuales son un claro ejemplo los funcionarios del Ministerio Público que reciben las declaraciones de los desplazados y los funcionarios de la Red de Solidaridad Social, debieran ajustar su conducta, además de las normas constitucionales, a lo previsto en los mencionados Principios.”

¹⁶⁸“La T-1635/2000, reafirmada por la T-327/01, referentes al desplazamiento interno por la violencia en Colombia, integran el ordenamiento interno con el internacional. La jurisprudencia se sustenta en la teoría del bloque de constitucionalidad y en el precedente que figura en la C-225/95 que revisó la ley que aprobó el ‘Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)’. Dicho Protocolo, al referirse al desplazamiento indica: ‘Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”. La jurisprudencia de la Corte no solo consideró ajustada a la Constitución la anterior norma sino que integró todo el cuerpo normativo del Protocolo a la Constitución. (...) Las condiciones, establecidas en el artículo 17 del Protocolo II, antes transcrito, están suficientemente desarrolladas en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno”.

¹⁶⁹ “Lo que se desea resaltar es que cualquier norma sobre desplazamiento interno se debe interpretar a la luz de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno. Por eso, la Corte ha dicho que para realizar una interpretación razonable del inciso 2° del artículo del decreto 2569 de 2000, antes transcrito, se debe tener claro que el decreto que contiene el artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporados los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU, que buscan proteger a los desplazados”.

¹⁷⁰ “La ley es tan solo un mecanismo que responde a las necesidades básicas de la población desplazada integrando un conjunto de derechos y obligaciones que el Estado tiene con ellos, sumado están los compromisos adquiridos con la comunidad internacional que fueron compilados en los principios que rigen a la población desplazada del mundo, así lo acepta la sentencia T-327 de 2001, al decir que la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los principios rectores del desplazamiento interno, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad.”

¹⁷¹ “La atención a los desplazados debe ser integral, esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional y los Principios Rectores. (...) Cabe advertir que los Principios Rectores, aunque no están consagrados en un tratado(...), ‘están basados en, y son consistentes con, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de refugiados’. ‘Su reconocimiento en resoluciones de la Comisión de derechos Humanos y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), subraya la autoridad moral que los Principios han comenzado a infundir. [...] Las organizaciones regionales en África, las Américas y Europa también han tomado nota de ellos y están divulgándolos entre su personal. Es alentador que en un periodo de tiempo relativamente corto, organizaciones internacionales, organismos regionales y ONG hayan comenzado a difundir los Principios y a usarlos en el terreno como una herramienta de defensa de las víctimas. (...) Los Principios Rectores, pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso (ii) denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes. De manera que los derechos consagrados en la Constitución colombiana deberán ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia cuyas disposiciones son recogidas o reiteradas en los principios, en particular según la interpretación que de ellos han hecho los órganos autorizados para interpretarlos; y, adicionalmente, el intérprete deberá preferir la interpretación de principios y normas

Como se puede apreciar, la Corte Constitucional ha llegado incluso a considerar que algunas de las disposiciones contenidas en los principios forman parte del bloque de constitucionalidad, y ha precisado que recogen las obligaciones internacionales del Estado colombiano en virtud de distintos tratados en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el artículo 3º Común de los Convenios de Ginebra y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra¹⁷².

Antes de proceder a la descripción sucinta del contenido de este documento, la Sala considera necesario precisar que las personas en situación de desplazamiento, en tanto ciudadanos colombianos, son titulares de todos los derechos constitucionales que amparan a las personas que se encuentren en territorio nacional, de conformidad con la Carta. En esa medida, la condición de desplazado no equivale a un status jurídico diferencial que haga a quienes la detentan titulares de un régimen especial de derechos. Sin embargo, dadas sus especiales circunstancias de vulnerabilidad y debilidad, los derechos constitucionales que les garantiza la Carta Política adquieren manifestaciones específicas que pretenden responder a las particularidades de su condición.¹⁷³ Es esta la perspectiva desde la cual se debe abordar la aplicación e interpretación de los Principios Rectores en comentario.

1.1. En la Introducción a los Principios, que delimita su campo de aplicación y su objeto, se precisa lo siguiente:

Los Principios buscan atender las necesidades particulares de las personas en situación de desplazamiento, identificando los derechos y garantías que son relevantes tanto para la prevención de tal fenómeno, como para la protección de quienes lo sufren, tanto durante el desplazamiento como al momento de reintegrarse o restablecerse en otro entorno.

Para efectos de los Principios Rectores, los desplazados internos son aquellas personas, o grupos de personas, que han sido forzados u obligados a huir o abandonar sus hogares o sus sitios de residencia habitual sin cruzar una frontera internacional, en particular cuando ello obedezca a

constitucionales, fundidas en un sólo corpus normativo, que sea más favorable al goce de los derechos de los desplazados”

¹⁷² Ver en este sentido la sentencia SU-1150 de 2000.

¹⁷³ Ver la sentencia T-227 de 1997, precitada. En este fallo, la Corte precisó que la población desplazada tenía, entre otros, el derecho a permanecer en paz en su propia tierra (artículo 24, CP y artículo 12, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); a circular libremente por el territorio nacional (artículo 24, CP y artículo 22, Convención Americana sobre Derechos Humanos); a regresar con seguridad y dignidad al lugar de origen (artículo 24, CP y Resolución 1994/24 de las Naciones Unidas) y a no ser objeto de traslados individuales o masivos arbitrarios o en condiciones de peligro (Artículos 2 y 24, CP y 17 del Protocolo II (Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, del 12 de agosto de 1949). Esos derechos deben ser garantizados a la población desplazada sin otras limitaciones que las que establezca la ley cuando ello sea necesario para prevenir infracciones penales, para proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral o la salud pública o los derechos y libertades de los demás, de conformidad con lo que establece la Constitución y las normas internacionales, en particular, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificados por Colombia.

los efectos de un conflicto armado, una situación generalizada de violencia, violaciones a los derechos humanos, o desastres de origen natural o humano.

Los Principios son un reflejo del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; su objetivo es proveer una guía de acción para (1) el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre personas en situación de desplazamiento interno, (2) los Estados que deban afrontar este fenómeno, (3) todas las demás autoridades, grupos o personas que tengan relación con desplazados, y (4) las organizaciones internacionales y las Organizaciones No Gubernamentales que se ocupen del asunto.

1.2. La Sección I del documento que se reseña establece cuatro Principios Generales aplicables a la situación de desplazamiento interno.

1.2.1. El primero de ellos (Principio 1) incluye (1) una garantía de igualdad para las personas en situación de desplazamiento, las cuales gozarán de los mismos derechos y libertades que el ordenamiento jurídico nacional e internacional concede a las demás personas que se encuentren en el mismo país, y son por lo mismo titulares de una garantía expresa en contra de cualquier tipo de discriminación basada en su condición de desplazados, que pueda afectar el ejercicio de dichos derechos y libertades; y (2) una aclaración expresa sobre el hecho de que la aplicación de los Principios Rectores no afectará la obligación de declarar y sancionar la responsabilidad penal individual a la que pueda haber lugar bajo las normas internacionales aplicables, en particular las que se refieren al genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Es de anotar, nuevamente, que ello no obsta para que los Estados adopten medidas de acción afirmativa a favor de los desplazados, en atención a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión.

1.2.2. En el Principio 2 se deja sentado que (1) los Principios Rectores deberán ser observados por todas las autoridades, grupos y personas, sin efectuar distinciones adversas entre sus beneficiarios, y sin que incida para ello el status jurídico de la autoridad, grupo o persona en cuestión, el cual tampoco será afectado por el cumplimiento de las normas que allí constan; y que (2) los Principios Rectores no pueden ser interpretados en forma tal que restrinjan, modifiquen o afecten lo dispuesto en cualquier instrumento de derechos humanos o de derecho internacional humanitario, como tampoco el alcance de los derechos que el ordenamiento nacional correspondiente confiera a las personas que se encuentren en su territorio. En particular, se especifica que la aplicación de los Principios Rectores no afecta el derecho de pedir y disfrutar de asilo en el extranjero.

1.2.3. El Principio 3 contiene una doble garantía de especial importancia para los casos bajo revisión, al disponer que (1) son las autoridades nacionales quienes tienen a su cargo la responsabilidad primordial de proveer protección y asistencia humanitaria a las personas en situación de desplazamiento interno que se encuentren en sus territorios, y (2) los desplazados tienen derecho a pedir y recibir protección y asistencia humanitaria de parte de tales autoridades nacionales, por lo cual no podrán ser perseguidos o castigados.

El alcance de ambas garantías ha sido precisado con detalle por la jurisprudencia constitucional. Así, en relación con la primera se ha explicado que es un deber básico del Estado colombiano

atender al grave problema nacional de desplazamiento interno¹⁷⁴, que dicho deber recae primordialmente sobre la Rama Ejecutiva y en especial a nivel nacional, aunque no por ello exonera a las entidades territoriales de ejercer sus funciones en la materia¹⁷⁵, que para cumplir con él las autoridades tienen instrumentos ordinarios y extraordinarios a su disposición¹⁷⁶, y que además las autoridades están obligadas a promover el respeto de la población civil por parte de

¹⁷⁴ En la sentencia SU-1150 de 2000 se explicó lo siguiente sobre el particular: “*al Estado colombiano le corresponde velar por la suerte de las personas desplazadas. Las normas constitucionales ponen a la persona como el centro de la actividad del Estado y ello entraña la obligación del Estado de procurar el bienestar de los asociados. Esto significa que, en primer lugar, debería evitar que se presentaran las situaciones que generan el desplazamiento forzado de colombianos, el cual, como ya se vio, comporta la vulneración de múltiples derechos de los asociados. Sin embargo, por diversas razones, cuyo análisis desborda el marco de esta sentencia, el Estado no ha cumplido con esta obligación. En vista de esta omisión y de las deplorables condiciones de vida que afrontan las personas desplazadas por efectos de la violencia, el Estado debe procurar brindarles las condiciones necesarias para retornar a sus hogares o para iniciar una nueva vida en otros lugares.*” En igual sentido, la sentencia T-327 de 2001 se realizó el siguiente análisis: “*Frente a tales vulneraciones el Estado colombiano, siendo consecuente con su naturaleza de Estado Social de Derecho, tiene la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las privaciones del goce de los derechos fundamentales por este grupo poblacional. Al existir tal obligación, se genera el consecuente derecho en cabeza de los desplazados de ser atendidos con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana, por parte de las entidades del Estado competentes para prestar apoyo y protección.*”

¹⁷⁵ En la sentencia SU-1150 de 2000 se afirmó: “*A la Rama Ejecutiva del Poder Público le corresponde determinar los mecanismos prácticos mediante los cuales debe adelantarse la atención a los colombianos desplazados por la violencia. Para ello debe sujetarse a lo prescrito por la Rama Legislativa a través de la ley 387 de 1997. (...) De otra parte, es claro para la Corte que la afluencia de desplazados puede constituir una importante carga para las ya de por sí exangües arcas de las entidades territoriales. Sin embargo, ello no exime a las entidades territoriales de su responsabilidad para con las personas desalojadas de sus hogares. Los departamentos y los municipios deben prepararse para recibir de manera adecuada a los colombianos que son expulsados de sus hogares por causa de la violencia, y para colaborar de manera activa en la atención de la población desplazada. // Con todo, la Corte considera que la Nación debe asumir los costos finales que genera la atención a las personas desplazadas. El desplazamiento forzado es un problema del orden nacional, generado fundamentalmente en dinámicas nacionales y, en consecuencia, su atención debe correr por cuenta de la Nación.*” En idéntico sentido, en la sentencia T-1635 de 2000 la Corte afirmó: “*Siguiendo la misma línea jurisprudencial trazada en la Sentencia SU-1150 de 2000, la Corte entiende que la primordial responsabilidad en cuanto a la solución del caso corresponde al Presidente de la República, de quien depende la Red de Solidaridad y quien debe coordinar a las demás agencias estatales encargadas de los distintos aspectos relativos al tema, por lo cual la orden en que consiste la tutela se impartirá principalmente al Jefe del Estado, aunque también serán cobijados por ella, además del Director de la Red de Solidaridad Social, los ministros del Interior, de Educación, de Salud, de Trabajo y de Hacienda, bajo la vigilancia del Procurador General de la Nación. El Defensor del Pueblo, por su parte, deberá velar por la divulgación y promoción de los derechos de los desplazados ocupantes, y establecerá contacto permanente con las agencias estatales que indique el Presidente de la República, para que éste, en un término no superior de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta Sentencia, imparta solución definitiva al conflicto creado.*” Tal posición fue reafirmada en la sentencia T-1346 de 2001.

¹⁷⁶ También en la sentencia SU-1150 de 2000 se precisó que “*para atender este gasto las instituciones cuentan con mecanismos constitucionales ordinarios y extraordinarios. Lo cierto es que el estado de emergencia social que representa el desplazamiento forzado en el país debe ser afrontado sin dilaciones por el Estado, para poder responder verdaderamente a su definición como un Estado social. Y si ello implica sacrificios en otros renglones ha de ser claro que estos tienen pleno fundamento constitucional en el marco del deber ciudadano de solidaridad.*”

todos los actores armados y el cese del conflicto armado, con miras a prevenir el desplazamiento¹⁷⁷. En relación con la segunda, la Corte ha delimitado el alcance del derecho de petición de las personas en situación de desplazamiento, y ha precisado que su respeto es necesario para la satisfacción de los diversos derechos constitucionales comprometidos por tales condiciones¹⁷⁸.

1.2.4. El Principio 4 establece (1) una prohibición de cualquier tipo de discriminación en la aplicación de los Principios Rectores, y (2) una garantía de protección y asistencia especiales para ciertas categorías de desplazados internos, tales como los niños –en particular los que no estén acompañados por un adulto-, las mujeres embarazadas, las madres de niños pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas discapacitadas y las personas de avanzada edad, a cuyas necesidades especiales las autoridades habrán de prestar especial atención.

Respecto de la primera garantía, se reitera lo arriba dicho sobre el desarrollo que la jurisprudencia constitucional ha dado al principio de igualdad en materia de desplazamiento interno. En cuanto a la segunda, es de anotar que en reciente decisión¹⁷⁹ la Corte precisó el

¹⁷⁷ En la antecitada sentencia SU-1150 de 2000, la Corte explicó lo siguiente: “*El problema del desplazamiento forzado se deriva fundamentalmente del conflicto armado que tiene lugar en el país. La anhelada paz puede demorar aún muchos años para cristalizarse. En atención a ello, es imperativo realizar todos los esfuerzos necesarios para lograr que todos los actores armados respeten a la población civil. Por eso, es imprescindible que se imponga el acatamiento de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En este orden de ideas, corresponde al Gobierno entrar en contacto con los actores del conflicto armado, con el fin de vincularlos al respeto del derecho internacional humanitario y de lograr que el desplazamiento forzado de colombianos deje de constituir una estrategia bélica.*”

¹⁷⁸ Así, en la sentencia T-669 de 2003 se precisó: “*Vale la pena aclarar que el omitir la respuesta de un derecho de petición de un desplazado con respecto a la protección de sus derechos aumenta la gravedad de la vulneración de los mismos en la medida en que limita toda posibilidad de certidumbre acerca del porvenir de éste y su familia. (...) La Corte reconoce que la labor asignada a la Red de Solidaridad Social es de coordinación de las entidades que brindan proyectos productivos. No obstante, si bien ella no es la prestadora directa de las capacitaciones no es ajeno a su deber de coordinación velar porque una vez enviada la persona a determinada entidad, por ejemplo el SENA, la atención que ésta brinde no tenga obstáculos excesivos que la hagan ineficaz. La coordinación de la entidades debe ser continuada y, por tanto, implicar un seguimiento de la ayuda que se les está brindando a los desplazados remitidos a las diferentes instituciones. // Siendo esto así, en el caso concreto se hace necesario que la Red no sólo le exponga a la señora Palacios cuáles son las diferentes alternativas de restablecimiento económico que existen, sino que haga un seguimiento de la atención que las entidades a las cuáles coordina le brinden a la accionante, para que ésta sea efectiva.*”. Por otra parte, en la sentencia T-645 de 2003, la Corte se pronunció como sigue: “*“las obligaciones del Estado respecto de las personas desplazadas no constituyen una dádiva del Estado a favor de estas personas, sino que es un deber, que se traduce no sólo en dictar leyes y decretos apropiados al tema, sino, en especial, que las personas que se encuentran en esta situación, puedan ser verdaderamente atendidas en sus necesidades vitales y de esta forma se morigere, en la medida de las circunstancias, la tragedia que atraviesan. De allí que el Estado, a través de los empleados que tienen las funciones de hacer realidad los derechos de los desplazados, deba suministrar a la persona desplazada que lo requiera, información sobre sus derechos y cómo ponerlos en marcha, en forma clara, precisa y oportuna. (...) es al Estado al que le corresponde suministrar atención e información precisa para la solución de las necesidades de las personas que sufren el desplazamiento forzado y facilitar los procedimientos, como reconocimiento de la dignidad humana, principio garantizado por la Constitución.*”

¹⁷⁹ Sentencia T-719 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

alcance de la protección reforzada de la que son acreedores los sujetos de especial protección constitucional en situaciones de emergencia, tales como las madres cabeza de familia o los niños en condiciones de desplazamiento como consecuencia del conflicto armado¹⁸⁰.

1.3. Los principios contenidos en la Sección II del instrumento se refieren a criterios para la prevención del desplazamiento interno y a la protección de las personas frente al riesgo de sufrir dicho desplazamiento.

1.3.1. El primer principio de este grupo, el Principio 5, dispone que todas las autoridades y actores internacionales deberán respetar –y hacer respetar- las obligaciones impuestas por el derecho internacional en todas las circunstancias, en particular el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en forma tal que su aplicación permita prevenir y evitar las condiciones que pueden conducir eventualmente a un desplazamiento poblacional.

1.3.2. El Principio 6 consagra (1) el derecho de todo ser humano a ser protegido frente al riesgo de ser desplazado arbitrariamente de hogar o su lugar de residencia habitual, y (2) una especificación precisa de ciertos tipos de desplazamiento que quedaron expresamente cobijados por dicha prohibición, a saber (a) los que se basen en políticas de apartheid, “limpieza étnica” o prácticas similares que pretendan o traigan como consecuencia la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada; (b) los que se presenten en situaciones de conflicto armado, a menos que tales desplazamientos obedezcan a la preservación de los civiles

¹⁸⁰ *“El deber de especial protección que tienen las autoridades frente a estos sujetos se acentúa en situaciones de emergencia en las cuales sus derechos fundamentales estén expuestos a un nivel significativo de riesgo, y mucho más cuando ello es consecuencia del conflicto armado. Esta regla es particularmente pertinente para el caso bajo revisión, puesto que en él están implicados dos sujetos de especial protección constitucional e internacional: una madre cabeza de familia, y un niño menor de un año. // En lo que tiene que ver con el hijo de la peticionaria, anota la Sala que además de existir una protección constitucional expresa para sus derechos –que son prevalecientes, en virtud del artículo 44 Superior-, hay múltiples disposiciones internacionales que vinculan a Colombia, en la cual se hace mención expresa de la especial protección que deben recibir cuando atraviesen condiciones particularmente difíciles. Así, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que “en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración”, el artículo 6 de la misma ordena a los Estados garantizar al máximo posible su supervivencia y desarrollo, y el artículo 38 ibídem obliga a los Estados partes a “respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño”, así como a adoptar “todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado”. En el mismo sentido, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de las Mujeres y los Niños en situaciones de emergencia o conflicto armado, proclamada por la Asamblea General mediante la resolución No. 3318 (XX) del 14 de diciembre de 1974, se dispone que las mujeres y los niños pertenecientes a la población civil que se encuentren en circunstancias de emergencia y conflicto armado no podrán ser privados de vivienda, alimentos, servicios médicos u otros derechos inalienables, de conformidad con lo dispuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y otros instrumentos internacionales. En lo que atañe a la peticionaria, resalta la sala su condición de mujer cabeza de familia, titular de un derecho a recibir especial protección por el Estado, según dispone expresamente el artículo 43 de la Constitución.”*

involucrados o a razones militares *imperativas*¹⁸¹; (c) los que sean causados por proyectos de desarrollo de gran escala, que no se encuentren justificados por motivos de interés público serios y prevalecientes; (d) los que se efectúen en casos de desastre o calamidad, a menos que la seguridad y salud de las personas afectadas haga necesaria su evacuación; y (e) los que se impongan como forma de castigo colectivo. En cualquier caso, (3) se establece expresamente que en los casos en que el desplazamiento sea necesario y lo permita el derecho internacional, no podrá durar más del tiempo estrictamente requerido por las circunstancias; es decir, se enfatiza la naturaleza transitoria de los –excepcionales- desplazamientos poblacionales lícitos.

1.3.3. El Principio 7 que regula en detalle las condiciones para la realización de desplazamientos poblacionales lícitos por parte de las autoridades. Establece lo siguiente:

(1) Con anterioridad a cualquier decisión que implique el desplazamiento de personas, las autoridades competentes deberán haberse asegurado de que todas las alternativas viables sean exploradas cuidadosamente con miras a evitar, en lo posible, que tal desplazamiento se produzca. Cuando no exista alternativa viable a disposición de dichas autoridades, deberán adoptarse todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento que se causará, así como sus impactos negativos sobre la población afectada.

(2) Las autoridades que lleven a cabo el desplazamiento en cuestión deberán asegurar, en la medida de lo posible, que se provea una acomodación apropiada a las personas desplazadas, que los desplazamientos se efectúen en condiciones satisfactorias de seguridad, nutrición, salud e higiene, y que en todo caso se respete la unidad familiar, esto es, que los miembros de una misma familia no sean separados.

(3) En los casos de desplazamientos efectuados en situaciones distintas a las etapas de emergencia de conflictos armados o desastres, deberán respetarse las siguientes garantías adicionales:

- Los desplazamientos deberán estar precedidos por una decisión específica de una autoridad con competencia legal para ello;
- Deben adoptarse las medidas necesarias y adecuadas para garantizar que quienes vayan a ser desplazados sean plenamente informados sobre las razones del desplazamiento, el procedimiento a seguir, y, cuando ello sea aplicable, la compensación y la reubicación a las que haya lugar;
- Deberá lograrse el consentimiento libre e informado de las personas que vayan a ser desplazadas;
- Las autoridades competentes deberán esforzarse especialmente por involucrar a las personas afectadas en los procesos de planeación y administración del proceso de reubicación, en particular a las mujeres;

¹⁸¹ La Sala resalta que este calificativo constituye un límite que excluye lo simplemente útil, adecuado o conducente.

- Deberán adoptarse todas las medidas ejecutivas y administrativas a las que haya lugar por parte de las autoridades competentes; y
- En todo caso habrá de respetarse el derecho a obtener un medio de defensa eficaz frente a las decisiones adoptadas en relación con el desplazamiento, en particular ante las autoridades judiciales.

1.3.4. El Principio 8 establece que los desplazamientos no podrán llevarse a cabo de forma tal que se desconozcan los derechos a la vida, la dignidad, la libertad y la seguridad de las personas afectadas. En cualquier caso, el Legislador colombiano declaró que estos derechos ya se han violado, y se continúan violando, en el contexto del país al definir quienes son los desplazados (artículo 1, Ley 387 de 1997).

1.3.5. En virtud del Principio 9, existe una obligación especial en cabeza de los Estados, consistente en proteger a los grupos indígenas, las minorías, los campesinos, los grupos pastorales y otras agrupaciones que tengan una especial dependencia o apego a su territorio, del riesgo de ser desplazados del mismo.

La relevancia de este principio para el caso concreto es evidente, no sólo porque existen algunos miembros de grupos étnicos –pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas- entre los peticionarios, sino porque frente a los miembros de estos grupos existen claras obligaciones no sólo nacionales, sino también internacionales para el Estado Colombiano, derivadas –entre otras- del Convenio 169 de la OIT sobre protección de pueblos indígenas y tribales. Esta obligación internacional, y su importancia frente a los indígenas o a los miembros de comunidades afrocolombianas desplazados por la violencia, ha sido reconocida en anteriores oportunidades por la jurisprudencia de esta Corporación¹⁸².

1.4. La Sección III de los Principios Rectores consagra aquellos relativos a la *protección* de las personas desplazadas durante el período de su desplazamiento.

1.4.1. El principio que encabeza este grupo, es decir, el Principio 10, enuncia algunas reglas específicas sobre la protección del derecho a la vida de las personas en condición de desplazamiento interno, así:

(1) Se reconoce el derecho a la vida como una garantía inherente a todo ser humano, que deberá ser protegido por la ley; se especifica que nadie podrá ser privado de su vida, y que las personas en situación de desplazamiento interno deberán recibir una protección especial frente a (a) el

¹⁸² Así, en la sentencia T-098 de 2002, la Corte señaló: “*La preferencia se refuerza cuando los desplazados pertenecen a etnias o minorías porque uno de los Principios Rectores expresa que ‘Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de grupos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma’.* El incumplimiento de este mandato viola el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, ratificado por Colombia mediante Ley 21 de 1991. // *Esas medidas de protección preferente se predicen de todo el grupo familiar, que no solamente es el resultante de vínculos consanguíneos y de afinidad, sino también ‘aquel en el cual las responsabilidades las asume un hombre o una mujer en su condición de jefe de hogar comprometido con el desarrollo de la unidad de producción’.* (Acuerdo 8 de 1996). // *Además, esa especial protección debe interpretarse con criterio de favorabilidad.*”

genocidio, (b) el homicidio, (c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias, y (d) los desaparecimientos forzados, incluyendo las abducciones y las detenciones secretas o irregulares que amenacen con causar, o traigan como resultado, la muerte de la persona afectada. Se dispone también que las amenazas de cometer cualquiera de los anteriores actos, así como la incitación a cometerlos, deberán ser prohibidos.

(2) Se prohíben, en toda circunstancia, los ataques y cualquier otro tipo de actos violentos contra personas desplazadas que no participen en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas. Se precisa que las personas desplazadas deberán recibir protección especial de las autoridades contra (a) ataques directos o indiscriminados, o cualquier otro acto de violencia, incluida la creación de áreas o zonas dentro de las cuales se toleren los ataques a la población civil; (b) el hambre como método de combate; (c) ser utilizados como escudos para proteger objetivos militares de ataques, o para escudar, favorecer o impedir operaciones militares; (d) ataques contra sus campos o asentamientos; y (e) el uso de minas antipersonales.

1.4.2. El Principio 11 protege los derechos de los desplazados a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral. Establece lo siguiente:

(1) Una formulación genérica del derecho de todo ser humano a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral.

(2) Una garantía de protección especial a favor de los desplazados, independientemente de que se haya restringido o no su libertad física, contra los siguientes actos: (a) los delitos sexuales, la mutilación, la tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes y cualquier otro asalto a la dignidad personal, tales como los actos de violencia de género, la prostitución forzada o cualquier tipo de ataque contra la dignidad y el pudor de la persona; (b) la esclavitud, incluyendo las diversas formas de esclavitud contemporáneas, tales como la venta para matrimonio, la explotación sexual o la explotación laboral de los niños; y (c) los actos de violencia dirigidos a causar terror entre la población desplazada. Al igual que el Principio 10, se dispone que las amenazas de cometer cualquiera de estos actos, así como la incitación a cometerlos, deberán quedar prohibidos.

1.4.3. De conformidad con el Principio 12, deben garantizarse los derechos de la población desplazada a la libertad y la seguridad¹⁸³. Las garantías específicas consagradas a este respecto por el Principio en comento, son las siguientes:

(1) Todo ser humano tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. No podrán realizarse detenciones o arrestos arbitrarios.

(2) Las personas desplazadas no podrán ser internadas ni confinadas en campos. Si tal internamiento resulta absolutamente necesario en circunstancias excepcionales, no podrá durar más del tiempo estrictamente requerido por dichas circunstancias.

(3) Las personas desplazadas deberán ser protegidas frente a arrestos o detenciones discriminatorias, que se hayan llevado a cabo como resultado de su desplazamiento.

¹⁸³ Sobre la naturaleza autónoma e independiente de los derechos constitucionales a la libertad y a la seguridad personal, ver la sentencia T-719 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

(4) Las personas desplazadas no podrán ser tomadas como rehenes en ningún caso.

1.4.4. El Principio 13 consagra una protección especial frente al reclutamiento forzoso por parte de cualquiera de las partes en conflicto, y en particular (1) protege a los niños frente al reclutamiento forzoso, que no podrá llevarse a cabo en ninguna circunstancia, como tampoco se podrá exigir ni permitir a los niños que tomen parte en las hostilidades, y (2) protege a las personas desplazadas frente a las prácticas discriminatorias de reclutamiento que lleve a cabo cualquier fuerza armada o grupo con base en su condición de desplazamiento, precisando que queda prohibido cualquier tipo de prácticas crueles, inhumanas o degradantes que busquen forzar el reclutamiento o castigar a quienes se nieguen a alistarse.

1.4.5. El Principio 14 protege la libertad de locomoción de los desplazados, tanto (1) en términos genéricos, expresando que toda persona desplazada tiene derecho a circular libremente y a elegir libremente su lugar de residencia, como (2) en relación específica con los campos u otros asentamientos de personas desplazadas, de los cuales éstas podrán entrar y salir libremente.

1.4.6. Por mandato del Principio 15, los desplazados tienen derecho a (a) buscar condiciones de seguridad en otra parte del país, (b) salir de su país, (c) buscar asilo en otro país, y (d) ser protegidos de ser forzados a regresar o a reasentarse en cualquier lugar en donde su vida, su seguridad, su libertad y/o su salud puedan estar en riesgo.

1.4.7. El Principio 16 consagra disposiciones de gran importancia para proteger los derechos a la verdad y a la unidad familiar de los desplazados. Dispone lo siguiente:

(1) Todas las personas en situación de desplazamiento tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares respecto de quienes no tenga información.

(2) Las autoridades competentes deberán esforzarse por establecer el destino y el paradero de personas desplazadas que hayan sido reportadas como ausentes, y habrán de cooperar con las organizaciones internacionales relevantes que tomen parte en dicha tarea. También deberán informar a los parientes más próximos sobre los progresos de la investigación, y notificarles cualquier resultado.

(3) Las autoridades competentes deberán esforzarse por recoger e identificar los restos mortales de los desplazados que hayan muerto, prevenir su despojo, ultraje o mutilación, y facilitar su devolución a los parientes más próximos de la persona fallecida, o cuando ello no sea posible, disponer respetuosamente de ellos.

(4) Las tumbas o lugares de entierro de las personas desplazadas deben ser objeto de especial protección y respeto en cualquier circunstancia. Las personas desplazadas tienen derecho de acceder a las tumbas o los lugares donde se encuentren los restos mortales de sus parientes muertos.

Es importante anotar que la jurisprudencia constitucional colombiana se pronunció recientemente sobre el derecho a la verdad que se deriva de la condición de desplazado y su

alcance en el orden constitucional, así como el de otros derechos igualmente derivados de dicha condición: la justicia, la reparación y el retorno¹⁸⁴.

1.4.8. El Principio 17 protege específicamente el derecho a la familia y a la unidad familiar de los desplazados. Allí se dispone que (1) en general, todo ser humano tiene derecho a que su vida familiar sea respetada; (2) para que este derecho sea efectivo en relación con las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno, deberá permitirse que los miembros de una misma familia que así lo deseen permanezcan juntos; (3) las familias que sean separadas como consecuencia del desplazamiento deberán ser reunidas tan pronto como sea posible, y se deberán tomar todos los pasos necesarios para agilizar su reunión, en especial cuando haya niños involucrados; para este propósito, las autoridades competentes deben facilitar las investigaciones efectuadas por los miembros de familias dispersas, así como estimular y cooperar con las labores de las agencias y organizaciones humanitarias dedicadas a facilitar la reunificación familiar; y (4) los miembros de familias desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por haber sido internados o confinados en campos, tendrán derecho a permanecer unidos. El derecho a la familia y a la unidad familiar de las personas desplazadas ya ha sido aplicado por esta Corporación en oportunidades pasadas¹⁸⁵.

1.4.9. El Principio 18 consagra (1) el derecho de los desplazados a un nivel adecuado de vida, y (2) especifica que *como mínimo*, independientemente de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, a (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) acomodación, refugio y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales. También (3) 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.

¹⁸⁴ Así, en la sentencia T-268 de 2003 se explicó: “*Otros derechos derivados de la condición de desplazado: los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y el retorno. La Corte ha sostenido (sentencia T-327/01) que el derecho a la verdad significa que se debe buscar el mayor esclarecimiento, dentro del proceso penal, de las circunstancias del desplazamiento. Además, como dijo la Corte Constitucional en su sentencia T-265 de 1994, la participación del perjudicado dentro del proceso penal, también hace parte del derecho a la verdad en cuanto implica conocimiento del curso del proceso y facilita la investigación por parte de los funcionarios del Estado en la medida en que las víctimas fueron testigos directos del hecho. Reafirman el derecho a la verdad los principios 16.1 y 16.2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. // En cuanto el derecho a la justicia se debe entender que los hechos que motivaron el desplazamiento no deben quedar en la impunidad, ya que el desplazamiento está tipificado como delito. Por consiguiente, se debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito y el Estado colombiano debe velar porque la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito. // El derecho a la reparación y el derecho al retorno están consagrados en los principios 28 y 29 de los Principios Rectores. El derecho a retornar al hogar debe ser la atención principal que el Estado preste a los desplazados.*”

¹⁸⁵ Así, en la sentencia T-098 de 2002 se estableció: “*Se parte de la base de que cada grupo familiar de desplazados tiene derecho a mantenerse unido, luego los planes de protección no pueden ir en contra de este propósito.*” En relación con este mismo asunto, en la sentencia T-268 de 2003 la Corte expresó que “*tratándose de núcleos familiares que por motivos de la violencia urbana se ven obligados a buscar refugio dentro de la misma ciudad, la crisis humanitaria puede ser mayor, lo cual implica que el Estado está obligado a tomar acciones para proteger los derechos fundamentales de los desplazados.*”

1.4.10. De conformidad con el Principio 19, el derecho a la salud de los desplazados deberá ser protegido por las autoridades. En esa medida, se establece lo siguiente:

(1) Todas las personas desplazadas que se encuentren heridas o enfermas, así como las que sufran de discapacidades, deberán recibir, en la máxima medida y con la mínima demora posibles, el cuidado y la atención médicas que requieran, sin efectuar distinción alguna que no esté basada en un criterio médico. También tienen derecho, cuando ello sea necesario, a acceder a servicios psicológicos y sociales.

(2) Debe prestarse especial atención a las necesidades de salud de las mujeres, incluyendo el acceso a los prestadores de servicios de salud especializados, incluyendo el cuidado de la salud reproductiva, así como a la orientación y apoyo que requieran en caso de abusos de tipo sexual u otros similares.

(3) También debe prestarse especial atención a la prevención de las enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre la población desplazada.

La Corte Constitucional también se ha pronunciado en algunas oportunidades sobre el derecho de las personas desplazadas a la salud¹⁸⁶.

1.4.11. El Principio 20 consagra (1) el derecho de todo ser humano a ser reconocido como persona jurídica en todo lugar, y (2) la necesidad de que para hacer efectivo este derecho en cabeza de las personas desplazadas, las autoridades competentes *expidan* todos los documentos que sean necesarios para el disfrute de sus derechos, tales como pasaportes, documentos de identificación personal, certificados de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, se especifica que las autoridades deberán facilitar la expedición de nuevos documentos, o la reposición de los documentos que se hayan perdido en el curso del desplazamiento, sin imponer para ello condiciones irrazonables, tales como exigir el retorno al área de residencia habitual para obtener los documentos requeridos. También (3) se especifica que existe igualdad de derechos entre hombres y mujeres para obtener los documentos necesarios en cuestión, así como para que se expida tal documentación con el nombre propio del solicitante.

La importancia de este principio para los casos que se estudian es central. De hecho, el problema de la documentación, la “certificación” y el registro de las personas en situación de desplazamiento ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de esta Corporación, a los que se hace referencia en otros apartes de esta providencia. Por ejemplo, la Corte ha expresado que las autoridades encargadas de las funciones de registro de la población desplazada deben (i) hacer uso de criterios de interpretación sistemática, teleológica y favorable al desplazado al momento de aplicar las normas sobre identificación personal de los afectados por el desplazamiento, en forma tal que no se impongan requisitos puramente formales o innecesarios, tales como la certificación por una autoridad para acceder al registro en

¹⁸⁶ En la sentencia T-098 de 2002, la Corte afirmó que “*aunque no esté carnetizado el desplazado, debe prestársele el servicio a la salud. Es derecho fundamental en los niños y respecto a los mayores se protege por conexidad con el derecho a la vida.*” También en la sentencia T-645 de 2003 se dijo que “*cuando en casos como los examinados, (en) que se requiere atención en salud, se dice que la persona tiene el derecho a ser atendido, (ello) comprende no sólo la atención médica integral, sino el derecho a ser informado sobre la fecha en que ocurrirá tal atención, fecha que debe ser fijada con criterios de oportunidad y razonabilidad*”.

cuestión¹⁸⁷, especialmente cuando hay niños de por medio¹⁸⁸, (ii) tomar en cuenta las condiciones y los antecedentes de la población desplazada al momento de exigir requisitos

¹⁸⁷ Por ejemplo, en la sentencia T-327 de 2001 la Corte expresó: “Para realizar una interpretación razonable al artículo 2 inciso 2 del decreto 2569 de 2000, se deben aplicar criterios de interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos. Siendo esto así, al aplicar la interpretación sistemática, se debe tener muy claro que el decreto contentivo del artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporadas normas supranacionales como lo son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y el artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que buscan proteger a los desplazados y no exigen certificación de tal fenómeno de facto. Si se hace una interpretación teleológica de la norma, se observa que el fin de tal artículo es brindar protección y ayuda frente a una situación que, como se reconoce en el inciso primero de tal artículo, se da por la ocurrencia de los hechos de una manera estructurada. No requiere el citado artículo la necesidad del reconocimiento oficial para la configuración del desplazamiento forzado en un caso concreto. Igualmente, si se realiza una interpretación en el sentido que más convenga a la finalidad de la norma, se encuentra que frente al tratamiento de tan grave situación como lo es el desplazamiento forzado, lo más razonable es entender que no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades. Finalmente, de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. Al aceptar como válida tal interpretación, el inciso segundo de la norma en estudio se debe tomar como una serie de pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados”. En idéntico sentido, en la sentencia T-268 de 2003 la Corte se expresó así: “La posición de la jurisprudencia constitucional, frente al desplazamiento interno, indica que la calidad de desplazado forzado se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades. (Sentencias T-227 de 1997 y T-327/01). Para la Corte Constitucional, el desplazamiento, lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno. De allí, que la formalidad del acto no puede imponerse ante la imperiosa evidencia y necesidad de la movilización forzada. (...) El carácter de desplazados internos no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el retiro del lugar natural que los desplazados tenían, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio.”

¹⁸⁸ En la sentencia T-215 de 2002 (MP: Jaime Córdoba Triviño), la Corte afirmó: “...para la Sala es evidente que los menores en cuyo favor se interpuso la acción de tutela se encuentran en estado de desplazamiento forzado en razón del conflicto interno. Para percatarse de ello basta una razonable valoración del estado en que se hallan y de las difíciles circunstancias por las que atraviesan. De allí que un flaco favor se le haga al Estado constitucional al entretejer una maraña de argumentos encaminados a desconocer una situación que es suficientemente clara y en la que está implícita la vulneración de múltiples derechos fundamentales, mucho más tratándose de niños desplazados. (...) Por eso, carece por completo de sentido que, a pesar de tener conocimiento de la situación objetiva de desplazamiento, el reconocimiento de esa calidad se supedita a exigencias que dificultan, si no imposibilitan, el acceso a los programas de atención a la población desplazada. // Y en el caso de los niños, la calidad de desplazado tampoco se infiere de la declaración que en ese sentido haga su representante legal, si lo tiene. Con esa lógica, aquellos menores que en razón del conflicto armado han perdido a sus padres y allegados y que se ven forzados a abandonar el lugar en el que se encuentran radicados para no correr la misma suerte, no podrían ser incluidos en el registro nacional de desplazados por no tener quién los represente. Es claro que con tales exigencias, las instituciones concebidas para apoyar a los desplazados y para proyectarles un nuevo horizonte, se convierten en un obstáculo para el reconocimiento, al menos, de sus más elementales derechos.”

probatorios y de identificación para efectos de registro¹⁸⁹, y (iii) aplicar la presunción constitucional de buena fe a los desplazados que acudan a sus despachos solicitando la asistencia que requieren, en especial en lo atinente a la prueba de los hechos constitutivos del desplazamiento¹⁹⁰.

1.4.12. En virtud del Principio 21, (1) las personas desplazadas deben ser protegidas frente a toda privación arbitraria de su propiedad y sus posesiones, las cuales (2) deberán ser especialmente protegidas en todas circunstancias contra los siguientes actos: (a) pillaje, (b) ataques directos o indiscriminados, u otros actos de violencia, (c) uso como escudos para operaciones u objetivos militares, (d) ser objeto de represalias, y (e) ser destruidos o ser objeto de apropiación ajena como forma de castigo colectivo. También se expresa que las propiedades y posesiones que los desplazados dejen tras sí como consecuencia del desplazamiento deberán ser protegidas contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

¹⁸⁹ También en la sentencia T-327 de 2001 se expresó que “*se hace indispensable un trato digno y por demás humanitario en la atención de la población desplazada que acude ante las entidades que tramitan el Registro Nacional de Desplazados. Desde el momento de la recepción de la declaración, el funcionario público debe tomar conciencia de la vulnerabilidad y estado de indefensión en que se encuentra la persona desplazada que acude ante su oficina para declarar. Además para determinar la condición de desplazado hay que considerar, entre otras, estos factores: (a) Que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; (b) Que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de "temor reverencial" hacia las autoridades públicas; (c) Que en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (d) Que a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado.*”

¹⁹⁰ En la antecitada sentencia T-327 de 2001 se especificó lo siguiente sobre este particular: “*Estas circunstancias implican que al analizar los casos de los desplazados se debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe. No deben formularse preguntas capciosas tendientes a hacer incurrir a la persona en contradicción; debe recordarse que como posibles secuelas mentales del desplazamiento la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia; y debe darse una atención inmediata a la recepción de su declaración. En resumen, al desplazado debe mirársele como ser digno que no ha perdido su condición de sujeto protegido por los derechos constitucionales y que aún más, es un sujeto que merece especial protección del Estado. (...) En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, debe presumirse la buena fe en la actuación de los particulares. En el caso de los desplazados, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda del Gobierno. El exigir aportar nuevos documentos, sin que estos estén siquiera relacionados en un decreto, implica presunción de mala fe. (...) Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.*”

1.4.13. El Principio 22 protege a las personas en situación de desplazamiento, independientemente de que residan o no en campos, frente a prácticas discriminatorias que obedezcan a su desplazamiento, en lo relacionado con el disfrute de los siguientes derechos: (a) las libertades de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión; (b) el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y participar en actividades económicas; (c) el derecho a asociarse libremente y participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios; (d) el derecho a votar y a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el derecho a acceder a los medios necesarios para ejercer tal derecho; y (e) el derecho a comunicarse en un idioma que comprendan.

1.4.14. El Principio 23 protege el derecho de los desplazados a la educación. Para estos efectos, dispone lo siguiente:

(1) Todo ser humano tiene derecho a la educación.

(2) Para hacer efectivo el derecho de los desplazados a la educación, las autoridades competentes deberán asegurar que tales personas, en particular los niños, reciban educación, la cual será gratuita y obligatoria en el nivel de primaria, y deberá respetar su identidad cultural, su lenguaje y su religión.

(3) Las autoridades deben llevar a cabo esfuerzos especiales para asegurar que las mujeres y las niñas participen plenamente, en condiciones de igualdad, en los programas educativos.

(4) Las personas en situación de desplazamiento deben tener acceso, tan pronto como las circunstancias lo permitan e independientemente de que estén o no viviendo en campos, a instalaciones educativas y de entrenamiento adecuadas, en particular los adolescentes y las mujeres.

También el derecho a la educación de los desplazados, en especial de los niños desplazados, ha sido objeto de pronunciamientos expresos por parte de la Corte Constitucional¹⁹¹.

¹⁹¹ En la sentencia T-215 de 2002 se estableció: “Ahora bien, el carácter de fundamental del derecho a la educación se potencia mucho más en el caso de los niños desplazados por el conflicto armado pues el intempestivo abandono de su lugar de residencia les obliga a interrumpir sus ciclos de formación educativa. De allí que el Estado se encuentre obligado a solucionar el conflicto suscitado facilitando a tales menores su acceso al sistema educativo en aquellos lugares en los que se radiquen para que no interrumpan su formación. // En ese marco, la protección del derecho fundamental a la educación que les asiste a los menores desplazados se torna imperativa para el juez constitucional pues, aparte de las circunstancias que viabilizan la protección de ese derecho a favor de cualquier menor, en el caso de aquellos tal protección se potencia por el evidente estado de indefensión en que se hallan. Para que las posibilidades de un futuro viable de esos menores no se trunquen en razón del desplazamiento de que son víctimas, el Estado debe garantizarles la continuidad del proceso educativo y en caso de no hacerlo el juez constitucional, previo ejercicio de la acción de tutela, debe disponer lo necesario para la protección de ese derecho fundamental.” En igual sentido, en la sentencia T-268 de 2003 la Corte afirmó que “(...)debe tenerse en cuenta, que para los niños desplazados, los mecanismos de ingreso a establecimientos educativos locales no solamente responden a los cupos disponibles sino que se debe ampliar la cobertura, si fuere necesario.”

1.5. La Sección IV de los Principios Rectores desarrolla los principios aplicables a la asistencia humanitaria a la que tienen derecho las personas en condiciones de desplazamiento.

1.5.1. El primero de ellos es el Principio 24, en virtud del cual (1) toda ayuda humanitaria deberá efectuarse de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad, y sin discriminación, y (2) la asistencia humanitaria a los desplazados no podrá ser desviada para otros propósitos, en particular para asuntos políticos o militares.

1.5.2. El Principio 25 dispone que son las autoridades nacionales las llamadas, en primer lugar, a soportar la responsabilidad y el deber de proveer la asistencia humanitaria requerida por los desplazados internos que se encuentren en su territorio. Por su parte, los Principios 26 y 27 regulan las condiciones bajo las cuales se debe prestar esta ayuda humanitaria por parte de las organizaciones internacionales pertinentes.

1.6. La Sección V de los Principios desarrolla estos principios.

1.6.1. En lo relativo al derecho al retorno, el Principio 28 dispone que (1) las autoridades competentes tienen la responsabilidad primordial de establecer las condiciones y proveer los medios que permitan a los desplazados retornar voluntariamente, en condiciones de seguridad y dignidad, a sus hogares o sitios de residencia habitual, así como a restablecerse en otro lugar del país. Dichas autoridades deberán esforzarse por facilitar la reintegración de personas desplazadas que hayan vuelto a sus lugares de residencia o se hayan restablecido en otro lugar. También se dispone que (2) las autoridades deberán esforzarse especialmente por asegurar la participación plena de los desplazados en la planeación y administración de su retorno o restablecimiento y su reintegración.

1.6.2. Por su parte, el Principio 29 establece que (1) las personas desplazadas que hayan vuelto a sus hogares o lugares de residencia habitual, o que se hayan restablecido en otro punto geográfico del mismo país, no podrán ser objeto de discriminación por el hecho de haber sido desplazados. En ese sentido, se precisa que tendrán derecho a participar plenamente, en condiciones de igualdad, en los asuntos públicos a todo nivel, y tendrán igual acceso que los demás a los servicios públicos. También dispone este principio que (2) las autoridades competentes tienen el deber y la responsabilidad de asistir a las personas desplazadas que hayan retornado o se hayan restablecido para que recuperen, en la medida de lo posible, las propiedades y posesiones que dejaron atrás o que les fueron arrebatadas al momento del desplazamiento. Cuandoquiera que no sea posible recuperar tales propiedades o posesiones, las autoridades competentes están en la obligación de proveer una compensación adecuada u otra forma justa de reparación del perjuicio causado, o en forma alternativa, están obligadas asistir en su consecución por los medios procedentes.

1.6.3. Por último, el Principio 30 establece que todas las autoridades competentes deberán otorgar y facilitar el acceso rápido y sin obstáculos de las organizaciones humanitarias internacionales y otros actores relevantes, en ejercicio de sus respectivos mandatos, a la población desplazada, con miras a prestar su asistencia durante los procesos de retorno o restablecimiento y reintegración.

ANEXO 4

RESUMEN DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA VALORADAS EN LA PRESENTE SENTENCIA

Desde 1997 hasta el año 2003, la Corte ha abordado en 17 ocasiones la grave situación de los derechos de la población desplazada. La intervención de la Corte ha estado dirigida primordialmente a corregir omisiones de las autoridades responsables de atender a la población desplazada, a rechazar actuaciones discriminatorias o exigencias irrazonables que se traducen en violación de derechos a la población desplazada. En concreto, la Corte se ha pronunciado en sus sentencias de tutela en materia de desplazamiento para: (i) corregir actuaciones negligentes o discriminatorias¹⁹² y omisiones de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada;¹⁹³ (ii) señalar las responsabilidades institucionales en la atención de la población desplazada;¹⁹⁴ (iii) precisar los derechos constitucionales de la población desplazada;¹⁹⁵ (iv) fijar criterios para la interpretación de las normas que regulan la ayuda para esta población, de tal manera que se garanticen efectivamente sus derechos;¹⁹⁶ (v) rechazar el retardo injustificado o la omisión de las autoridades para atender a quienes se ven afectados por el desplazamiento forzado;¹⁹⁷ (vi) urgir el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención de este fenómeno;¹⁹⁸ (vii) precisar los elementos que determinan la condición de desplazado;¹⁹⁹ (viii) señalar los obstáculos que impiden una atención adecuada de la población desplazada y que favorecen o agravan la vulneración de sus derechos;²⁰⁰ (ix) indicar falencias u omisiones en las

¹⁹² Ver, por ejemplo, la sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte rechazó actuaciones discriminatorias de las autoridades de Cundinamarca contra la población desplazada.

¹⁹³ Ver, por ejemplo, la sentencia T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte tutela los derechos de un grupo de desplazados que se toman pacíficamente las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja ante la omisión de las autoridades para prestarles la asistencia que requerían.

¹⁹⁴ Ver, por ejemplo, las sentencias SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde la Corte señala las responsabilidades de las distintas entidades encargadas de atender a la población desplazada.

¹⁹⁵ Ver, por ejemplo, la sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte precisó los derechos de los desplazados en el caso de desplazamiento forzado intra urbano.

¹⁹⁶ Ver, por ejemplo, la sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte precisa las normas aplicables en el caso de desplazamiento forzado y algunos de los derechos mínimos de la población desplazada.

¹⁹⁷ Ver por ejemplo, la sentencia T-790 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte tutela los derechos de una mujer desplazada a quien se le había retardado de manera injustificada la atención de salud que requería.

¹⁹⁸ Ver por ejemplo, la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, ya citada.

¹⁹⁹ Ver por ejemplo, la sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señala que los dos elementos esenciales del desplazamiento son la coacción que obliga al desplazamiento y que el desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado.

²⁰⁰ Ver por ejemplo, las sentencias T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte rechaza que se le haya negado, por insuficiencia presupuestal, la ayuda humanitaria solicitada por los actores; y T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte resalta el peregrinaje innecesario a que es sometida una desplazada que solicita atención médica.

políticas y programas diseñados para atender a la población desplazada,²⁰¹ y (x) otorgar una protección efectiva a la población desplazada, en particular cuando se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución como son los niños, la mujeres cabezas de familia, las personas de la tercera edad y las minorías étnicas.²⁰²

Con el fin de garantizar la efectividad de los derechos de la población desplazada, la Corte ha ordenado a las distintas autoridades que participan en su protección la adopción de medidas en beneficio de individuos o pequeños grupos de desplazados, entre otras cosas (i) abstenerse de conductas o prácticas discriminatorias contra la población desplazada o que no tengan en cuenta la especial situación de vulneración en que se encuentran; (ii) la inclusión de los actores en los programas existentes; (iii) la coordinación de acciones y esfuerzos y la realización de gestiones para garantizar una solución definitiva a los problemas que enfrentan las personas en situación de desplazamiento; (iv) el otorgamiento de las ayudas previstas, especialmente en materia de ayuda humanitaria de emergencia, atención en salud y acceso a la educación.

A continuación se resume la línea jurisprudencial de la Corte en materia de desplazamiento, con dos objetivos particulares: (i) mostrar el tipo de vulneración de derechos que ha llevado a la intervención de la Corte; y (ii) las órdenes dadas por la Corte para remediar la situación de vulneración planteada.

1.1. La primera ocasión en que la Corte se refirió a este fenómeno fue en la sentencia T-227 de 1997, donde adoptó medidas para proteger a la población desplazada contra actos discriminatorios y de intolerancia cometidos por las autoridades de Cundinamarca, quienes alegando que se generaba una alteración grave del orden público, intentaban impedir la reubicación de éstas personas en el territorio de ese departamento.²⁰³ En esa sentencia se precisa por primera vez que la condición de desplazado interno no depende de la certificación que de esa situación haga una autoridad estatal, sino que está determinada por la presencia de dos elementos objetivos esenciales: i) la coacción que obliga al desplazamiento, y ii) que ese desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado.²⁰⁴

En cuanto a los deberes del Estado, la Corte resaltó que el Estado estaba obligado a dar una protección real a la población desplazada y, en consecuencia, a adoptar las medidas necesarias para garantizar su seguridad.²⁰⁵ Finalmente, señaló la Corte que la población desplazada no

²⁰¹ Ver por ejemplo, la sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería, donde la Corte resalta algunas de las falencias de los programas de vivienda diseñados para la población desplazada.

²⁰² Ver, por ejemplo, la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, donde la Corte protegió a varios menores de edad a quienes se les había negado el cupo para educación.

²⁰³ Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, precitada.

²⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero. En relación con la caracterización de la población desplazada, en la sentencia T-227 de 1997 dijo la Corte lo siguiente: “Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”

²⁰⁵ Dijo la Corte: “(...) en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una “competencia de pronóstico” para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica. Por supuesto que el Estado está obligado a hacer todo lo posible para proteger la vida de los

podía ser calificada como perturbadora del orden público, puesto que su carácter de víctimas obligaba a las autoridades nacionales y locales a actuar de manera solidaria y coordinada.²⁰⁶ En consecuencia, la Corte ordenó a la gobernadora de Cundinamarca abstenerse de restringir la libertad de locomoción y de expresarse públicamente con expresiones que comprometieran la protección debida a las personas desplazadas por la violencia. Así mismo le ordenó darles un tratamiento conforme a su dignidad y, dada la intolerancia demostrada por las autoridades locales del departamento de Cundinamarca, ordenó a la Defensoría del Pueblo impartirles un curso de promoción de los derechos humanos y dio un plazo de 12 meses al Ministerio de Educación para hacer efectiva la educación en el respeto a los derechos humanos y, especialmente, en el respeto a las personas que son desplazadas por la violencia.

1.2. Posteriormente, en la sentencia SU-1150 de 2000,²⁰⁷ la Corte toma medidas para proteger a tres grupos de desplazados cuyos derechos habían sido vulnerados porque las autoridades no habían atendido a sus solicitudes de ayuda debido a la ausencia de políticas y de programas para atender las necesidades propias de la población desplazada. Luego de examinar las medidas adoptadas por las autoridades colombianas, y de considerar las observaciones de distintos organismos internacionales sobre las deficiencias institucionales, presupuestales y las necesidades de la población desplazada, concluye que el desplazamiento constituía una situación de grave emergencia social que exigía al Estado colombiano como “*Estado Social de Derecho, prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social.*”

Dadas las dimensiones del problema y las falencias estatales para atender este fenómeno, la Corte señaló la necesidad de que la Defensoría del Pueblo interviniera para “*controlar el*

asociados, pero, también, puede ponderar si la mejor manera de protección consiste en favorecer un desplazamiento. Si el grado de intolerancia es alto y el peligro para la vida de los asociados es inminente, es justo que el pronóstico incluya la opción del desplazamiento protegido, máxime cuando el Estado debe “adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados”

²⁰⁶ Dijo la Corte: “Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda Bellacruz, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado. No puede una autoridad local calificar a los desplazados como agentes perturbadores por el solo hecho de tratar de salvar la vida.”

²⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.

funcionamiento de la atención a la población desplazada y a establecer un mecanismo de diálogo permanente con la Red de Solidaridad Social y las demás instituciones, con miras a exponer los problemas que se detectan, a promover el diseño de las soluciones más adecuadas y, en general, a discutir las políticas de atención. De la misma manera, es necesario que la Defensoría asuma una amplia labor de difusión de los instrumentos jurídicos existentes para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado, tarea que debe enfocarse tanto hacia los funcionarios públicos del orden nacional y territorial como hacia las mismas personas desplazadas.”

En cuanto al esfuerzo presupuestal que implicaba adoptar medidas para atender a la población desplazada, la Corte consideró que era principalmente la Nación la que debía asumir los costos finales que genera la atención a las personas desplazadas, sin que ello significara que se eximía a las entidades territoriales de su responsabilidad para con las personas desalojadas de sus hogares.

Adicionalmente, en la sentencia SU-1150 de 2000, la Corte destacó dos de los problemas que impedían una respuesta adecuada al fenómeno del desplazamiento: 1) la falta de coordinación entre las distintas entidades, con la consiguiente dilapidación de esfuerzos y recursos; 2) la falta de desarrollo de la política estatal para el desplazamiento forzado plasmada en la Ley 387 de 1997, lo que había conducido a su inaplicación práctica. Igualmente, recordó la responsabilidad del Presidente de la República con la población desplazada, en su triple calidad como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa “*para establecer la fórmula administrativa que permita atender con prontitud las necesidades urgentes de las personas desplazadas y superar la situación de descoordinación que se presenta en la atención a este sector de la población nacional, de manera tal que se evite el despilfarro de los escasos recursos que posee el país y se favorezca un trabajo mancomunado entre la acción oficial y las labores desarrolladas por las agencias internacionales y las ONG nacionales e internacionales.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte resolvió cada uno de los casos que originaron las acciones de tutela analizadas en la SU-1150 de 2000. En cuanto al primer grupo de personas desplazadas, quienes ocupaban un predio considerado por las autoridades como zona de alto riesgo, la Corte niega la petición de la Defensoría del Pueblo Regional de Antioquia que solicitaba que se suspendiera una orden de desalojo dictada por la Alcaldía de Medellín. Para la Corte, suspender la orden de desalojo conllevaría a amenazar la integridad personal de los actores. Sin embargo, consideró que el Estado tenía la obligación de brindar albergue temporal a dichas familias. Por lo tanto, dispuso “*que el Presidente de la República debe iniciar en un término no mayor de 3 meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, las gestiones necesarias para garantizarle a las personas y familias en cuyo nombre se instauró esta acción de tutela – y que se hallan identificadas en el numeral 47 de los fundamentos jurídicos – el derecho al albergue temporal y su inclusión en los programas existentes referidos a la población desplazada, en el caso de que aún no hayan sido beneficiados por estas medidas. Estas gestiones deberán haber finalizado dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia. Igualmente, se determina que le corresponde a la Defensoría del Pueblo velar por la divulgación y promoción de los derechos de los desplazados, en relación con lo que se establece en la presente sentencia.”*

En relación con el segundo grupo de desplazados, que había solicitado la intervención del juez de tutela para que se ordenara a la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de Cali ser incluidos dentro de un programa especial de vivienda dirigido a personas asentadas en zonas de alto riesgo, pues consideraban que habían sido discriminados por su condición de desplazados. Tomando en cuenta las pruebas existentes en el proceso, la Corte concluyó que este grupo sí estaba incluido en el programa de vivienda formulado por el Comité Municipal de Desplazados, el cual era financiado por la Caja Agraria, y tenía el aval de la Secretaría de Vivienda Social de Cali. Por lo tanto, decidió que la Secretaría de Vivienda Social de Cali no había discriminado a los desplazados y negó la acción de tutela.

En cuanto al tercer grupo de desplazados, quienes habían demandado a la Red de Solidaridad Social por cuanto dicha entidad había incumplido con su promesa de proveer una ayuda económica para montar un proyecto productivo en Guayabal. Sin embargo, en escrito enviado por la Red se concluyó que al actor ya le había sido concedida la ayuda que solicitaba para su proyecto productivo y que éste ya se encuentra operando, por lo que la Corte consideró que el hecho que había originado la acción de tutela había sido superado y que por lo tanto debía negarse la tutela.

1.3. Con posterioridad a esta sentencia, la Corte examinó en la sentencia T-1635 de 2000²⁰⁸ de nuevo esta problemática y tuteló los derechos de un grupo de desplazados inscritos como tales ante la Red de Solidaridad, quienes ante la falta de asistencia de las autoridades, habían ocupado pacíficamente la sede del Comité de la Cruz Roja Internacional. Siguiendo la misma línea jurisprudencial trazada en la Sentencia SU-1150 de 2000, la Corte reitera *“que la primordial responsabilidad en cuanto a la solución del caso corresponde al Presidente de la República, de quien depende la Red de Solidaridad y quien debe coordinar a las demás agencias estatales encargadas de los distintos aspectos relativos al tema, por lo cual la orden en que consiste la tutela se impartirá principalmente al Jefe del Estado, aunque también serán cobijados por ella, además del Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros del Interior, de Educación, de Salud, de Trabajo y de Hacienda, bajo la vigilancia del Procurador General de la Nación. El Defensor del Pueblo, por su parte, deberá velar por la divulgación y promoción de los derechos de los desplazados ocupantes, y establecerá contacto permanente con las agencias estatales que indique el Presidente de la República, para que éste, en un término no superior de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta Sentencia, imparta solución definitiva al conflicto creado”* y, en consecuencia, ordena la reubicación de los desplazados y el despeje pacífico de la sede de la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja en Bogotá, un albergue temporal, la atención de las necesidades básicas de estas personas y la educación para los menores, y su inclusión en los programas para desplazados.

²⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo. A raíz de la falta de atención de sus solicitudes, los desplazados, especialmente los menores de edad se encontraban en deficiente estado nutricional, presentaban afecciones tanto físicas como síquicas y las condiciones de salubridad de dicho lugar eran muy precarias; además su educación se había visto afectada. A pesar de haber sido atendidos en diferentes centros hospitalarios, no había sido posible que se les suministraran las drogas recetadas ni que se les prestara la atención de salud que requerían. Tampoco habían logrado cupos en las escuelas distritales, ni se les había dado una solución definitiva sobre su reubicación o sobre proyectos que generaran condiciones de sostenibilidad económica y social. Adicionalmente, solicitaron un lugar temporal para su reubicación en condiciones de dignidad.

1.4. En el año 2001, la Corte se pronunció en tres ocasiones para proteger los derechos de personas cuyos derechos habían sido vulnerados por las autoridades encargadas de los distintos programas de atención a la población desplazada. Así, en la sentencia T-258 de 2001,²⁰⁹ la Corte protege el derecho a la vida de un docente amenazado por las FARC, que es obligado a desplazarse a Manizales junto con su familia y a solicitar su traslado como docente a otro municipio dentro del mismo departamento. La única oferta que había recibido fue para reubicarse en un lugar donde operaba el mismo frente que le había amenazado inicialmente. Aun cuando la Corte reconoció que la decisión del traslado del docente era un acto discrecional, también reiteró que tal discrecionalidad se ve reducida cuando, además de las consideraciones sobre las necesidades y conveniencias del servicio, deben tomarse en cuenta riesgos graves o amenazas serias contra la vida de los empleados o trabajadores a cargo de la prestación del servicio, caso en el cual prima el derecho a la vida sobre las demás consideraciones.

Si bien el Comité de Desplazados de Caldas había dispuesto “*no conceder la calidad de desplazado*” al demandante, la Corte consideró que la Secretaría de Educación había hecho un reconocimiento tácito de dicha condición al conceder el primer traslado del actor. Adicionalmente, tuvo en cuenta que el hijo del docente sí aparecía registrado como desplazado por la Red de Solidaridad Social. Con base en estas consideraciones, y en particular la prevalencia de los derechos de los niños, la Corte concede la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, para lo cual ordena a la entidad demandada adelantar las gestiones administrativas necesarias, a fin de reubicar al actor en un centro educativo que no le comporte amenaza a tales derechos.

1.5. En la sentencia T-327 de 2001,²¹⁰ la Corte resuelve la situación de una persona desplazada por paramilitares en el departamento del Chocó, quien se encontraba inscrita en el registro de desplazados que llevaba el personero municipal de Condoto, pero a quien se le niega tres veces su inscripción en el Sistema Único de Registro de Población desplazada, por no aportar pruebas de su condición y, por ende, el acceso a toda la ayuda que requerían el desplazado y su familia.

La Corte señala, en primer lugar, respecto de la definición de desplazamiento “*por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse.*” En segundo lugar, advierte la Corte que todas las autoridades involucradas en la atención de la población desplazada deben ajustar sus conductas a lo previsto en la Constitución y en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas.²¹¹

En tercer lugar, resalta el papel y las responsabilidades de la Red de Solidaridad Social en la atención de la población desplazada, en los siguientes términos: “*Precisamente para hacer frente a esta nueva categoría de colombianos, el ordenamiento jurídico ha confiado a la Red de Solidaridad Social -que es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería*

²⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett.

²¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

²¹¹ Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng, precitado.

jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- la tarea de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, de la que indudablemente hace parte la franja de los desplazados. Ello, por las terribles circunstancias a que los ha conducido la confrontación armada, tienen derecho constitucional a que el Estado despliegue su acción de manera efectiva, oportuna y eficiente, con miras a su amparo y al disfrute de garantías básicas de las que han sido violentamente despojados.”

En consecuencia, destacó que las autoridades estaban obligadas a interpretar las normas que regulan la materia de tal manera que resultara más favorable a la protección de los derechos de los desplazados. La Corte concluyó que se había desconocido el principio de buena fe (i) al no dar validez a las declaraciones del tutelante ni desvirtuar que lo afirmado por éste correspondía a la verdad; (ii) al hacer caso omiso de las pruebas aportadas por el actor al momento de presentar la demanda y considerarlas insuficientes.²¹²

Con base en lo anterior, ordena la Corte que se proceda a la inclusión del actor en el Sistema Único de Registro de Desplazados, no porque existiera un derecho a ser registrado, sino porque a través de él se posibilitaba el acceso a la ayuda y es posible *“mermar las nefastas y múltiples violaciones a los derechos fundamentales de los cuales son víctimas los desplazados.”*

1.6. Finalmente, en la sentencia T-1346 de 2001²¹³ la Corte ampara los derechos de una mujer cabeza de familia y de sus hijos, quienes hacían parte del grupo de personas desplazadas que ocupaban un predio de propiedad del municipio de Villavicencio e iban a ser desalojados del mismo, sin ofrecerles una reubicación alternativa en el corto plazo. La alcaldía de Villavicencio había ofrecido a la actora y a sus hijos acceso a las soluciones de vivienda de interés social que el municipio construiría en el mediano y largo plazo, a condición de que accedieran a abandonar voluntariamente el predio. Por lo anterior, la Corte concluye que las medidas adoptadas por la alcaldía no se dirigían *“a solucionar de manera efectiva e inmediata la situación de desprotección que se generaría como consecuencia de su retiro del lugar.”*

La Corte encontró evidencias que indicaban que la alcaldía no contaba con programas para los desplazados a fin de lograr su reubicación y su estabilización económica, y que, por el contrario, en razón de dificultades económicas, había postergado, para un futuro incierto, el desarrollo de este tipo de programas. En consecuencia, ordenó, *“constituir el Comité Municipal para la Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia, con el objeto de establecer los mecanismos de reubicación y estabilización económica de los desplazados ocupantes del predio “La Reliquia” y en un plazo máximo de 20 días, contados a partir de su constitución, establecer “un programa de reubicación y estabilización económica”, así como una solución real y efectiva para los desplazados ocupantes del predio “La Reliquia”, y en particular, para la actora y a sus hijos.*

²¹² El demandante había presentado, entre otras, las siguientes pruebas: tales como las declaraciones del personero de Condoto, la prueba de posesiones en dicho municipio, los informes de AFRODES y el concepto de la Comisión Colombiana de Juristas sobre hechos violentos similares a los relatados por el actor ocurridos en municipios cercanos a Condoto que acreditaban suficientemente su calidad de desplazado.

²¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-1346 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil.

1.7. En el año 2002, la Corte se pronunció en dos ocasiones frente a tutelas interpuestas para corregir alguna deficiencia del sistema de atención a la población desplazada. Así en la sentencia T-098 de 2002,²¹⁴ la Corte protege los derechos de 128 núcleos familiares, compuestos principalmente por mujeres cabeza de familia, menores, ancianos y algunos indígenas, cuyas solicitudes de atención en salud, estabilización económica y reubicación, no habían sido atendidas por la Red de Solidaridad, por falta de recursos suficientes.

La Corte reitera en esta sentencia que la población desplazada tiene derecho a un trato urgente y preferente por cuanto en ella concurren los elementos señalados por la sentencia T-530 de 1993 para justificar un trato diferente.²¹⁵ *“Cuando concurren estas cinco circunstancias, la diferenciación es constitucionalmente legítima; y por ende se justifica ordenar medidas para la protección de los derechos fundamentales de los desplazados. Se otorga, por ejemplo, subsidio de vivienda (decreto 951/01), prioridades en los cupos educativos (decreto 2231/89), preferencia para inclusión dentro de los grupos prioritarios de atención en el SISBEN (documento CONPES 3057), preferencia en los programas preventivos y de protección del ICBF, (artículo 17 de la ley 418/97), prioridad para las mujeres embarazadas, lactantes y menores de 18 años desplazados (Acuerdo 006/97). Estas medidas se justifican teniendo en cuenta la grave urgencia en que se encuentra el desplazado.”*

También reitera la Corte en esta sentencia: 1) que las normas aplicables al desplazamiento forzado son tanto de carácter interno como internacional, y establecen, entre otras cosas, el derecho de la población desplazada a un nivel de vida adecuado, a recibir de las autoridades competentes, como mínimo, los alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestido adecuado, servicios médicos y saneamiento esenciales; 2) el desplazamiento forzado conlleva violaciones a los derechos fundamentales; 3) la tutela es procedente para proteger los derechos de la población desplazada.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte señala la necesidad de precisar las órdenes teniendo en cuenta la normatividad y programas existentes. Así, en cuanto a la protección de menores desplazados, la Corte resaltó entre otros derechos los siguientes: i) a mantenerse unido con su grupo familiar; ii) a la atención gratuita por parte de las instituciones de salud que reciban aportes del Estado, para los menores de un año (Artículo 50, CP), iii) a recibir un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del ICBF y con cargo a éste; iv) a la protección en jardines y hogares comunitarios; v) a tener acceso a los programas de alimentación que provee el ICBF con el apoyo de las asociaciones de padres, de la empresa privada o los Hogares Juveniles campesinos; vi) en materia de atención de salud, los hijos menores de desplazados tienen derecho a atención prioritaria, rápida e inmediata de salud.

²¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

²¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-530 de 1993, MP: Alejandro Martínez Caballero. La Corte cita textualmente las siguientes circunstancias: *“En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; - En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; - En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; - En cuarto lugar, que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; - Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.”*

En cuanto al derecho a la atención en salud para los adultos desplazados, recordó la Corte que el Acuerdo 59 de 1997 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud había declarado al desplazamiento forzado como evento catastrófico y, por lo tanto, garantizó su acceso al sistema general de salud, cuyos costos serían asumidos directamente por el Fondo de Solidaridad y Garantía. En consonancia con lo anterior, aunque el desplazado no estaba carnetizado, señaló que debía prestársele el servicio a la salud. En materia de vivienda, la Corte resaltó que se les debía facilitar su reubicación, para lo cual debía colaborar el INURBE y el Municipio de Quibdó.

En relación con su estabilización económica y las garantías al derecho al trabajo, la Corte señaló la responsabilidad de las autoridades nacionales y locales para darles elementos que les ayudaran a ingresar al mercado laboral, a través de capacitación del SENA y del fomento de proyectos específicos. En relación con el derecho a la educación, la Corte resaltó que las normas vigentes (Decreto 2231 de 1989), se había favorecido el acceso prioritario a cupos educativos a las familias de las víctimas de la violencia, así como a la exoneración total del pago de matrícula y de la pensión.

En consecuencia, y luego de recordar que la Red de solidaridad Social era la entidad encargada de hacer viable y de coordinar las medidas de protección, ordenó lo siguiente:

- a. El Director Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el término de cuarenta y ocho horas deberá iniciar, si es que aún no lo ha hecho, la realización de los programas que le corresponden, respecto a los niños que en su condición de desplazados han instaurado las tutelas que motivan el presente fallo. Son especialmente [pertinentes] los siguientes programas: hogares de bienestar, jardines comunitarios, programa FAMI, intervención nutricional materno infantil, mejoramiento y apoyo nutricional para menores de siete años, distribución de sales orales a población infantil, distribución de bono alimentario para niños en edad preescolar, programa de comedores escolares, creación y asistencia de clubes juveniles.
- b. El Gerente Nacional del INURBE, iniciará en el término de cuarenta y ocho horas, si es que no lo ha hecho, los trámites para otorgar, de manera preferencial y rápida, el subsidio familiar de vivienda para los desplazados que han interpuesto la tutela que motiva el presente fallo.
- c. El Alcalde Municipal de Quibdó, dentro de la disponibilidad presupuestal, en el término de tres meses contribuirá a la solución de las viviendas dignas para los grupos familiares de los tutelantes
- d. El Director Nacional de la Red de Solidaridad Social y los Secretarios de Educación del Chocó y de Quibdó, en el término de cuarenta y ocho horas, buscarán los cupos para los niños desplazados que han instaurado las tutelas que se revisan, para que esos niños inmediatamente ingresen a la educación preescolar, de primaria y de secundaria hasta el grado 9 y los 15 años de edad, sin que para los menores haya costo alguno en cuanto a matrícula y mensualidad.
- e. El Director Nacional de la Red de Solidaridad Social, en el término de treinta días iniciará las diligencias pertinentes para ubicar a los desplazados que instauran la presente tutela, en el régimen del SISBEN, sin perjuicio de exigirle al Hospital de Quibdó que desde ya los atiende de manera eficiente y les dé los medicamentos necesarios, para luego repetir contra

el FOSYGA, debiendo esta última entidad, de manera preferente e inmediata, cubrir lo debido.

f. El Director Nacional de la Red de Solidaridad Social, en el término de cuarenta horas, en colaboración con el SENA, incluirá en los programas de capacitación a los desplazados que instauraron las tutelas objeto de revisión y acelerará los programas y planes comunitarios ofrecidos por acuerdos efectuados con los desplazados que se encuentran en Quibdó y que han presentado las correspondientes tutelas.

1.8. En la sentencia T-215 de 2002,²¹⁶ la Corte protege los derechos de varios menores desplazados a quienes se les niega el cupo en un centro educativo de Medellín y su inscripción en el sistema único de registro de población desplazada. Luego de recordar la jurisprudencia de la Corte al tutelar los derechos de la población desplazada, señaló que se *“ha ido perfilando una clara línea jurisprudencial orientada a la solución del estado de cosas inconstitucional generado por la situación en que se hallan los desplazados por el conflicto interno colombiano.”* A pesar de esta constatación, la Sala no examina en el caso concreto los elementos que configuran ese estado de cosas inconstitucional, ni declara su existencia.

No obstante lo anterior, dijo la Corte, *“es claro que si bien el desplazamiento forzado es un fenómeno que cíclicamente ha hecho presencia en nuestra historia reciente, también es cierto que nunca había adquirido las proporciones que se advierten hoy en día, es decir, que nunca había adquirido la dimensión requerida para comprometer el futuro del país, como ocurre en este momento. (...) De allí la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública. Mucho más si la actual conformación política del Estado impide que las instituciones y la sociedad sigan mostrándose indiferentes pues, a diferencia de lo que ocurría en otras épocas, en las que los derechos se asumían como actos de desprendimiento de los soberanos para con sus súbditos, hoy los derechos humanos constituyen facultades intrínsecas al ser humano, irrenunciables, oponibles al Estado y por eso éste se encuentra inexorablemente vinculado a su realización, sobre todo cuando se trata de los derechos de los sectores poblacionales más vulnerables.”*

En esta sentencia, y en relación con la persona legitimada para hacer la solicitud de inscripción en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, la Corte reitera que el estado de desplazado no se adquiere en virtud de una declaración institucional y rechaza que las autoridades hubieran exigido que el registro de los menores lo hicieran sus padres o representantes legales, pues ese tipo de condiciones dificultan el acceso a los programas de atención a la población desplazada. *“Con esa lógica, aquellos menores que en razón del conflicto armado han perdido a sus padres y allegados y que se ven forzados a abandonar el lugar en el que se encuentran radicados para no correr la misma suerte, no podrían ser incluidos en el registro nacional de desplazados por no tener quién los represente. Es claro que con tales exigencias, las instituciones concebidas para apoyar a los desplazados y para proyectarles un nuevo horizonte, se convierten en un obstáculo para el reconocimiento, al menos, de sus más elementales derechos.”*

²¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, en donde la Corte tutela los derechos de 14 menores de edad a quienes se les niega el cupo para estudiar en el Colegio Sol de Oriente de la Comuna Centro Oriental de Medellín, por razones de edad, ausencia de cupos disponibles e imposibilidad de asumir los costos generados.

Igualmente reiteró que los criterios para determinar la inscripción en el sistema único de registro de población desplazada por la violencia debían ser razonables, estar orientados a la protección de los derechos fundamentales que se hallan en juego y que debe presumirse la buena fe de los solicitantes.

Adicionalmente, consideró la Corte que se había vulnerado el derecho de los niños a la educación, al negarles el cupo por haber superado una edad límite para los años escolares a los que aspiraban. *“Ante ello, es evidente que se les está vulnerando su derecho fundamental a la educación pues el hecho de que hayan superado la edad requerida para acceder a un determinado año lectivo no tiene por qué conllevar su imposibilidad de acceder al sistema educativo.”* En consecuencia, ordenó *“a la Secretaría de Educación de Medellín evaluar la situación en que se encuentra cada uno de ellos y disponer su ingreso al sistema educativo en los grados escolares correspondientes a su grado de instrucción. Para el efecto, determinará cuáles de esos niños ingresarán al Colegio Sol de Oriente, aprovechando los cupos que allí están disponibles, y cuáles ingresarán a otros colegios. Se tutelarán igualmente los derechos a la recreación y a la cultura por estar, en este caso, inescindiblemente vinculados con el derecho a la educación.”*

1.9. En el año 2003, la Corte se ocupó de la problemática del desplazamiento en nueve ocasiones. En la sentencia T-268 de 2003,²¹⁷ la Corte se refirió por primera vez al desplazamiento interno urbano y protegió los derechos de un grupo de 65 núcleos familiares que había huido de sus viviendas en la Comuna 13 de Medellín, a raíz de los enfrentamientos entre distintos grupos armados que operaban en dicha zona. La Red de Solidaridad les negó la inscripción en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada y el consiguiente otorgamiento de ayudas por tres razones: 1) por considerar que *“no se concibe el desplazamiento forzado cuando la víctima no ha abandonado su localidad”*, asimilando el término localidad al de municipalidad; 2) porque varios de los núcleos familiares desplazados ya habían recibido ayuda cuando se desplazaron por primera vez; y 3) por no haberse remitido al Ministerio del Interior copia de las declaraciones obtenidas a raíz de los hechos violentos ocurridos en la Comuna 13, para que éste decidiera si el hecho constituía desplazamiento.

Luego de recordar la definición de desplazamiento interno y el principio según el cual toda norma sobre desplazamiento interno se debe interpretar a la luz de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, así como de reiterar que la calidad de desplazado forzado se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades, la Corte resalta que el artículo 12 del Decreto 2569 de 2000 que define el desplazamiento forzado interno de carácter masivo *“habla de hogares, lo cual soluciona el inconveniente que la Red de Solidaridad planteó al confundir localidad con municipio”*. Igualmente, reconoce que el desplazamiento interno entre zonas de un mismo municipio o una misma ciudad también cumple con los elementos mínimos que definen ese fenómeno: a) La coacción que hace necesario el traslado; y b) La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Adicionalmente, rechaza que las autoridades puedan negar la protección a la población desplazada invocando circunstancias formales, cuando los hechos que originaron el desplazamiento eran notorios y de público conocimiento.

²¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

En consecuencia, concede la tutela respecto de los derechos a la vida, la dignidad, la libertad, la igualdad, la educación, la seguridad social y, ordena a la Red de Solidaridad Social que, dentro del término de cuarenta y ocho horas, a partir de la notificación del fallo, cumplir con lo siguiente:

- 1) Incluir en el Sistema único de registro de Población Desplazada, si es que aún no lo ha hecho, a las sesenta y cinco familias desplazadas de la Comuna 13 de Medellín;
- 2) Proteger, directamente y con la colaboración de las autoridades locales, la integridad personal de los tutelantes y para garantizar el retorno a sus hogares de origen, si así lo solicitaren aquellos;
- 3) Solicitar la colaboración del Director Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la inclusión de los hijos menores de los demandantes, entre otros, en los siguientes programas: hogares de bienestar, jardines comunitarios, programa FAMI, intervención nutricional materno infantil, mejoramiento y apoyo nutricional para menores de siete años, distribución de sales orales a población infantil, distribución de bono alimentario para niños en edad preescolar, programa de comedores escolares, creación y asistencia de clubes juveniles, así como en los que se realicen específicamente para la población desplazada;
- 4) Prestar a las mujeres cabeza de familia que integran el grupo de desplazadas demandantes, acceso, entre otras, a las siguientes ayudas: el subsidio de vivienda (Decreto 951 de 2001), prioridad de acceso a los cupos educativos (Decreto 2231 de 1989), preferencia para su inclusión dentro de los grupos prioritarios de atención en el SISBEN (Documento CONPES 3057), preferencia en los programas preventivos y de protección del ICBF (artículo 17 de la Ley 418 de 1997), y prioridad para las mujeres embarazadas, lactantes y menores de 18 años desplazados (Acuerdo 006 de 1997), en el acceso a las siguientes ayudas: préstamo de textos escolares para los hijos de mujeres cabezas de familia (Artículo 5° de la ley 82 de 1993); acceso a los servicios de educación o de salud a los hijos (Artículo 6, Ley 82 de 1993), ingreso a los establecimientos de educación primaria y secundaria (Artículo 7, Ley 82 de 1993).
- 5) Tramitar la solicitud de subsidio familiar de vivienda para los desplazados que no hayan retornado a su hogar de origen;
- 6) Que directamente y con la colaboración de la Secretaría de Educación de Medellín buscar los cupos para los niños desplazados incluidos en la presente tutela, a fin de que ingresen a la educación preescolar, primaria y secundaria, sin que para los menores haya costo alguno en cuanto a matrícula y mensualidad;
- 7) Iniciar las diligencias pertinentes para ubicar a los desplazados en el régimen del SISBEN.
- 8) Que en colaboración con el SENA, incluir en los programas de capacitación a los actores del presente proceso, teniendo en cuenta especialmente a las mujeres cabeza de familia.
- 9) Informar a la Defensoría del Pueblo respecto a sus actuaciones sobre lo determinado en este fallo.

1.10. En la sentencia T-339 de 2003,²¹⁸ la Corte denegó la tutela a una mujer que afirmaba ser desplazada, debido a que las pruebas existentes no demostraban ni su calidad de desplazada del predio ni el incumplimiento de las autoridades. Según las pruebas solicitadas por la Corte y las que obraban en el proceso, la actora había abandonado por voluntad propia el lugar, sin la existencia de un elemento de coacción, y no se había presentado el incumplimiento del Estado alegado por la actora, por lo cual la Corte concluye que no se vislumbraba violación alguna a los derechos fundamentales de la demandante.

1.11. En la sentencia T-419 de 2003,²¹⁹ la Corte concede el amparo de los derechos a dos mujeres cabeza de familia desplazadas y a sus hijos, a quienes en un caso, no se le había dado la ayuda humanitaria a la que tenían derecho, y en el otro, la ayuda humanitaria recibida resultaba claramente insuficiente dadas las urgentes necesidades de la familia. Luego de reiterar la línea jurisprudencial en materia de protección de los derechos de la población desplazada, la Corte revoca los fallos de instancia que habían negado la tutela por considerar que no le era “*dable al juez mediante este mecanismo constitucional, tomar determinaciones que afectan una programación presupuestal hecha por la autoridad competente y que implican la omisión de unos procedimientos legalmente establecidos en beneficio no de una persona sino de un determinado grupo de la población*”.

La Corte rechaza esta posición y señala que “*si bien es cierto, al juez constitucional no le corresponde entrar a analizar en vía de tutela el presupuesto que manejan las entidades demandadas, si está dentro de sus atribuciones legales y constitucionales proteger derechos fundamentales vulnerados por omisión de instituciones, que para el presente caso, están encargadas de desarrollar políticas y programas de prevención, atención y protección a personas desplazadas. La amenaza de los derechos invocados por los actores continúa, toda vez que, permanece inactiva la ayuda humanitaria solicitada y sin aprobar el proyecto productivo presentado, aún teniendo derecho a ello, por lo que resulta inaceptable, desde el punto de vista constitucional, que se aduzca insuficiencia presupuestal, en este o en otro caso, para abstenerse de proteger derechos fundamentales.*”

En consecuencia ordena a la Red de Solidaridad, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo (i) otorgue la ayuda humanitaria de emergencia solicitada; (ii) atienda de manera transitoria y prioritaria la necesidad de vivienda de los actores desplazados; (iii) incluya a una de las actoras en los programas de capacitación laboral existentes para la población desplazada; (iv) dé orientación a las actoras para la presentación y aprobación de proyectos productivos; (v) en relación con los hijos menores de las actoras, ubique cupos para que ingresen a la educación preescolar, primaria o secundaria, según sea el caso, sin costo alguno; (vi) inscriba a los actores en el régimen del Sisbén, sin perjuicio de que empiecen a recibir atención médica inmediatamente y de manera eficiente en los hospitales municipales y se entreguen los medicamentos necesarios.

²¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2003, MP: Eduardo Montealegre Lynett.

²¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra.

1.12. En la sentencia T-602 de 2003,²²⁰ la Corte ampara los derechos de una mujer desplazada de la tercera edad, inscrita en el Sistema Único de Registro de población desplazada y quien había solicitado ayuda para un proyecto productivo, atención integral de salud para ella y su núcleo familiar y el subsidio para vivienda, pero había recibido respuesta negativa a sus peticiones de parte de las autoridades responsables. Luego de reiterar la línea jurisprudencial sobre el carácter del desplazamiento forzado, y las responsabilidades constitucionales de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada, la Corte resalta que de conformidad con el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno merecen atención diferencial, en razón de *“la necesidad de asegurar un justo trato a uno de los sectores más desaventajados de la sociedad colombiana, en la urgencia de evitar que la nación colombiana se siga fragmentando y en la perentoria protección frente a graves afecciones al mínimo vital de las víctimas del desplazamiento.”*

En consecuencia, para contrarrestar los efectos nocivos del reasentamiento involuntario producto del desplazamiento, la Corte enfatizó que *“siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas (...) que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, ya que no puede obviarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural y que buena parte de la población desplazada pertenece a los distintos grupos étnicos, así como tampoco puede olvidarse que dentro de la población afectada un gran porcentaje son mujeres y, bien sabido es que éstas padecen todavía una fuerte discriminación en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales. Para expresarlo en otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas.”*

También resaltó la Corte en este fallo que, aun cuando las acciones afirmativas a favor de la población desplazada resultan razonables y legítimas en el marco constitucional vigente, *“deben ser entendidas como mecanismos destinados a desaparecer con el tiempo, es decir, cuando los derechos y las libertades básicas de los desplazados sean restablecidos, y a ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las consecuencias del conflicto armado interno sin derivar en la concesión de privilegios con base en análisis individuo por individuo.”*

Con base en lo anterior, la Corte consideró el restablecimiento socioeconómico como una vía para alcanzar la inclusión social, potenciar el desarrollo humano de la población desplazada y como medio para garantizar y proteger el goce de sus derechos y libertades. Sobre este punto dijo:

²²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería. La actora, una mujer desplazada de 73 años de edad, quien solicitaba que dado su edad avanzada, que la vinculación a un proyecto productivo se hiciera a través de su hija, quien no estaba inscrita como desplazada. La actora también solicitaba a la Red que se le otorgaran subsidios de vivienda, pero la Red le contestó que debía dirigirse al INURBE a fin de tramitar el formulario de postulación e informarse de las diferentes modalidades de vivienda a las que puede aplicar el subsidio.

“Así las cosas, el restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado, deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social. Tales acciones, entonces, deben propender por (i) el acceso a la tierra, (ii) el empleo en condiciones dignas, (iii) el acceso a soluciones de vivienda, (iv) la integración social, (v) la atención médico asistencial integral, (vi) la nutrición adecuada, (vii) la restauración de los activos comunitarios, (viii) la reconstitución de las comunidades, (ix) el acceso a la educación, (x) la participación política efectiva, y (xi) la protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno. De manera que, por ejemplo, el desarrollo del componente de generación de ingresos para población desplazada debe ir articulado con el desarrollo de los componentes de vivienda y de alimentación.”

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte analiza la política de vivienda y de proyectos productivos existente para la población desplazada, y luego de confrontar el diseño de política pública, la Constitución y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno con las acciones concretas adoptadas por las entidades en el caso concreto, concluye que hubo *“vulneración de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la actora por parte de las entidades demandadas, las cuales se han limitado a entregar información a la demandante sin acompañarla en el proceso de restablecimiento, es decir, sin asesorarla para que logre acceder efectivamente a los servicios que prestan las distintas entidades que constituyen el SNAIPD.”*

Según la Corte la vulneración se produjo *“debido a una aplicación rígida de los parámetros normativos de la estabilización socioeconómica de la población desplazada en general”*, pues los programas ofrecidos a la actora, tales como el Programa del Mayor Adulto, si bien eran importantes, no tenían la virtualidad de contrarrestar los riesgos de empobrecimiento ni constituían un forma de restablecimiento para los adultos mayores desplazados. En cuanto al modelo de atención en vivienda basado en la capacidad de ahorro programado de la persona en situación de desplazamiento, la Corte resaltó que *“las acciones de política pública que lo desarrollan, por sí solas, no dan cuenta del enfoque poblacional ni finalmente, de los criterios de realización del derecho a la vivienda.”*

Con base en lo anterior, la Corte concedió la tutela y ordenó a la Red de Solidaridad lo siguiente: 1) gestionar ante el INCORA, o ante el organismo que haga sus veces, para reubicar a la actora en una zona rural o urbana, si la actora decidía voluntariamente ser reubicada con su núcleo familiar en otra zona;²²¹ 2) incluir a la demandante y su grupo familiar en un proyecto productivo integral y viable, articulado a un programa de seguridad alimentaria, garantizando al mismo tiempo su financiación. 3) garantizar la cobertura permanente de los servicios de salud y educación que demanden la actora y su grupo familiar. Adicionalmente, la Corte vinculó a la Defensoría del Pueblo, para que acompañara e hiciera el seguimiento de las medidas ordenadas.

²²¹ Dado que la actora ya poseía una vivienda junto con su compañero en Bogotá, la Corte indicó que no debía entrar a competir por una solución de vivienda. No obstante, también señaló que si la actora optaba por reubicarse con su núcleo familiar en el área rural, dicha entidad *“debía gestionar ante el INCORA, o ante el organismo que haga sus veces, lo necesario para que los bienes abandonados forzosamente por la demandante y su grupo familiar fueran recibidos y aplicados a la adjudicación de una Unidad Agrícola Familiar (...) en los términos del decreto 2007 de septiembre 24 de 2001 (...), o a una vivienda urbana adecuada.”*

1.13. En la sentencia T-645 de 2003,²²² la Corte concede la tutela a una mujer cabeza de familia a quien se le niega atención médica porque no se encontraba “sisbenizada” en el municipio receptor, y porque según el hospital, la atención de salud le correspondía directamente a la Red de Solidaridad Social.

La Corte reitera la línea jurisprudencial sobre atención integral a la población desplazada y señala “que las obligaciones del Estado respecto de las personas desplazadas no constituyen una dádiva del Estado a favor de estas personas, sino que es un deber, que se traduce no sólo en dictar leyes y decretos apropiados al tema, sino, en especial, que las personas que se encuentran en esta situación, puedan ser verdaderamente atendidas en sus necesidades vitales y de esta forma se morigere, en la medida de las circunstancias, la tragedia que atraviesan.”

Por ello, enfatiza que es obligación de quienes tienen las funciones de hacer realidad los derechos de los desplazados, “suministrar a la persona desplazada que lo requiera, información sobre sus derechos y cómo ponerlos en marcha, en forma clara, precisa y oportuna. Teniendo en cuenta que el grupo que lo requiere es el más vulnerable, ya que se encuentra, en la generalidad de los casos, en una ciudad extraña, lo que hace más difícil para ellas conocer y acceder a las instituciones para obtener la ayuda humanitaria a la que tienen derecho. (...) en casos como los examinados, que se requiere atención en salud, se dice que la persona tiene el derecho a ser atendido, comprende no sólo la atención médica integral, sino el derecho a ser informado sobre la fecha en que ocurrirá tal atención, fecha que debe ser fijada con criterios de oportunidad y razonabilidad.”

La Corte llama la atención sobre el peregrinaje innecesario por las distintas entidades encargadas de prestarle ayuda al que fue sometida la actora, hasta que, habiendo iniciado su petición ante la Red de Solidaridad, después de muchas vueltas, finalmente le indicaron que debía volver a la Red, sin que a la fecha de interponer la tutela, hubiera sido atendida por esa entidad. La Corte señaló que “situaciones como la descrita son lo más alejado a un Estado social de derecho, porque es al Estado al que le corresponde suministrar atención e información precisa para la solución de las necesidades de las personas que sufren el desplazamiento forzado y facilitar los procedimientos, como reconocimiento de la dignidad humana, principio garantizado por la Constitución.” Igualmente, la Corte rechaza que por el altísimo volumen de tutelas que se dirigen contra la Red, ésta entidad haya acudido a la utilización de formatos predefinidos con información general sobre la política como mecanismo para dar respuesta a las peticiones de los desplazados, en los cuales no se suministra información pertinente para dar respuesta de fondo a la petición de los desplazados.

La Corte rechaza las razones expresadas por el juez de segunda instancia al negar el amparo según el cual la tutela no procedía para tutelar los derechos de los desplazados porque (i) se trataría de la injerencia del juez de tutela en una programación presupuestal hecha por autoridad

²²² Corte Constitucional, Sentencia T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, en este fallo, la Corte tutela el derecho a la salud de una mujer cabeza de familia desplazada del Municipio de San José de Guaviare y ubicada en Villavicencio, quien padecía de un tumor en el brazo que le causaba mucho dolor y le impedía trabajar. La actora, quien se encuentra inscrita en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, acude a la Red de Solidaridad que la remite a la UAO y posteriormente al Hospital de Villavicencio para valoración y programación de cirugía, el cual se negó a atenderla porque el carné que portaba correspondía al Sisbén de San José de Guaviare y no al de Villavicencio.

competente; (ii) no existía prueba sobre la urgencia del tratamiento que requiere la actora; y (iii) debía respetarse un orden para la atención de su petición, cuya alteración podría implicar la violación del derecho a la igualdad de otras personas.

Sobre la primera razón, la Corte afirma que *“en el ámbito de la acción de tutela, tratándose de la protección de derechos fundamentales, no se está ante una intervención en la programación presupuestal, sino que el juez, si al estudiar el asunto puesto a su consideración observa que la entidad creada por la ley para atender a la población desplazada, incurre en una omisión vulneradora de derechos, lo procedente es ordenarle a esa entidad que cese la vulneración y proceda a la atención pedida, todo dentro del respeto de las competencias. No se está, entonces, invadiendo ningún campo vedado al juez de tutela. Además, suministrar información clara, oportuna y precisa sobre cuándo será atendida en su salud una persona desplazada no es asunto que tenga injerencia en la programación presupuestal, sino que es el desarrollo propio de la función que le fue encomendada por el legislador a la Red de Solidaridad Social (...).”*

Sobre la segunda razón, la Corte resalta que el *ad quem* solicita una prueba sobre la urgencia de programar y practicar la intervención quirúrgica que requiere la actora, sin tener en cuenta, que ésta interpone la tutela, precisamente porque no había sido atendida y sin considerar que en la remisión de la Cruz Roja para valoración y cirugía, se expresa claramente que la demandante padece un tumor que le causa dolor y la incapacita para trabajar, con lo cual hay una vulneración evidente de su derecho a una vida digna. En cuanto al respeto de los turnos, la Sala reitera que ante una situación de urgencia manifiesta, no puede someterse al afectado al respeto de los turnos, sino que se le debe proveer la atención de manera inmediata. Destaca la Corte que la necesidad de respetar unos turnos no puede convertirse en excusa para no suministrar información sobre cuándo será atendida la persona que requiere el servicio de salud.

Finalmente, señala la Corte que la Red no puede invocar que el plazo de los tres meses de que trata el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 ya se venció para negarse a garantizar a la actora el acceso a los servicios de salud, *“porque cuando la actora solicitó la atención no había transcurrido el primer mes de haber sido inscrita en el Registro Único de Población Desplazada.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte concede la tutela y ordena a la Red de Solidaridad que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, inicie las gestiones necesarias ante las autoridades competentes para que se suministre atención integral a la actora.

1.14. En la sentencia T-669 de 2003,²²³ la Corte examina el caso de una mujer cabeza de familia desplazada, madre de cinco hijos menores de edad y con un nieto, analfabeta, a quien no se le da acceso a los programas de estabilización económica al omitir una respuesta efectiva a su petición. La Corte analiza brevemente la política estatal en materia de proyectos productivos para la población desplazada. En primer lugar, considera que ante el hecho de que los desplazados hayan tenido que abandonar su *modus vivendi*, *“es obligación del Estado brindarles capacitación para que puedan asumir un nuevo rol en el mercado laboral. En virtud de que la obligación del Estado consistente en el restablecimiento en los lugares de vivienda originarios se torna altamente complejo, el Estado debe velar por la garantía de un medio de trabajo que ayude a la consecución de un mínimo vital.”*

²²³ Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Por ello concluye que la petición para ser incluida en un proyecto productivo no ha sido respondida por la Red de solidaridad, violando con ello los derechos de petición y trabajo. Para la Corte, *“el omitir la respuesta de un derecho de petición de un desplazado con respecto a la protección de sus derechos aumenta la gravedad de la vulneración de los mismos en la medida en que limita toda posibilidad de certidumbre acerca del porvenir de éste y su familia.”* Igualmente señaló que se había vulnerado su derecho al trabajo, toda vez que la triple condición de la tutelante como mujer cabeza de familia con cinco hijos menores, analfabeta y desplazada indicaban la urgencia de *“tener asesoría pronta y oportuna referente a los proyectos productivos y acceso prioritario a los mismos por su condición manifiesta de debilidad.”*

En cuanto a la solicitud de subsidio de vivienda, encontró la Corte que la accionante no había hecho ninguna solicitud formal en ese sentido, por lo cual decidió negar la tutela frente al derecho a la vivienda.

La Corte también llamó la atención sobre el hecho de que luego de dos años de estar inscrita en el Sistema Único de Registro, a la actora solo se le hubiera brindado como ayuda tres mercados, tres meses de arrendamiento y un *kit* humanitario. Teniendo en cuenta la forma como la Red de Solidaridad Social había atendido el caso de la actora, la Corte resalta el alcance y responsabilidades de dicha entidad como coordinadora de la ayuda a la población desplazada en los siguientes términos:

La Corte reconoce que la labor asignada a la Red de Solidaridad Social es de coordinación de las entidades que brindan proyectos productivos. No obstante, si bien ella no es la prestadora directa de las capacitaciones no es ajeno a su deber de coordinación velar porque una vez enviada la persona a determinada entidad, por ejemplo el SENA, la atención que ésta brinde no tenga obstáculos excesivos que la hagan ineficaz. La coordinación de la entidades debe ser continuada y, por tanto, implicar un seguimiento de la ayuda que se les está brindando a los desplazados remitidos a las diferentes instituciones.

Siendo esto así, en el caso concreto se hace necesario que la Red no sólo le exponga a la señora Palacios cuáles son las diferentes alternativas de restablecimiento económico que existen, sino que haga un seguimiento de la atención que las entidades a las cuáles coordina le brinden a la accionante, para que ésta sea efectiva.

Por lo anterior, la Corte ordenó a la Red de Solidaridad Social que en el término de 48 horas posteriores a la notificación de la sentencia, (i) diera respuesta de fondo 1a la petición de aprobación del proyecto productivo y constatará la efectiva recepción de la respuesta; (ii) que una vez brindada la asesoría acerca de las diferentes alternativas de consolidación económica, hiciera un seguimiento de la efectiva atención de la peticionaria en la entidad a la cual acuda para obtener tal consolidación y tomara las medidas de coordinación necesarias en caso de que constatará que no se están desplegando las actividades para proteger el derecho al trabajo de la peticionaria.

1.15. En la sentencia T-721 de 2003,²²⁴ la Corte concede la tutela a una mujer desplazada y cabeza de familia, a quien no le habían prestado la asistencia humanitaria de emergencia integral, ni la ayuda para su reubicación o retorno en condiciones de seguridad ni para su “*restablecimiento socio económico*”, a pesar de encontrarse inscrita en el Sistema Único de Registro desde el mes de junio de 2002.

En este fallo, además de reiterar la línea jurisprudencial en materia de protección de los derechos de la población desplazada, la Corte se refiere a dos temas adicionales: (i) la perspectiva de género en la atención a la población desplazada; y (ii) la sensibilidad de las autoridades para evaluar las circunstancias que afectan a la población desplazada, en particular cuando se examine una posible temeridad en la interposición de la acción de tutela.

En cuanto a la perspectiva de género, señala la Corte lo siguiente:

También la Corte ha destacado que las heridas físicas y afectivas generadas por el desplazamiento, comportan traumas de toda índole de difícil recuperación, los que se agravan al tener que soportar las escasas o nulas posibilidades de acceder a una vida digna, que les ofrecen las ciudades²²⁵, que los albergan en condiciones de hacinamiento e indigencia.

(...) el desplazamiento –de acuerdo con los estudios realizados al respecto²²⁶– conlleva abruptos cambios psicológicos y culturales en las mujeres, debido a que a éstas a menudo les corresponde asumir solas la reconstrucción del hogar en todos los órdenes, y ser el apoyo de los hombres enfermos e incapacitados, no pocas veces en razón de los mismos hechos que dieron lugar al desplazamiento, como también de niños y ancianos, atemorizados e inermes²²⁷.

²²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis. En esta tutela, los jueces de instancia habían declarado la improcedencia de la tutela por la supuesta existencia de temeridad, pues la actora, siguiendo las indicaciones de un abogado que asesoraba a los desplazados, había presentado dos demandas con igual contenido, en las que solicitaba el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la intimidad personal y familiar, al buen nombre, a la dignidad humana, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la honra, al trabajo, al no destierro, a la protección integral de la familia y a la vivienda digna, dada su condición de mujer cabeza de familia, desplazada por la violencia, que no ha recibido la ayuda que demanda su situación. La Corte consideró que no podía endilgarse a la actora una actuación temeraria hasta tanto no la hubieran oído, se hubiera indagado sobre su situación y la de su familia y sobre las circunstancias que la llevaron a presentar las dos acciones de tutela.

²²⁵ Sentencia T-327 de 2001 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

²²⁶ Al respecto se puede consultar Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, Misión Colombia, 1º al 7 de Noviembre de 2001, en Derechos de la Mujer, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá 2002.

²²⁷ “*Se consideran actos criminales todas las formas de represión y los tratos crueles e inhumanos de las mujeres y los niños, incluidos la reclusión, la tortura, las ejecuciones, las detenciones en masa, los castigos colectivos, la destrucción de viviendas y el desalojo forzoso, que cometan los beligerantes en el curso de operaciones militares o en territorios ocupados*” –Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado, Asamblea General de las Naciones Unidas resolución 3318 de 14 de diciembre de 1974.

En consecuencia, resalta las recomendaciones de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, en el informe presentado ante la Comisión de Derechos Humanos en su 57º período de sesiones, en el sentido de que las autoridades incluyan dentro de los programas de atención a la población desplazada, programas de rehabilitación frente a la agresión sexual y la violación, programas que aborden las necesidades especiales de las mujeres ex combatientes, y realicen esfuerzos especiales para garantizar que los intereses de seguridad y subsistencia de todas las viudas de la guerra y otras mujeres jefas de hogar se atiendan debidamente.²²⁸

En relación con el análisis de las circunstancias especiales de la actora para determinar si había existido temeridad, la Corte recordó su jurisprudencia sobre el tema señalando que ésta ocurre “cuando la presentación de más de un amparo constitucional por los mismos hechos y con igual pretensión i) envuelva una actuación “tortícera”²²⁹; ii) denoten el propósito desleal “de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa”,²³⁰ iii) deje al descubierto un abuso deliberado del derecho de acción,²³¹ o iv) que asalte “la buena fe de los administradores de justicia.”²³²”

Así mismo resaltó que dado que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas, “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”²³³. De modo que la aplicación del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 exige al fallador detenerse en las circunstancias específicas que rodearon la presentación de dos o más demandas de tutela, por la misma persona o su representante, en solicitud de igual protección a fin de establecer si el accionante incurrió efectivamente en una actuación contraria a derecho.”

La Corte concluyó que no resultaba aceptable que la Red de Solidaridad Social, entidad encargada de coordinar la asistencia a la población desplazada, hubiera circunscrito su compromiso institucional con la actora y su familia, al registro de ésta en el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, y que ignorara i) que el grupo en comento no recibía atención en salud, ii) que la actora no había logrado solventar su programa de vivienda, y iii) que ésta no contaba con recursos para atender su subsistencia y la de su familia, porque no había tenido acceso a un proyecto productivo.

Por lo expuesto, consideró que el juez de instancia no le podía endilgar actuación temeraria alguna a la peticionaria, “i) sin haberla oído al respecto, y ii) sin haber indagado sobre su situación y la de su familia, y tampoco respecto de las circunstancias que rodearon la presentación de las dos acciones -según la accionada con la asesoría de profesionales del

²²⁸ La Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia, “sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz” ,y las recomendaciones internacionales sobre el punto se pueden consultar en Derechos de la Mujer, obra citada, páginas 1177 y siguientes.

²²⁹ T-149 de 1995 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³⁰ T-308 de 1995 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

²³¹ T-443 de 1995 MP. Alejandro Martínez Caballero.

²³² T-001 de 1997 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

²³³ T-300/96 MP: Antonio Barrera Carbonell. Véanse, también las sentencias T-082/97 MP: Hernando Herrera Vergara; T-080/98 MP: Hernando Herrera Vergara, T-303/98 MP: José Gregorio Hernández Galindo.

derecho, que habitualmente asesoran a la población desplazada, a quienes nombra expresamente. (...) cuando el presunto infractor del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, es una persona en estado de especial vulnerabilidad e indefensión, como lo están los afectados por desplazamiento forzado, en especial los niños, las mujeres y los ancianos, el Juez constitucional deberá ser en extremo cuidadoso antes de negarles la protección constitucional, cuando advierte que sus derechos constitucionales están siendo conculcados, porque su proceder podría dejar a los afectados desprovistos de amparo, a la luz de la jurisprudencia constitucional al respecto²³⁴.”

Por lo anterior, concede la tutela para proteger el derecho fundamental a la vida digna de la actora y, en consecuencia, le ordena a la Red de Solidaridad Social “*que asista, asesore y acompañe, en general, que efectivamente coordine la asistencia estatal que la actora demanda, para ella y para su grupo familiar, en todos los órdenes, con el concurso del INURBE y de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en lo que a cada uno de estas entidades compete.*” Así mismo, oficia al Consejo Seccional de la Judicatura Seccional Tolima, los hechos denunciados por la actora relacionados con la asesoría para presentar dos acciones de tutela por los mismos hechos, que involucran a dos profesionales del derecho, para que proceda a su investigación y sanción. Finalmente, solicita a la Defensoría del Pueblo Regional Tolima que instruya a la accionante sobre sus derechos fundamentales dada su situación de desplazamiento, al igual que respecto de sus deberes constitucionales. Y hacer extensivo tal instructivo, de ser posible, a todos los desplazados de la región, utilizando para el efecto medios y procedimientos de fácil de acceso.

1.16. En la sentencia T-790 de 2003,²³⁵ la Corte concede la tutela a una mujer cabeza de familia y desplazada, a quien se le niega la autorización para realizarse un examen médico urgente, no cubierto por el POS. La entidad demandada adujo que no había vulnerado los derechos de la actora por tres razones: (i) porque la peticionaria no se encontraba encuestada a través del SISBEN en la ciudad de Bogotá, por lo que la negación de los servicios por parte de la Institución Prestadora de Salud no se le podía atribuir a esa Secretaría; (ii) porque ni la peticionaria ni el personero habían elevado una solicitud para la prestación del servicio de salud requerido; y (iii) porque de conformidad con las circulares 42 y 45 de 2002, expedidas por el Ministerio de Protección Social, con la presentación de la certificación de desplazado la persona recibe los servicios de salud que requiere y que sean inherentes al desplazamiento.

La Corte señala que “*teniendo en cuenta que la población desplazada no puede quedar al margen de la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que, en los términos del Decreto 173 de 1998, tiene la categoría de vinculada al régimen subsidiado, es la Secretaría de Salud de Bogotá, D.C., lugar donde habita actualmente la titular de los derechos,*

²³⁴ Respecto de la acción de tutela sobre decisiones de tutela se debe consultar la sentencia SU-1219 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, en la que esta Corporación sostuvo: “*Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los peticionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.).*”

²³⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-790 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño.

la llamada a gestionar lo pertinente ante las instituciones prestadoras del servicio de salud adscritas o con las que tenga contrato, con el fin de que el examen prescrito a la señora Alicia Cadena Badillo le sea practicado, sin perjuicio de su derecho de reclamar ante el Fosyga por los gastos en que incurra.” En consecuencia, ordena a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la sentencia, adelante las gestiones necesarias para que se le practique el examen médico requerido por la actora, para lo cual debe coordinar con las instituciones prestadoras de salud adscritas o con las que tenga contrato. Lo anterior, sin perjuicio del derecho que le asiste para repetir contra el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga.

1.17. Y finalmente, en la sentencia T-795 de 2003,²³⁶ donde la Corte niega la tutela a dos educadores al servicio de la Secretaría de Educación Departamental del Guainía que son amenazadas por las FARC y solicitan, a través de la acción de tutela, que se ordene su traslado a la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

La Corte consideró que si bien no era posible ordenar mediante tutela el traslado de los docentes entre distintas entidades territoriales, dado que la prestación del servicio de educación era un servicio descentralizado, las autoridades territoriales sí estaban obligadas a velar por los derechos de los educadores cuando éstos eran amenazados. En consecuencia, debían continuar aplicando las disposiciones del Decreto 1645 de 1992 en lo que no contrariara el espíritu y finalidad de la Ley 715 de 2001, y mientras se desarrollaba lo concerniente al traslado y reubicación de docentes entre entidades territoriales, previsto en esa ley. También señaló que nada impedía que se activaran los Comités Especiales de Docentes Amenazados o Desplazados, aun cuando no existiera una Oficina de Escalafón. Finalmente, exhorta al Gobierno Nacional para que en un plazo prudencial reglamente la Ley 715 de 2001 en lo concerniente al traslado y reubicación de docentes amenazados.

²³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-795 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández. Dado que el servicio de educación está descentralizado, la Corte deniega la tutela para ordenar el traslado de los docentes, debido a la falta de desarrollo de la Ley 715 de 2001 en lo concerniente al traslado y reubicación de docentes amenazados, pertenecientes a distintas secretarías de educación departamentales.

ANEXO 5

LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA . DESCRIPCIÓN Y OBSERVACIONES RELEVANTES PARA LA DECISIÓN ADOPTADA POR LA CORTE

Como desarrollo del apartado 6 de la sentencia, la Corte realiza a continuación un análisis acerca las políticas estatales de atención a la población desplazada. Para ello, en primer lugar, la Corte resumirá el contenido de la política estatal en la materia , y en segundo lugar, teniendo en cuenta (i) las observaciones realizadas a dicha política por parte de distintos organismos de derechos humanos y de entidades estatales, y (ii) las pruebas enviadas a la Corte para la resolución del caso presente, señalará las principales debilidades y obstáculos que se han identificado en la atención de las necesidades de la población desplazada, destacando las carencias más importantes.

VI. La respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado.

El desarrollo de la política estatal para hacer frente al fenómeno del desplazamiento forzado se inicia en 1995, a pesar de que la ocurrencia de éste es muy anterior a esa fecha.

El Documento CONPES 2804 de 1995 constituye la primera respuesta estatal a la necesidad de formular una política coherente e integral para la atención de la población desplazada, así como para asignar responsabilidades institucionales específicas para atender esta problemática. Este documento fue sustituido por el Documento CONPES 2924 de 1997 y en él se detectaron varias dificultades y carencias para responder al desplazamiento, en particular en relación con la estructura institucional existente. Este documento propuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), así como el diseño de un Plan Nacional dirigido a la Atención Integral a la Población Desplazada.

Con base en las recomendaciones del Documento CONPES 2924 se estructuraron los lineamientos políticos esenciales para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, los cuales fueron finalmente plasmados en la Ley 387 de 1997. Dicha Ley establece la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y en la adopción de las medidas necesarias para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención integral de los desplazados. La Ley 387 de 1997, define los dos elementos que determinan la calidad de desplazado: la fuerza que obliga al desplazamiento y la migración dentro del territorio nacional.²³⁷ Igualmente, señala los principios que deben orientar la interpretación de las medidas

²³⁷ Artículo 1o de la Ley 387 de 1997. Dice el artículo 1: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.”

para la atención de la población desplazada.²³⁸ Entre estos se destaca uno formulado como derecho: “El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.”²³⁹

Desde el punto de vista de la estructura administrativa dirigida a atender a la población desplazada, la Ley crea el SNAIPD²⁴⁰, constituido por el “conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.”²⁴¹ También crea un nuevo organismo asesor llamado Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, el cual tiene como función formular los lineamientos de la política y garantizar la asignación presupuestal para la atención integral de la población desplazada.²⁴²

²³⁸ Artículo 2o de la Ley 387 de 1997. Estos principios son: “1°. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria. 2°. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente. 3°. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física. 4°. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar. 5°. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación. 6°. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen. 7°. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente. 8°. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley. 9°. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos la equidad y la justicia social.”

²³⁹ Numeral 5° del artículo 2° precitado.

²⁴⁰ El art 4o de la Ley 387 de 1997 dispone: “Artículo 4°. De la creación. Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos: || 1°. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana. || 2°. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. || 3°. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia. || 4°. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia. || Parágrafo. Para el logro de los anteriores objetivos, el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia contará con el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia.”

²⁴¹ Artículo 5o de la Ley 387 de 1997

²⁴² Artículo 6o de la Ley 387 de 1997: “Artículo 6°. Del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Créase el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo. || Este Consejo Nacional estará integrado por: || · Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá || · El Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces || · El Ministro del Interior || · El Ministro de Hacienda y Crédito Público || El Ministro de Defensa Nacional || El Ministro de Salud || · El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural || · El Ministro de Desarrollo Económico || · El Director del Departamento Nacional de Planeación || · El Defensor del Pueblo || · El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces || · El Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces || · El Gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y || · El Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces. || Parágrafo 1°. Los Ministros

Adicionalmente, la Ley 387 establece el deber del gobierno de incentivar la creación de los comités territoriales para la atención integral de la población desplazada.²⁴³

Según la Ley 387, las entidades, organismos y autoridades responsables de prestar la atención integral a la población desplazada son, entre otros, el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria INCORA, el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Fomento Industrial IFI, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Red de Solidaridad Social, la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Sistema Nacional de Cofinanciación, las entidades territoriales, el SENA, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Televisión y el Instituto Nacional de Reforma Urbana INURBE.²⁴⁴ A

del Despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el Consejo Nacional, pondrán delegar su asistencia en los Viceministros o en los Secretarios Generales de los respectivos Ministerios. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, éste podrá delegar en el Comandante General de las Fuerzas Militares. En el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el Subdirector del mismo Departamento, y en el evento de la Red de Solidaridad, en el Subgerente de la misma. || Cuando la naturaleza del desplazamiento así lo aconseje, podrán ser invitados al Consejo otros Ministros o Jefes de Departamentos Administrativos o directores, presidentes o gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional o representantes de las Organizaciones de Desplazados. || Parágrafo 2°. El Director de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del interior ejercerá la secretaría técnica del Consejo Nacional.”

²⁴³ Artículo 7o de la Ley 387 de 1997: “Artículo 7°. De los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que estarán conformados por: || 1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá. || 2. El Comandante de Brigada o su delegado. || 3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado. || 4. El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso. || 5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. || 6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana. || 7. Un representante de la Defensa Civil. || 8. Un representante de las iglesias. || 9. Dos representantes de la Población Desplazada || Parágrafo 1°. El Comité, por decisión suya, podrá convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o a personas de relevancia social en el respectivo territorio. || El Ministerio del Interior o cualquier entidad del orden nacional, miembro del Consejo Nacional puede, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos comités. || Parágrafo 2°. Cuando el desplazamiento se produzca en poblaciones, veredas o corregimientos en donde no puedan convocarse todos los anteriores miembros, el Comité podrá sesionar con la primera autoridad política del lugar inspector de policía o quien haga sus veces, el representante de los desplazados y/o el representante de las Iglesias, de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional. || Parágrafo 3°. En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición.”

²⁴⁴ El artículo 19 de la Ley 387 de 1997 dice lo siguiente: “Artículo 19. De las instituciones Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. || Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas: || 1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, adoptará programas y procedimientos

cada uno de dichos organismos, la Ley le asigna funciones dirigidas a la prestación de los diferentes componentes de la atención a la población desplazada.

especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, si como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada. || El INCORA llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. || En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial. || El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país. || El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados. || 2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada. || 3. El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente ley. || 4. El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993. || 5. La Red de Solidaridad Social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas. || 6. La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia. || 7. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados. || 8. El Sistema Nacional de Cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado. || 9. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS. || 10. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia. || 11. El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica. || 12. La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario. || En estos programas se deberán integrar las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de Desplazados. || 13. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y || 14. El Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.”

La Ley 387 indica que el desplazamiento se desagrega en tres etapas: la primera, previa a los eventos de desplazamiento, la segunda que corresponde a la fase de desplazamiento como tal, y la tercera, relativa al retorno o la reubicación. Para atender los requerimientos derivados de este fenómeno, “*se ha considerado indispensable (i) contar con un sistema de información²⁴⁵, que permita estimar el número de desplazados y cuantificar los sujetos pertenecientes a los distintos segmentos poblacionales, (ii) prevenir los desplazamientos con base en el esfuerzo mancomunado de varias instituciones²⁴⁶, (iii) prestar asistencia humanitaria –de urgencia, de emergencia y de transición, en asentamientos temporales²⁴⁷– y, por último, (iv) desarrollar componentes de retorno o de reasentamiento –relocalización en el sitio de recepción o reubicación en lugar diferente a éste y al de origen–²⁴⁸.”²⁴⁹*

Igualmente, la Ley consagra cuatro componentes básicos de la política: la Prevención, la Atención Humanitaria de Emergencia, la Estabilización socioeconómica y el Retorno. En materia de prevención, la Ley señala que se trata de medidas orientadas a anticipar los riesgos que puedan generar el desplazamiento, a fortalecer los vínculos y la colaboración de la población con la fuerza pública y a mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada, entre otras.²⁵⁰

En referencia a la atención humanitaria de emergencia, la Ley 387 de 1997 la define como “*las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.*” La prestación de la atención humanitaria de emergencia es responsabilidad del gobierno nacional, con la colaboración de “*las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada*”, y a ésta únicamente se tiene acceso, tan pronto se produzca el desplazamiento y durante un lapso de tiempo de tres meses, prorrogables durante otros tres.²⁵¹

²⁴⁵ Ley 387 de 1997: sección 2 del capítulo II.

²⁴⁶ Ley 387 de 1997: sección 3 del capítulo II.

²⁴⁷ Ley 387 de 1997: sección 4 del capítulo II.

²⁴⁸ Ley 387 de 1997: secciones 5 y 6 del capítulo II.

²⁴⁹ Corte Constitucional, T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería, ya citada

²⁵⁰ Artículo 14 de la Ley 387 de 1997. “1. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento. 2. Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación. 3. Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada. 4. Diseñar y ejecutar un Plan de Difusión del Derecho Internacional Humanitario, y 5. Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención.”

²⁵¹ El artículo 15 de la Ley 387 dispone así: “Artículo 15. De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. || En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población

En cuanto a los programas dirigidos a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, la Ley 387 define este componente como las “*acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.*” Se trata de medidas que permiten el acceso a programas de generación de proyectos productivos, desarrollo rural, generación de microempresas, planes de empleo y atención social en salud, educación y vivienda.²⁵²

Por su parte, la Ley 387 de 1997 dispone que a los organismos responsables de la atención integral a las personas víctimas del desplazamiento forzado les corresponde “*con su planta de personal y estructura administrativa, adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.*”²⁵³

Así mismo, la Ley 387 instituye el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, el cual tiene la naturaleza jurídica de una cuenta especial y separada, que tiene como objeto financiar los programas de atención a la población desplazada.²⁵⁴ Por último, la

desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. || Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento. || Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.”

²⁵² Artículo 17, Ley 387 de 1997. “De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.|| Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: || 1. Proyectos productivos.|| 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.|| 3. Fomento de la microempresa.|| 4. Capacitación y organización social. || 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y || 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.”

²⁵³ Ley 387 de 1997, Artículo 19.

²⁵⁴ Los artículos 21 a 25 de la Ley 387 mencionada disponen lo siguiente: “**Artículo 21. De la creación y naturaleza.** Créase el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas. || Parágrafo. La Consejería Presidencial para los Desplazados coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo. || **Artículo 22. Del objeto.** El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tiene por objeto financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información. || Parágrafo. La participación del Fondo Nacional en la financiación y/o cofinanciación de los programas mencionados, no exime a las instituciones y entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales involucradas en la atención integral a la población desplazada, de gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de su competencia. || **Artículo 23. De los recursos.** Los recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada

Ley mencionada dispone que el Gobierno Nacional debe presentar cada año al Congreso un informe acerca del avance de la ejecución del plan nacional para la atención integral de la población desplazada por la violencia.

En enero 28 de 1998, por estar expresamente en la Ley 387 de 1997²⁵⁵, el gobierno, previa aprobación del Consejo Nacional para la Atención Integral a la población desplazada, expidió el Decreto 173 de 1998, mediante el cual se estableció el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Su propósito fundamental es “*articular la acción gubernamental en el orden nacional y territorial. [Además] formular, en el marco de los principios y objetivos definidos por la Ley 387, las acciones que el Gobierno Nacional ejecutará en materia de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia y de consolidación y estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno voluntario o la reubicación de la población desplazada por la violencia. Así mismo, determina las entidades responsables en las distintas estrategias de intervención.*”²⁵⁶ El Decreto estableció como objetivos principales del Plan los siguientes:

- “1. Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere.
2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.
3. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación.

por la Violencia estarán constituidos por: || 1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación. || 2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo, previa la incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas. || 3 . Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación. || 4. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación. || 5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquiera a cualquier título de conformidad con la ley. || **Artículo 24. De la administración.** La administración del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estará a cargo del Director General de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien será ordenador del gasto en virtud de la delegación que le otorgue el Ministro del Interior. || **Artículo 25. De la reglamentación.** El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta ley, reglamentará la organización y funcionamiento del Fondo, los objetivos y funciones que le corresponden, el régimen de apropiaciones y operaciones en materia presupuestal y patrimonial necesario para su operación. || Así mismo, el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.”

²⁵⁵ Artículos 9o y 10 de la Ley 387 de 1997 precitados

²⁵⁶ 2o Párrafo del artículo 1o del Decreto 173 de 1998.

4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.
5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización sociales.
6. Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
7. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y
9. Las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias”²⁵⁷

A su vez, la mencionada disposición señaló los siguientes criterios para la ejecución del plan:

“Para efectos de la ejecución de este plan, se tendrán como criterios la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG y los organismos internacionales que por competencia o mandato cooperen en la ejecución o ejecuten en el país acciones de atención a la población desplazada, el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, la equidad de género, la igualdad y la no discriminación, así como la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los tres niveles territoriales.”²⁵⁸

En términos generales, el Plan dispuso el conjunto de programas y acciones que debían ser ejecutados por los organismos públicos responsables de la atención a la población desplazada, en lo concerniente a los componentes de prevención, atención humanitaria de emergencia (a la que a su vez incluyó los subcomponentes de seguridad alimentaria, salud, transporte, protección y seguridad, alojamiento, atención educativa, y participación y organización comunitaria), consolidación y estabilización económica (el cual está presente tanto en los procesos de retorno, como en los de reubicación de la población desplazada).

El Plan Nacional también dispuso la creación del Observatorio del Desplazamiento Forzado como un centro de recopilación, consolidación y análisis sistemático de información sobre el desplazamiento forzado.²⁵⁹

Por último, el Decreto 173 estableció algunas reglas concernientes a la financiación de la política de atención a la población desplazada. La norma señala que “*para garantizar la*

²⁵⁷ Esto, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 387 de 1997

²⁵⁸ Último párrafo del numeral 1o del artículo 1o del Decreto 173 de 1998.

²⁵⁹ Numeral 4o del artículo 1 del Decreto 173 de 1998.

*adecuada financiación de los programas, proyectos y acciones que este Plan comprende, se contará” con los recursos financieros provenientes del Presupuesto General de la Nación, los créditos y las donaciones en dinero o en especie, los aportes de la comunidad internacional, parte de los rendimientos de los recursos bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefaciente o provenientes de la extinción de dominio, y los dineros apropiados en los presupuestos departamentales o municipales, entre otros.*²⁶⁰

En 1999, fue aprobado el Documento CONPES 3057 de 1999²⁶¹. Dicho instrumento adelantó una evaluación de la política estatal de atención a la población desplazada realizada desde 1997, año de expedición de la Ley 387, y realizó una crítica al diseño y a la implementación de todos los componentes de la respuesta estatal. En concordancia con estos reparos, el documento propuso la configuración de un “*plan de acción*” dirigido a mejorar los mecanismos e instrumentos de respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento. Dicho plan reorganizó y simplificó el esquema institucional, fortaleció los sistemas de información, y dispuso que, en concordancia con el Decreto 489 de 1999, la Red de Solidaridad Social, sería la única entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD). De igual manera, creó la Unidad Técnica Conjunta (UTC) conformada por la Red de Solidaridad Social y el ACNUR. Por último, el Documento estimó que entre los años 2000 y

²⁶⁰ El numeral 5o del artículo 1o del Decreto 173 de 1998 dice: “5. Financiación. Para garantizar la adecuada financiación de los programas, proyectos y acciones que este Plan comprende, se contará con: || 1. Los recursos que el Presupuesto General de la Nación le asigne al Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, al Fondo Nacional de Calamidades y a los programas y proyectos sociales que ejecutan las entidades del orden nacional que conforman el Sistema Nacional. || 2. Los créditos y las donaciones en dinero o en especie que ingresen directamente al Fondo Nacional o a las entidades que constituyen el Sistema y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 3. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 4. El cincuenta por ciento (50%) de los rendimientos financieros que produzcan los recursos en efectivo, títulos valores o cualquier otro documento representativo de dinero, durante el lapso en que permanezcan bajo administración provisional de la Dirección Nacional de Estupefacientes, según lo dispuesto en la Ley número 333 de 1996 y el Decreto 1458 de 1997, los cuales serán transferidos al Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y al Fondo Nacional de Calamidades, según lo disponga el Consejo Nacional de Estupefacientes. || 5. El cincuenta por ciento (50%) de los recursos financieros en efectivo, títulos valores o cualquier documento representativo de dinero que sean objeto de la extinción del dominio, a que se refieren la Ley número 333 de 1996 y el Decreto 1458 de 1997, los cuales se destinarán exclusivamente a la financiación de programas de vivienda de interés social para la población desplazada, los cuales deberán ser trasladados al Inurbe y al Programa de Vivienda de Interés Social en zonas rurales que ejecuta la Caja Agraria en coordinación con la Red de Solidaridad Social, según lo disponga el Consejo Nacional de Estupefacientes. || 6. Los recursos que el Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Educativo de Compensación transfieran a las gobernaciones y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 7. Los demás bienes, derechos o recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia o las entidades nacionales que conforman el Sistema, a cualquier título de conformidad con la ley y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 8. Los recursos que los presupuestos departamentales o municipales asignen a proyectos, planes o acciones para la atención a la población desplazada por la violencia.”

²⁶¹ El Documento se basa en un estudio efectuado por Conferencia Episcopal de Colombia, que analizó el fenómeno del desplazamiento forzado entre los años 1985 y 1994, publicado en la Revista Javeriana No 612, tomo 124 de Marzo de 1995.

2002 la implementación de la política pública diseñada tendría un costo aproximado de US \$ 360 millones, sin incluir la adjudicación de vivienda y tierras.

No obstante, sólo hasta el día 12 de diciembre de 2000, más de tres años después de promulgada la Ley 387 de 1997, el gobierno reglamentó, con la expedición del Decreto 2569 de 2000, los siguientes aspectos.

Primero, reglamentó las funciones y atribuciones de la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del sistema SNAIPD.²⁶² Segundo, el Decreto desarrolló lo establecido en la Ley 387 de 1997, en lo concerniente a la condición de persona desplazada²⁶³ y a su registro. En este

²⁶² El artículo 1º del Decreto 2569 reza así: “Artículo 1º. Atribuciones de la Red de Solidaridad Social. La Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia desarrollara las siguientes actividades: || a) Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada. || b) Promover entre las entidades estatales que integran el Sistema Nacional de Atención para la Población Desplazada, el diseño y la elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento. || c) Diseñar y poner en ejecución en nombre del Gobierno Nacional, el plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno por el conflicto armado. || d) Determinar en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los resultados generales de los programas de atención a la población desplazada por la violencia, y el desempeño particular de las actividades que emprendan las entidades que conforman el sistema. || e) Promover y coordinar la adopción por parte de las autoridades nacionales y locales de medidas humanitarias, de manera tal que se brinde oportunamente atención humanitaria de emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada. || f) Promover en nombre del Gobierno Nacional, la creación de Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y asistir a las sesiones de dichos Comités para coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención de los mismos. || g) Propiciar la concertación entre las autoridades de nivel Nacional, Departamental, Distrital y Municipal para la ejecución de las medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad que adopte el Gobierno Nacional para la prevención y superación del desplazamiento. || h) Coordinar en nombre del Gobierno Nacional, la adopción de medidas para posibilitar el retorno voluntario a la zona de origen o la reubicación de la población desplazada. || i) Promover la coordinación entre las entidades estatales de cualquier orden y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que adelanten, financien o ejecuten programas o proyectos dirigidos a la población desplazada por la violencia, así como promover las actividades de cogestión. || j) Promover con entidades públicas y privadas el establecimiento de una red nacional para la atención humanitaria integral de emergencia, conformada por campamentos móviles para alojamiento de emergencia, centros de alojamiento transitorio y unidades de atención y orientación en las ciudades medianas y grandes.”

²⁶³ Artículo 2o del Decreto 2569 de 2000: “Artículo 2º. *De la condición de desplazado.* Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. || El Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, a saber: ||

orden de ideas, la norma creó el Registro Único de Población Desplazada, cuyo funcionamiento está a cargo de la Red de Solidaridad Social, y en el cual los hogares desplazados se deben inscribir con el fin de acceder a la oferta institucional.²⁶⁴ El Decreto 2569 estableció las reglas para la inscripción de la población desplazada, la declaración que deben efectuar éstas personas, y la valoración que realiza la Red de Solidaridad Social con el fin de decidir si incluye o no a los declarantes en el registro.²⁶⁵

1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y || 2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.” El Decreto mencionado también reglamenta las condiciones mediante las cuales las personas cesan de ser desplazadas. El artículo 3o del Decreto dispone que “Artículo 3°. *Cesación de la condición de desplazado.* Cesará la condición de desplazado y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre el que alega ser desplazado, cuando se presente una de las siguientes situaciones: || 1. Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento. || 2. Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del presente decreto. || 3. Por solicitud del interesado. || Parágrafo. La cesación se declarará mediante acto motivado, contra el cual proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.”

²⁶⁴ Artículos 4o y 5o del Decreto 2569 de 2000.

²⁶⁵ Artículos 6 a 11 del Decreto mencionado: “**Artículo 6°. De la declaración.** La declaración de desplazado por quien alega su condición como tal, deberá surtir de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997. En la declaración se asentarán los generales de ley y además, entre otros datos, los siguientes: || 1. Hechos y circunstancias que han determinado en el declarante su condición de desplazado. || 2. Lugar del cual se ha visto impelido a desplazarse. || 3. Profesión u oficio. || 4. Actividad económica que realizaba y bienes y recursos patrimoniales que poseía antes del desplazamiento, || 5. Razones para escoger el lugar actual de asentamiento.” || “**Artículo 7°. Envío de la declaración para su inscripción.** La declaración mencionada deberá ser remitida en forma inmediata por la autoridad receptora, a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997, en el respectivo departamento. El incumplimiento de este mandato será objeto de investigación disciplinaria por el correspondiente órgano de control.” || “**Artículo 8°. Oportunidad de la declaración.** La declaración a que se refieren los artículos anteriores, deberá presentarse por la persona interesada, dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento.” || “**Artículo 9°. Valoración de la declaración.** A partir del día siguiente a la fecha del recibo en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción, esta entidad dispondrá de un término máximo de 15 días hábiles, para valorar la información de que disponga junto con la declaración, a efecto de realizar la inscripción o no en el registro de quien alega la condición de desplazado.” || “**Artículo 10. Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.** En caso de proceder la inscripción en el Registro Único, se entenderá surtida la notificación del acto de registro de la condición de desplazado, en la fecha en que se hubiere inscrito, al tenor del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. De tal decisión se dará aviso al interesado.” || “**Artículo 11. De la no inscripción.** La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: || 1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad. || 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. || 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. || En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.”

Tercero, el Decreto 2569 de 2000 indica el procedimiento para inscribir y prestar atención humanitaria de emergencia a la población víctima de desplazamientos de tipo masivo, entendiendo por tal el “*desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas.*”²⁶⁶

Cuarto, de manera más específica, el Decreto 2569 de 2000 describe algunos componentes de la respuesta institucional, en lo relacionado con sus objetivos, los procedimientos para realizar su prestación, y los requisitos para acceder a ellos. En lo referente a la atención humanitaria de emergencia, el Decreto dispone que ésta debe ser proporcionada (i) inmediatamente después de realizada la inscripción, dependiendo de la disponibilidad presupuestal²⁶⁷ y (ii) por un período de tres meses, prorrogables durante otros tres, también con sujeción a la disponibilidad de recursos.²⁶⁸ Adicionalmente, el Decreto establece unos máximos de la ayuda otorgada²⁶⁹, y

²⁶⁶ Artículos 12 y 13 del Decreto mencionado: “**Artículo 12. Desplazamientos masivos.** Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. || Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.” || “**Artículo 13. Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada en caso de desplazamientos masivos.** Cuando se produzcan desplazamientos masivos, el Comité Municipal, Distrital, las autoridades municipales y el Ministerio Público, tanto de la zona expulsora como de la receptora de la población desplazada, actuarán en forma unida para establecer la identificación y cuantificación de las personas que conformaron el desplazamiento masivo y efectuarán una declaración sobre los hechos que originaron el desplazamiento del grupo. || La declaración y la información recolectada deberán ser enviadas de manera inmediata y por el medio más eficaz, para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, a la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción, del respectivo departamento. El incumplimiento de este mandato será objeto de investigación disciplinaria por el respectivo órgano de control. || Parágrafo. El trámite previsto en este artículo exime a las personas que conforman el desplazamiento masivo de rendir una declaración individual para solicitar su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.”

²⁶⁷ Artículo 16 del Decreto: “**Artículo 16. Ayuda inmediata.** Una vez recibida en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción la declaración enviada por la autoridad receptora de la misma, la persona que solicita el reconocimiento de su condición de desplazado por el solo hecho de haber efectuado la declaración dentro del término anteriormente señalado, tendrá derecho a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, para la atención humanitaria de emergencia, proporcionada como ayuda inmediata y hasta el momento en el cual se expida el acto que decida sobre la inscripción en el registro.”

²⁶⁸ Artículos 17, 20, 21 del Decreto 2569 de 2000: “**Artículo 17. Atención humanitaria de emergencia.** Realizada la inscripción, la persona tendrá derecho a que se le otorgue atención humanitaria de emergencia por el término establecido en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y acceso a los programas de ayuda, que con ocasión a la condición de desplazado adelante el Estado, sin perjuicio de que el interesado tenga acceso a los programas sociales de retorno, reasentamiento o reubicación y otros que preste el Estado.” || “**Artículo 20. De la atención humanitaria de emergencia.** Se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública. || Se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más.” || “**Artículo 21. Prórroga de la atención humanitaria de emergencia.** A juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional, se podrá prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del parágrafo del artículo 15 de

algunas reglas adicionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia, las cuales incluyen la posibilidad de que el gobierno celebre “*convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales.*”²⁷⁰

Quinto, el Decreto mencionado condicionó la prestación de algunos los componentes de la ayuda a la población desplazada a la disponibilidad presupuestal. Es así como los artículos 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26 y 27²⁷¹ limitaron el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia y a los programas de estabilización socioeconómica a la disponibilidad de recursos.

la Ley 387 de 1997, y lo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad. || La prórroga excepcional se aplicará exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y que cumplan las siguientes condiciones: || 1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento. || 2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración. || 3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia. || 4. Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.”

²⁶⁹ Artículo 22 del Decreto: “**Artículo 22. Montos de la ayuda humanitaria de emergencia.** En atención a los principios de solidaridad y de proporcionalidad, la Red de Solidaridad Social destinará de los recursos que para tal fin reciba del presupuesto nacional y de manera proporcional al tamaño y composición del grupo familiar, un monto máximo equivalente en bienes y servicios, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, así: || 1. Para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal hasta una suma máxima mensual equivalente a 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, otorgada por espacio de tres meses. || 2. Para utensilios de cocina y elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente. || 3. Para transporte, otorgado por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente.”

²⁷⁰ Artículo 23 del Decreto 2569 de 2000

²⁷¹ Los artículos 25, 26 y 27 disponen: **Artículo 25. De la estabilización socioeconómica.** Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. || **Artículo 26. Componentes de los programas de estabilización socioeconómica.** Se entiende por componentes de los programas de estabilización socioeconómica, la vivienda y la incorporación en la dinámica económica y productiva y además en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos. || Los componentes vivienda y tierra serán suministrados a través de los sistemas que para tales efectos desarrollen el Banco Agrario, el Inurbe y el Incora, dentro de sus planes de atención a población desplazada, los cuales podrán, subsidiariamente, ser apoyados por la Red de Solidaridad Social, y a los cuales accederán en procura de satisfacer los derechos vulnerados en tal materia, preferencialmente, las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda. || **Parágrafo.** Para efectos de la ejecución de proyectos productivos, el Estado promoverá a través de la Red de Solidaridad Social, la participación de organizaciones privadas nacionales e internacionales con experiencia en procesos de consolidación y estabilización socioeconómica de población desplazada. || La coordinación de las labores que desarrollen las organizaciones que participen en la formulación y ejecución de tales proyectos productivos, estará

Por último, el Decreto 2569 estableció que los entes territoriales “*crearán los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada*”²⁷² los cuales cuentan con las funciones de ejecutar las políticas en los campos de la prevención y la atención integral a la población desplazada.²⁷³

bajo la dirección de la Red de Solidaridad Social, quien podrá celebrar los convenios que resulten necesarios. || **Artículo 27. Montos de la ayuda en materia de estabilización socioeconómica.** El Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social a propuesta del Director de esta entidad, definirá anualmente conforme a la asignación presupuestal de las entidades miembros del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, a la naturaleza de las necesidades por atender en la consolidación y estabilización socioeconómica de dicha población y en atención a los criterios de igualdad y solidaridad, los montos máximos expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes con los que se atenderá cada grupo familiar en tal materia, y determinará los porcentajes necesarios que se distribuirán en los siguientes conceptos: subsidio para tierra; subsidio para vivienda; apoyo para seguridad alimentaria; incorporación a la dinámica productiva. En estos conceptos se incluirán los costos relativos a la capacitación, asistencia técnica integral y gestión para la comercialización. Las demás normas mencionadas están precitadas.

²⁷² Artículo 29 del Decreto mencionado

²⁷³ Artículos 31, 32 y 33 del Decreto 2569 de 2000: “**Artículo 31. Funciones de los Comités municipales, distritales y departamentales para la prevención del desplazamiento forzado y la atención integral a la población desplazada por la violencia.** En ejecución de las acciones jurídicas y asistenciales que les atribuye la Ley 387/97, los Comités municipales, distritales y departamentales para la Prevención del Desplazamiento Forzado y la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, desarrollarán funciones en prevención del desplazamiento forzado y en atención integral de la población desplazada.” || “**Artículo 32. Funciones de los Comités en Prevención del Desplazamiento Forzado.** Son funciones preventivas de los Comités en materia de desplazamiento forzado, entre otras, las siguientes: || 1. Recopilar información y evaluar constantemente los hechos que constituyan o puedan llegar a constituir situaciones generadoras de desplazamiento. || 2. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento. || 3. Promover e impulsar sistemas de alerta temprana, en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales. || 4. Adelantar las acciones jurídicas que permitan minimizar o erradicar las situaciones de desplazamiento. || 5. Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento. || 6. Solicitar el concurso de las autoridades nacionales, departamentales y locales competentes, para la atención oportuna y prevención o atención a situaciones susceptibles de generar un desplazamiento. || 7. Contribuir al fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, a partir de la puesta en marcha de los programas de desarrollo social adelantados por el Estado, o la participación en los mismos.” || “**Artículo 33. Funciones de los Comités en Atención Integral de la Población Desplazada.** Son funciones de los Comités en atención integral de la población desplazada, entre otras, las siguientes: || 1. Recolectar, en los desplazamientos masivos, la información de la población desplazada e iniciar los trámites para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. || 2. Coordinar y adoptar medidas de ayuda humanitaria de emergencia, tendientes a aliviar las necesidades más urgentes de la población desplazada. || 3. Velar por la idónea conducta de los funcionarios públicos o de toda organización o persona que participe en el manejo de la ayuda humanitaria. || 4. Preparar el plan de contingencia en el que se incluyan las partidas presupuestales necesarias para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia. Dicho plan de contingencia debe ser revisado cada seis (6) meses, salvo que las circunstancias impongan una revisión anterior. || 5. Preparar los informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado; los recursos disponibles y los solicitados a las autoridades locales, regionales y nacionales; las necesidades de formación y capacitación del personal necesario para brindar asistencia y protección a los que se encuentran en la condición de desplazados. || 6. Coordinar y llevar a cabo procesos de retorno

El día 25 de mayo de 2001 fue publicado el documento CONPES 3115. Este consistió en una respuesta a la falta de resultados de las políticas propuestas en el documento CONPES 3057 de 1999. El documento de 2001, propuso un mecanismo de “*distribución presupuestal sectorial*” y recomendó “*el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de la población desplazada a los programas de las instituciones que hacen parte del Sistema, de forma que permita al Estado dar una respuesta efectiva al fenómeno de desplazamiento forzado para el período 2001-2002.*”

El documento indicó tres factores como los causantes del “*rezago*” de los resultados esperados tras las recomendaciones hechas por el documento CONPES 3057. (i) “*Algunas entidades o programas no han podido asignar recursos por falta de proyectos formulados. Así mismo, la formulación de los mismos no ha sido suficiente para satisfacer la demanda por falta de recursos.*” (ii) “*Los procedimientos para el acceso de la Población Desplazada a programas de Inversión a través de entidades del orden nacional han sido restrictivos. En algunos programas a los cuales se accede por demanda, como es el caso de los créditos para actividades productivas, subsidios o acceso a tierras y vivienda los mecanismos de focalización no contemplan canales especiales de acceso para la población desplazada. En muchos casos, existiendo demanda por parte de esta población, algunas entidades no han podido ejecutar recursos programados debido a que los mecanismos de calificación limitan su asignación a desplazados.*” (iii) “*La programación de la inversión en las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada evidencia problemas de dispersión e insuficiente asignación en programas generales y específicos para atender el fenómeno del desplazamiento. En la actualidad sólo la Red de Solidaridad Social cuenta con proyectos específicos para la población desplazada con el presupuesto nacional. Por otro lado, varias entidades del Sistema tienen proyectos generales que no cuentan con recursos específicos para la atención del desplazamiento, dificultando la determinación del monto de la inversión y su impacto.*”

Por las razones anteriores, el documento propuso, entre otras cosas, (i) que las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada destinen los recursos necesarios para cumplir lo señalado en el documento CONPES 3057; (ii) “*revisar y adecuar los mecanismos de calificación y acceso a los programas a cargo del Sistema*”, de tal forma que se garantice la ausencia de duplicidad en la asignación de beneficios. (iii) apropiar recursos suficientes que garanticen una respuesta institucional al problema del desplazamiento, el cual consistiría en el desembolso de un total de 145 mil millones de pesos para el año 2001, y 162 mil millones para el año 2002.

voluntario o reubicación en condiciones dignas y seguras. || 7. Diseñar y poner en marcha programas y proyectos encaminados hacia la atención integral de la población desplazada por la violencia, conducentes al logro de la estabilización socioeconómica de esta población. || 8. Evaluar cada seis (6) meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómicas de los desplazados que hayan retornado a sus lugares de origen o que hayan sido reubicados. Con base en esta información la Red de Solidaridad Social, revisará en cada caso la cesación de condición de desplazado, en los términos del presente decreto. || 9. Velar por que las autoridades, en especial las militares y policivas, brinden a la población desplazada la protección requerida durante todas las etapas del desplazamiento, y en los procesos de asentamiento temporal, retorno voluntario o reubicación.”

Por último, el Documento solicitó al Departamento Nacional de Planeación que defina, en conjunto con la Red de Solidaridad Social *“los indicadores para la evaluación de resultados del Plan de Acción para la atención integral de la población desplazada.”*

En Noviembre del año 2001 fue expedida la Directiva Presidencial No 6, la cual, con el fin de mejorar la implementación de las políticas de atención a la población desplazada, imparte entre otras las siguientes órdenes: (i) al Ministerio del Interior, desarrollar e impulsar las políticas para la prevención del desplazamiento. (ii) al Ministerio de Relaciones Exteriores y a los agentes diplomáticos y consulares, velar por lo desplazados afuera de las fronteras. (iii) Al Ministerio de Salud, implementar los mecanismos para el cumplimiento del Acuerdo 185 de 2000 del Consejo Nacional de Seguridad Social en salud, para que se preste una *“pronta y adecuada atención en salud a la población desplazada.”* (iv) Al Ministerio de Educación Nacional, *“implementar y desarrollar junto con las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento forzado.”* (v) Al Ministerio de Agricultura *“implementar y desarrollar a través de INCORA el registro de bienes abandonados por los desplazados y programas especiales para la atención consolidación y estabilización de la población desplazada.”* (vi) Al Ministerio de Desarrollo, *“liderar el desarrollo de programas y proyectos tendientes a la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.”* (vii) Al programa presidencial para los derechos humanos, *“coordinar las decisiones del Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada con la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos, en lo que respecta al tema de atención integral al desplazamiento forzado.”* (viii) A la Red de Solidaridad Social, promover la creación de Comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral de la población desplazada y asistir a las sesiones de los mismos, con el fin de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención de dichos comités.

Igualmente, la Directiva Presidencial No. 6 ordena a todos los servidores públicos gestionar de manera prioritaria los asuntos relacionados con derechos humanos y desplazamiento forzado, y las órdenes de carácter humanitario, emitidas por el Presidente de la República a través de sus ministros o delegados. Con estos fines, la Directiva ordena el cumplimiento de los siguientes procedimientos: *“a) El funcionario o entidad destinatario de una orden de carácter humanitario deberá acometer de manera inmediata las gestiones ordenadas o seguir las directrices contenidas en ella. b) Todos los días y horas son hábiles para emitir y cumplir órdenes de carácter humanitario dictadas de conformidad con esta directiva, y las entidades y funcionarios que a su vez sean requeridos por el destinatario, están en la obligación, de conformidad con el artículo 113 de la Código Penal, de prestar toda la colaboración que permita el cumplimiento cabal de la orden. c) Las gestiones tendientes a cumplir con una orden de carácter humanitario deberán agotarse dentro de los 10 días siguientes al recibo de la misma, a menos que la orden establezca un tiempo preciso para su cumplimiento. d) Una vez iniciadas las gestiones tendientes al cumplimiento de la orden, el funcionario o entidad destinatario informará de manera inmediata y pormenorizada sobre ellas al funcionario emisor. e) Dentro del término señalado en el numeral c) El funcionario destinatario de una orden de carácter humanitario deberá presentar un informe final al emisor sobre las gestiones realizadas para el cumplimiento de la orden, y en caso de que no se hayan podido cumplir, deberá justificar de manera suficiente las razones por las cuales ello no fue posible, sugiriendo y una solución alternativa del caso.”*

También, la Directiva Presidencial No 6 ordena a las entidades de orden nacional y territorial que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, *“coordinar sus acciones de manera tal que un seguimiento a los principios de eficiencia, eficacia, economía y celeridad, se atiendan con prontitud las necesidades de la población desplazada”*, y conformar los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada. Al INCORA, INURBE, ICBF, IFI y SENA, la Directiva ordena llevar los registros necesarios y realizar las actividades pertinentes, con el objetivo de desarrollar programas especiales de vivienda, y estabilización socioeconómica para la población desplazada.

Por último, la Directiva ordena a la Fuerza Pública dar cumplimiento a su deber constitucional de proteger la vida, la integridad personal, la dignidad y los bienes de los colombianos, en especial de la población desplazada, y de los particulares y organizaciones públicas y particulares que presten ayuda o atención a estas comunidades.

El mismo día 28 de Noviembre de 2001 fue expedida la Directiva Presidencial No. 07 de 2001. En ella, el gobierno *“reitera su voluntad de trabajar coordinada y concertadamente con las organizaciones de carácter humanitario a favor de la asistencia de las víctimas (...)”*. Entre otras cosas, el Presidente de la República ordena: (i) A los servidores públicos de la rama ejecutiva, tramitar de manera pronta y efectiva las solicitudes y gestiones provenientes de las organizaciones no gubernamentales humanitarias, cooperar con los miembros de dichos organismos, abstenerse de cuestionar la legitimidad de estos grupos, y de hacer falsas imputaciones contra ellos. (ii) Al Ministerio de Relaciones Exteriores, promover y gestionar la cooperación internacional en materia de atención humanitaria. (iii) Al Ministerio del Interior, coordinar con la Fuerza Pública la protección de los miembros de las organizaciones humanitarias no gubernamentales. (iv) A la Red de Solidaridad Social, promover la coordinación entre las organizaciones humanitarias y las entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. (v) A la Fuerza Pública, respetar y proteger a los miembros de las organizaciones aludidas, y facilitar el desempeño de sus labores. (vi) A los gobernadores y alcaldes, coordinar estrategias para garantizar la seguridad de los miembros de dichos organismos.

Adicionalmente, en concordancia con la normatividad hasta ahora señalada, tanto el Presidente de la República, como algunas entidades territoriales expedieron un número abundante de normas que regulan la prestación de los servicios incluidos en los diferentes componentes de la atención a la población desplazada. Así, el Ministerio de Desarrollo promulgó el Decreto 951 de 2001 relativo a la solución de las necesidades de vivienda de la población desplazada. El Ministerio de Educación Nacional emitió el Decreto 2562 de 2001 y una circular conjunta con la Red de Solidaridad Social, relacionados con la prestación del servicio público educativo a la población escolar desplazada. El Ministerio de Salud, el Ministerio de la Protección Social y el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud han expedido varios decretos y acuerdos dirigidos a coordinar la prestación del servicio de salud a la población desplazada. Por su parte, la Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá promulgó la Circular 020 de 2000, que regula los procedimientos relativos a la atención de la población escolar desplazada. Igualmente, FINAGRO dictó la circular VO 007 de 2003 que regula las líneas de crédito agrícola destinadas, entre otras, a la población desplazada.

Finalmente, cabe anotar que en el Plan Nacional de Desarrollo vigente se consignaron varios lineamientos de política pública que ratifican lo dispuesto en las normas de la Ley 387 de 1997

sobre desplazamiento forzado. En algunos de sus apartes, y dentro del marco de la política de seguridad democrática²⁷⁴, la Ley 812 de 2003 “*por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006*”²⁷⁵ dispone objetivos dirigidos a fortalecer la política de atención a la población desplazada en lo referente a diferentes componentes de dicha atención. En particular, en el apartado concerniente a la “*protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario*”, el Plan de Desarrollo establece:

“La prevención de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) se fundamentará en el sistema de alertas tempranas, el cual consolidará la información para la valoración oportuna del riesgo y la anticipación de eventos contra la comunidad. Paralelamente, se impulsará una estrategia pedagógica dirigida a las autoridades civiles y militares, así como a la ciudadanía.

Las víctimas del desplazamiento forzado recibirán asistencia integral en nutrición, refugio y salud (física y psicosocial). Los menores de edad contarán con asistencia educativa formal en instituciones del Estado y de haberse quedado huérfanos por causa del conflicto será obligación del ICBF brindar toda la asistencia social, integral y digna. Se activará de manera regular el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y se consolidará el Sistema Único de Registro y el Sistema de Estimación de la Magnitud del Desplazamiento, con el apoyo de la Red de Solidaridad Social.

El restablecimiento de la población desplazada se promoverá a través de la titularización de tierras, subsidios de vivienda y el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos. Se implementará un programa piloto con el objeto de que cerca de 30 mil familias campesinas retornen a sus hogares.

El Gobierno fortalecerá el Fondo Nacional para la Atención del Desplazamiento creado por la Ley 387 de 1997.

²⁷⁴ La política de seguridad democrática fue uno de los aspectos más relevantes y distintivos de la política del gobierno entrante. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo se enfocó hacia el fortalecimiento de las fuerzas militares a partir del cual el Estado lograría controlar la totalidad del territorio, lo cual a su vez, lograría disminuir la incidencia del fenómeno del desplazamiento (lo cual sucedió para el año 2003). El artículo 1º de la Ley 812 de 2003 dice: “*Objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal:* || 1. Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. Se brindará seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.” Así mismo, el primer párrafo del literal A del artículo 8º señala: “Seguridad democrática. Para alcanzar la Seguridad Democrática, el Gobierno plantea una estrategia que comprende el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la fuerza pública, la desarticulación de la producción de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional.”

²⁷⁵ La Corte no hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio pasado, ya que éste fue declarado inexecutable por vicios de forma en la sentencia C-557 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa, SV Eduardo Cifuentes Muñoz).

(...)

Se diseñará e implementará un modelo de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que inciden en los derechos humanos, tanto las relacionadas con los derechos civiles y políticos, como aquellas que vinculan los derechos económicos, sociales y culturales, colectivos y del ambiente.”²⁷⁶

Adicionalmente, en cuanto al servicio de salud, la Ley dispone lo siguiente:

“El Gobierno Nacional destinará recursos de la subcuenta ECAT para la atención en salud a la población en condición de desplazamiento forzoso sin capacidad de pago, con cofinanciación de las entidades territoriales condición que se mantendrá hasta que sean afiliados al régimen subsidiado.”²⁷⁷

Por su parte, en cuanto a la educación, el Plan de Desarrollo establece que

“se buscará crear 1,5 millones de cupos en educación preescolar, básica y media mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios, entre otros, aumentos en la eficiencia, recursos adicionales provenientes de las reformas constitucionales y el Programa de Educación Rural, con atención prioritaria a la población más vulnerable y teniendo en cuenta a la población desplazada.”²⁷⁸

Por último, en relación con el subsidio de vivienda, el artículo 94 del Plan Nacional de Desarrollo dispone que la población desplazada que aspire al subsidio familiar de vivienda está exceptuada de cumplir con el requisito de ahorro programado.²⁷⁹

VII. Observaciones a la política existente y a sus distintos componentes.

Pasa la Corte a analizar las distintas falencias de las políticas de atención a la población desplazada. Dichas falencias se deducen, tanto de los documentos analizados²⁸⁰, como de la

²⁷⁶ Numeral 5° del inciso A del artículo 8° del Plan Nacional de Desarrollo, el cual describe los diferentes programas de inversión.

²⁷⁷ Artículo 54 del Plan Nacional de Desarrollo.

²⁷⁸ Numeral 1° del Inciso C del artículo 8° del Plan Nacional de Desarrollo.

²⁷⁹ El artículo 94 dispone: “**Artículo 94. Requisito para obtención de Subsidio Familiar de Vivienda.** El ahorro es un requisito para la obtención del Subsidio Familiar de Vivienda. Este ahorro se materializará en la apertura de una cuenta de ahorro programado, que no requerirá antigüedad certificada, en las condiciones establecidas por el Gobierno Nacional, o en las cesantías que tengan los miembros del hogar postulante, o en los aportes periódicos realizados en los fondos comunes especiales, en los fondos mutuos de inversión, en las cooperativas financieras o en los fondos de empleados, o bien, en el lote y el avance de obra debidamente certificado por la autoridad municipal competente. En este caso la propiedad del lote debe figurar en cabeza de cada uno de los postulantes, de la entidad territorial respectiva, o del oferente del programa siempre y cuando sea una entidad con experiencia en la construcción de vivienda de interés social. || Parágrafo 1°. Sólo se exceptúan para efectos del requisito del ahorro, los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigable, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales y los hogares con ingresos hasta de dos (2) smmlm que tengan garantizada la totalidad de la financiación de la vivienda.” (Subraya fuera de texto)

respuesta de algunas entidades al cuestionario enviado por la Sala de Revisión. El análisis se dividirá de acuerdo a los reparos que (i) pueden ser efectuados a la generalidad de la política pública de atención a la población desplazada, y (ii) los dirigidos contra los diferentes componentes de la respuesta institucional. Posteriormente, la Corte hará un resumen de lo observado.

1. Observaciones generales a la política pública de ayuda a la población desplazada por la violencia.

Las falencias generales de la política pública de ayuda a la población desplazada por la violencia pueden dividirse en doce aspectos: (i) La insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada. (ii) La escasa cobertura de los programas de atención a la población desplazada. (iii) La falta de coordinación en la formulación e implementación de las políticas y la dispersión de funciones y responsabilidades. (iv) La ausencia de participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de la respuesta institucional. (v) El excesivo énfasis en la orientación hacia soluciones de corto plazo y de carácter temporal en la atención que se presta al desplazado. (vi) La falta de preparación de funcionarios. (vii) La ausencia de planeación de las políticas y los proyectos y programas. (viii)

²⁸⁰ Como se observó en la sentencia, los documentos recibidos por la Corte son: Robert Muggah, “*Capacidades institucionales en medio del conflicto. Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia*”, Departamento Nacional de Planeación Bogotá, mimeo, enero de 2000; Pastoral Social, Secretariado Nacional, Sección de Movilidad Humana, *Sistemas y Alianzas Estratégicas en el reasentamiento de la población desplazada por la violencia en Colombia, Estudios de las Comunidades de Montes e María (Bolívar), Juradó (Chocó) y Neiva (Huila)*”, 2001; Jaime Andrés Erazo, Ana María Ibáñez, Stefanie Kirchhoff y Alberto Galán, “*Diversas causas y costos del desplazamiento: ¿Quién los compensa?*”, en revista Planeación y Desarrollo, Vol XXX, No 3, Julio-Septiembre de 1999; Red de Solidaridad Social, “Desplazamiento: Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos. II seminario Internacional “Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998-2002”, segundo semestre de 2002; ACNUR y Red de Solidaridad Social, “*Balance de la Política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002*”, agosto 6 de 2002; Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial, Programa de Atención a la Población Escolar Desplazada, “*Política Para La Atención A La Población Escolar Desplazada*”, Noviembre de 2002; International Crisis Group, “*La Crisis Humanitaria en Colombia, Informe de América Latina*”, No 4, 9 de Julio de 2003; Defensoría del Pueblo, *Evaluación de la Política de Atención Ala Población Desplazada*, 2003; Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, “*Derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*”, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, Junio de 2003; Ponencia “*Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento: Más que una cuenta pendiente*”, elaborada por Carolina Vergel Tovar, bajo la coordinación de Claudia Mejía, para el Seminario “*ONG Colombianas: Estrategias de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento*”, realizado en Cartagena de Indias, el 17 de Junio de 2003; Informe de evaluación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en el Medio Atrato, Junio de 2003; CODHES Boletín número 44, 28 de Abril de 2003. Ana María Ibáñez y Carlos Eduardo Vélez, *Instrumentos de atención a la población desplazada, en Colombia: Una distribución desigual de las responsabilidades municipales*, Documento CEDE, Universidad de los Andes, Diciembre de 2003. Naciones Unidas, Programa Mundial de Alimentos PMA, *Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de la Población desplazada por la violencia en Colombia*, informe de 2003. Adicionalmente, varias entidades enviaron a la Corte las respuestas acerca de las preguntas que formuló la Sala de Revisión, en base a las cuales la Corte también dedujo conclusiones respecto de las políticas públicas de atención a la población desplazada.

La inexistencia de mecanismos efectivos de seguimiento de la gestión. (ix) El bajo nivel de compromiso de la sociedad civil no desplazada. (x) La falta de flexibilidad de la reacción estatal al fenómeno del desplazamiento. (xi) El bajo grado de compromiso de las entidades territoriales. Y, por último, (xii) la ausencia de políticas favorables a los grupos de desplazados en debilidad extrema. A continuación se analizará cada uno de estos temas.

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

La insuficiencia de recursos financieros es uno de los factores que los documentos revisados mencionan, de manera consistente, como una las principales causas de las carencias en la implementación de las políticas de atención a la población desplazada y de la baja cobertura de sus componentes.

En 1999, el Documento CONPES 3057 reveló que no habían sido destinados los recursos suficientes para cumplir una política estatal coherente e integral. Debido a esto, en el marco de la formulación del Plan de Acción de atención a la población desplazada, el Documento calculó que, de acuerdo a las metas financieras del Plan Colombia, la política de atención durante los años 2000, 2001 y 2002 tendría un costo de 360 millones de dólares, sin incluir la asignación de tierras y la adjudicación de vivienda a la población desplazada.

También en 1999, la revista del Departamento Nacional de Planeación, *Planeación y Desarrollo* publicó un artículo en el que se consideraba que "(...) *dadas las magnitudes del desplazamiento interno en Colombia la respuesta del gobierno nacional tanto para la prevención como para la asistencia es insuficiente.*" Los autores se fundamentaban en el siguiente análisis:

"(...) Durante 1997 y 1998, período donde se realizaron las mayores inversiones, el gasto total para asistencia a desplazados asciende a US 60 millones. Si se tiene en cuenta que para el período de 1995-1999 se reportaron alrededor de 700 mil desplazados, esta inversión equivale aproximadamente a 856 mil pesos por familia, mientras que las transferencias de la nación a los municipios asciende a 255 mil pesos por familia para 1997.

De otro lado, el INCORA planea asignar un total de 3000 hectáreas para programas de reubicación. Si se asume que cada familia desplazada poseía 3 hectáreas, durante el período 1995-1999, la población desplazada ha perdido, vendido en condiciones desventajosas o abandonado alrededor de 420 mil hectáreas, es decir se está reintegrando a los desplazados solo un 0,7 % de sus tierras." ²⁸¹

Desde entonces, se observa claramente un cambio positivo en el nivel de recursos financieros destinados por el Estado a la política de atención a la población desplazada. Según la Red de Solidaridad Social, "*se logró movilizar un importante nivel de recursos. (...) Entre 1998 y Junio de 2002, con recursos de la Red de Solidaridad Social, FONSECON, Fondo de Calamidades, Fondo de Inversiones para la Paz, INURBE y Banco Agrario, se invirtieron más de 193 mil millones de pesos, en beneficio de más de 141 mil hogares. Igualmente durante el período en*

²⁸¹ Erazo, Ibáñez, Kirshhoff y Galán, *Diversas causas y costos del desplazamiento...* p 188

cuestión la Red de Solidaridad Social consolidó alianzas de cooperación internacional por un valor superior a los US 20 millones."²⁸²

En el mismo sentido, el informe de la Red de Solidaridad Social al Congreso de la República indica que *"durante el actual período presidencial los recursos de inversión de las entidades de Gobierno encargadas de la atención al desplazamiento aumentaron casi diez veces con relación al período anterior. Pasaron de \$15.166.347.748 en el período 1994 - 1998 a \$148.935.695.923 entre los años 1998 y 2002."*

Además, de acuerdo a la Red de Solidaridad Social, el manejo, al menos de una parte de dichos recursos, fue realizado de manera más eficiente. *"Cabe señalar que la Red de Solidaridad Social adecuó sus sistemas administrativos y financieros para poder operar en un contexto de emergencia con un presupuesto de funcionamiento cada vez más reducido. Por ejemplo, para 1998, con cada peso gastado en funcionamiento se invirtieron dos pesos en la atención a grupos de población vulnerable. En el 2001, por cada peso gastado en funcionamiento se invirtieron ocho pesos en la atención a la población vulnerable, sobre todo a la población desplazada por la violencia."*²⁸³

No obstante, a pesar de que la destinación de recursos aumentó de manera importante, ésta es todavía insuficiente para atender la demanda de la población desplazada. Así, el Documento CONPES 3115 de 2001 criticó la política pública estudiada en lo relativo al nivel de recursos económicos dirigidos a ella. Este Documento sostuvo que las asignaciones generales, y las destinadas a entidades y proyectos específicos, era insuficiente, ante todo considerando las metas financieras que habían sido calculadas por el Documento CONPES 3057 de 1999. Por esto, propuso una distribución y asignación de recursos para un total de 145 mil millones de pesos para el 2001, y 161 mil millones para el 2002, montos que se consideraban necesarios para cumplir con los objetivos establecidos en el CONPES anterior. Por último, el Documento de 2001 también estimó que varias de las entidades que integraban el SNAIPD habían concebido proyectos que no contaban con la asignación suficiente de recursos para su ejecución.

En el mismo sentido, se pronuncia la Red de Solidaridad Social:

"(...) a pesar del sustancial incremento en la movilización de recursos (...) el crecimiento del fenómeno constituye una demanda muy elevada frente a los presupuestos posibles. Por ejemplo, para atender a 57 mil familias desplazadas (estimativo para Julio de 2002) se requería 159 mil millones, solamente en la fase de emergencia, brindando asistencia alimentaria, salud y educación. Financiar el retorno rápido de 35 mil familias requiere de una inversión mínima de 35 mil millones. Para restablecer integralmente a 100 mil familias que ya están incluidas en el registro se requiere alrededor de 1.5 billones de pesos, sin incluir los costos de la tierra y la seguridad física."

Los distintos análisis publicados durante los años 2002 y 2003 señalaron que a pesar del aumento en la apropiación de recursos durante el período 1998-2002, el nivel del esfuerzo financiero seguía siendo bajo. En opinión de la Defensoría del Pueblo, *"durante el período 1998*

²⁸² Red de Solidaridad Social, ponencia para Seminario Internacional ... p 9

²⁸³ Red de Solidaridad Social, ponencia para Seminario Internacional ... p 5

-2002 la Red de Solidaridad Social invirtió un total de 25.466.000.000 en 353 proyectos de generación de ingresos que beneficiaron al 16% de la demanda potencial (incluye los no inscritos en el SUR)."

En el análisis realizado conjuntamente por el ACNUR y la Red de Solidaridad Social, se observan varias críticas en el mismo sentido:

"Es indudable que en el período 1999-2002 tuvo lugar un incremento sustancial en la asignación de recursos por parte del gobierno nacional para la atención del desplazamiento forzado, la cual ascendió (entre enero de 1999 y junio de 2002) a 126.582 millones. De esta suma, el 52% se dedicó a financiar actividades de restablecimiento de la población desplazada, el 37% a la AHE, el 3.7% a prevención, y el 6.13% a fortalecimiento institucional. Sin embargo, este esfuerzo es insuficiente para satisfacer la demanda creciente de recursos. (...) La cobertura en AHE apenas ascendió al 43,2 % de la demanda registrada en el mismo período; la cobertura en estabilización socioeconómica fue del 19,5% y la cobertura en vivienda del 3,7%. De otro lado, la Red de Solidaridad Social estima que durante los próximos años se requiere invertir 2.6 billones para el restablecimiento de la población desplazada, sin incluir el costo de seguridad física, adquisición de tierras ni recursos para crédito. Así, el financiamiento de la política de atención a la población desplazada continúa siendo una de las principales limitantes de la política."²⁸⁴

(...)

"Persiste un bajo grado de compromiso de muchos departamentos y municipios, cuyos mandatarios arguyen escasez de recursos presupuestales."²⁸⁵

(...)

"La respuesta del Estado en su conjunto ha sido evidentemente insuficiente, en particular en lo relativo a la prevención y a la estabilización social y económica."²⁸⁶

Por su parte, en el documento que ACNUR envió a la Corte Constitucional en el curso del presente proceso, se afirma lo siguiente:

"Al comparar las cifras establecidas para el año 2002 y 2003 en la Ley anual de Presupuesto respectiva, se encuentra que para la atención específica del problema del desplazamiento (rubros en los que expresamente se indica su destinación a favor de los desplazados), el Estado colombiano asigna una cifra cercana al 0.05% de los recursos del presupuesto nacional. Incluso, con el pago en el año 2003 de los recursos comprometidos el año anterior, el presupuesto sigue siendo deficiente."

(...)

Los recursos asignados a la Red de Solidaridad Social en el año 2003 representan el 0.13% del Presupuesto General de la Nación, incluyendo atención a otras víctimas de la violencia y habitantes de la calle. Incluso, si se destinara la totalidad de estos cerca de 90 mil millones de pesos a la atención de la población desplazada,

²⁸⁴ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance*, p. 5

²⁸⁵ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 9

²⁸⁶ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 69

y las cifras del desplazamiento se mantuvieran constantes, los recursos seguirán siendo claramente insuficientes.

"No se pretende señalar ni que los rubros citados ni que los recursos de la RSS son los únicos que el Estado destina a la atención del desplazamiento. Si se tomaran el monto de recursos asignados a los rubros identificados por el documento CONPES 3115 de 2001 como relacionados con el tema, se tendría que una cifra cercana al 0.2% del Presupuesto General de la Nación tiene la vocación de atender a la población desplazada."²⁸⁷

Igualmente, según opinión del secretariado General de Pastoral Social, expresada en 2001, los *"recursos destinados al fortalecimiento militar del Estado con fondos de asistencia norteamericanos para el Plan Colombia sobrepasa el 70% (US\$ 925 de los US\$ 1300 millones de dólares), pues del total sólo se asignaron US\$ 15 millones de dólares para atender las 400.000 personas desplazadas, estimativo de migración forzada calculado para la primera fase de intensificación de la guerra en el Sur del país."*²⁸⁸

En el mismo sentido, el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia recomienda lo siguiente:

"Sobre la política pública en general, nos sumamos al reiterado llamado al Estado y específicamente, a la Presidencia de la República, a darle cumplimiento expedito a la orden del juez constitucional de destinar de manera prioritaria y urgente, al gasto público social para financiar la atención y protección integral a la población desplazada por la violencia en general y, dentro de ello, a los grupos más vulnerables en razón del género, la etnia, la edad, las discapacidades físicas u otro similar."²⁸⁹

Se constata entonces que diferentes documentos, en distintos momentos en el tiempo, han establecido que, si bien existió un aumento considerable de los recursos destinados a la atención de la población desplazada entre los años 1998 y 2002, el nivel absoluto de los montos asignados continúa siendo insuficiente y muy inferior a los necesarios para satisfacer la demanda de las víctimas de este fenómeno.

La Corte advierte que lo anterior también se evidencia al estudiar cada uno de los componentes de la atención a la población desplazada.

En cuanto a la prevención del fenómeno, la Unidad Técnica Conjunta considera lo siguiente:

"La inversión directa destinada a Prevención (excluyendo el Programa de atención a Municipios) se dedicó al componente de fortalecimiento del arraigo, con 3.595 millones para proyectos productivos que beneficiaron a 1028 personas, y 8530

²⁸⁷ ACNUR, documento enviado como respuesta a la solicitud de pruebas, p. 4 y 5

²⁸⁸ Pastoral Social, *Sistematización y alianzas ...*, p 130

²⁸⁹ Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, Junio de 2003, p. 41.

familias, y a la promoción de la convivencia pacífica con 1171 millones, en 8 proyectos de atención psicosocial. Se concluye que el total de inversión en Prevención entre 1998 y Junio de 2002 es muy bajo y de reducida cobertura, pues asciende sólo a 4.766 millones y constituye apenas el 3.77% de la inversión total en atención del desplazamiento forzado."

En términos generales, en el patrón territorial de la inversión de los recursos en la atención al desplazamiento se ha privilegiado la atención de la demanda geográfica, y se ha relegado el de la atención a los municipios y regiones en riesgo." ²⁹⁰

Por su parte, en lo relacionado con la atención humanitaria de emergencia, se observa que los recursos destinados a la prestación de este componente siguen siendo insuficientes. En opinión de la Red de Solidaridad Social y del ACNUR, *"la inversión ejecutada para el período del presente gobierno, por valor de 49.170 millones es muy superior a la de los períodos anteriores, pero ello también se explica por el incremento acelerado del fenómeno del desplazamiento forzado. Así, el 95.5% de ésta se realizó entre el año 2000 y el 2002, y el 62% entre el 2001 y el 2002."* ²⁹¹ Según la Unidad Técnica Conjunta, la asignación de recursos, a pesar de ser mayor, sigue siendo insuficiente, ya que con los dineros apropiados no es posible llegar a niveles aceptables de cobertura.²⁹² En igual sentido, se constata que la ausencia de recursos ha llevado a que los contratos con las ONGs prestadoras de atención humanitaria de emergencia, no se estén ejecutando, lo que a su vez incide gravemente en la eficiencia y eficacia con la que se presta dicho servicio en las regiones.

Lo mismo sucede con los programas dirigidos a la estabilización socioeconómica de los hogares víctimas del desplazamiento. Dicho componente, es el que, en términos relativos, ha recibido una mayor cantidad de recursos. Aún así, dada la baja cobertura de estos programas, y la relación entre dicha carencia y la falta de recursos, la Unidad Técnica Conjunta estima que *"la inversión del gobierno en restablecimiento durante el período 1999-2002 ha sido absolutamente superior al período de gobierno anterior y ha crecido geométricamente: en el 2000 creció tres veces respecto a 1999, en el 2001 creció 17 veces respecto del mismo año, y en el primer semestre del 2002 ha crecido 8 veces."* ²⁹³

Por su parte, la Defensoría del Pueblo estima que *"durante el período 1998-2002 la Red de Solidaridad Social invirtió un total de 25.466.000.000 en 353 proyectos de generación de ingresos que beneficiaron al 16% de la demanda potencial (incluye los no inscritos en el SUR)."* ²⁹⁴

²⁹⁰ (subraya fuera de texto) ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 19. En el mismo sentido, un artículo publicado en la revista del Departamento Nacional de Desarrollo establecía que *"el gasto total efectuado para la atención a los desplazados, reportado por la Consejería para la atención a la población desplazada por la violencia (1998) fue aproximadamente de 32 millones de dólares en 1997. En 1998 los gastos fueron casi de 30 millones, de los cuales 40% fueron utilizados para la atención a humanitaria, 58% para consolidación, estabilización económica, y sólo un 2% para la prevención"* Erazo, Ibáñez, Kirchhoff y Galán, *Diversas causas y costos del desplazamiento...* p 188

²⁹¹ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 24.

²⁹² ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p. 24

²⁹³ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p.26

²⁹⁴ Defensoría el Pueblo, *Evaluación ...*, p.69

En materia de soluciones de vivienda para las familias desplazadas, la Red de Solidaridad Social y el ACNUR advierten:

"Uno de los avances más importantes es que por primera vez hubo una asignación importante de recursos para inversión específica en vivienda de la población desplazada. Aunque ésta se hizo visible sólo durante el último año de gobierno a partir de la promulgación del CONPES 3115 de 2001 (29.000 millones al INURBE y 7000 millones al Banco Agrario). De otro lado, la Red de Solidaridad Social fue encargada de asignar la inversión de 12.500 millones adicionales (3.500 millones apropiados al DRI y 9000 millones apropiados al FINDETER), destinados a saneamiento básico rural y a infraestructura urbana respectivamente. Sin embargo, fue muy bajo. El nivel de ejecución en el 2001 y al final de febrero del 2002 solamente se había comprometido el 74%"

(...)

"El punto central hacia futuro es la posibilidad de incrementar significativamente la disponibilidad presupuestal de recursos para atención a la población desplazada en materia de vivienda, mejorando así el muy bajo desempeño en término de cobertura durante los últimos cuatro años, apelando a recursos de crédito externo y articulando las acciones en vivienda para la población desplazada con algunos de los programas de la red de apoyo social." ²⁹⁵

Igualmente, en el documento enviado por el ACNUR en el trámite del presente proceso se estima que

"El INURBE (...) no contó con recursos para la puesta en marcha de sus políticas. Solamente, de acuerdo con el balance adelantado por el ACNUR en materia de vivienda se ha satisfecho un 3.7% de la demanda potencial de subsidios de vivienda para la población desplazada, en el período evaluado. (...) A lo anterior se suma que para el 2003, de acuerdo con la Ley de Presupuesto General de la Nación, se asignarán subsidios por valor de 120.000.000 de pesos. No más de 10 mil familias podrán ser atendidas, incluso si se sacrificaran otros sectores de la población." ²⁹⁶

Adicionalmente, en el informe ejecutivo que el INURBE envió a la Corte Constitucional como parte de su respuesta al cuestionario formulado por la Corte Constitucional, dicha entidad afirma que

"Teniendo en cuenta las dificultades de apalancar dentro de la estructura normativa existente - Decreto 951 de 2001-, los recursos con la celeridad que el fenómeno (del desplazamiento) lo exige, algunos hogares desplazados amparados en la Constitución, han sido beneficiados por sentencias de la Corte Constitucional y diferentes entes judiciales a efectos de lograr su restablecimiento socioeconómico, en especial, la búsqueda de un techo para sus familias, interviniendo en esta fase del proceso, el Inurbe."

²⁹⁵ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...* ,

²⁹⁶ ACNUR, documento enviado como respuesta a la solicitud de la Corte, p. 6

"La atención a la población desplazada comenzó a ser efectiva por parte de Inurbe en febrero de 2001 asignando la primera tutela que beneficiaba a 178 hogares instalados en el edificio antiguo de la Cruz Roja Internacional. A partir de este momento, y a la fecha se han asignado a nivel nacional 3487 subsidios por valor de \$23.836.546.775.

Sin embargo, los fallos de tutela siguen en aumento y a hoy tenemos pendientes de asignar 1155 subsidios equivalentes a un valor de \$8.879.115.000." ²⁹⁷

De lo antedicho se concluye que dicha entidad ha otorgado subsidios de vivienda a la población desplazada como respuesta, de manera casi exclusiva, a las acciones de tutela formuladas en su contra. Se observa que la entidad responsable de este componente, (i) no ha destinado los recursos suficientes para una prestación ordinaria, sino para el cumplimiento de órdenes judiciales, y (ii) no ha recibido la apropiación presupuestal suficiente para poder cumplir con los objetivos de la política.

Las carencias económicas de dicha entidad se evidencian también en un cuadro enviado por ella a la Sala Tercera, en el cual se observan el número de subsidios adjudicados en favor de la población desplazada, clasificados de acuerdo al tipo de asignación efectuada. Se observa que en el año 2001, fueron asignados 773 subsidios de vivienda en cumplimiento de órdenes de tutela, mientras que, para el mismo año fueron adjudicados 711 subsidios por vía ordinaria. Peor aún, el cuadro muestra que para el año 2002, fueron asignados 2003 subsidios de vivienda, todos por vía de orden judicial. De esta manera, durante el año 2002, las únicas familias que fueron beneficiadas por la ayuda estatal en materia de vivienda, fueron aquellas que interpusieron una acción de tutela y que tuvieron éxito en sus pretensiones judiciales. Adicionalmente, el INURBE no tiene la capacidad financiera, ni siquiera, de acatar los fallos de tutela proferidos en su contra. En efecto, esta entidad, ha venido acumulando una deuda con las personas desplazadas favorecidas por sentencias de tutela, a quienes no les ha podido desembolsar los dineros correspondientes.

En materia de educación, la respuesta del Ministerio de Educación al cuestionario enviado por la Sala Tercera de Revisión, señala que existió una mayor asignación relativa de recursos en el año 2002, en comparación con el año 1997.

“La entidad afirmó que ha venido desarrollando, en conjunto con las Secretarías de educación, programas de “ampliación de cobertura (...). Es de tener en cuenta, que la asignación por un niño promedio nacional en 1997 era de \$543.550 y para el año 2002 era de \$822.000. Para ilustrar esta información se calcula que actualmente Bogotá atiende con recursos propios aproximadamente 22.000 niños y niñas en situación de desplazamiento, con una inversión de \$18.084 millones. En las demás entidades territoriales se apropian recursos de acuerdo con sus posibilidades y necesidades.”

No obstante, la Unidad Técnica Conjunta indica que

²⁹⁷ Inurbe, Informe ejecutivo, p 2

“entre 1995 y 2000 no se destinaron [recursos] al Ministerio de Educación con destino específico para la atención de la población desplazada, y en el 2001 solamente se apropiaron 2´141 millones. A 31 de Octubre de 2001 sólo se habían comprometido apenas el 30%. Se proyectó asignar al Ministerio de Educación en el 2002 una apropiación presupuestal de sólo 2´569 millones para atención a la población desplazada. Si se tiene en cuenta la reconocida crisis fiscal de los municipios no se ve ninguna luz de esperanza de que el tema de la financiación en este servicio para la población desplazada entre en vía de real solución. Es decir, que, a diferencia de los demás componentes de la política, en este caso no opera el principio de la discriminación positiva, financieramente hablando, sino que la atención a la población desplazada se realiza a través de los servicios y con cargos a los recursos regulares de la atención social.”²⁹⁸

De otra parte, el documento elaborado conjuntamente por el ACNUR y la Red de Solidaridad Social establece que, adicionalmente al problema del nivel de recursos apropiados, existe un obstáculo al desembolso efectivo de los dineros que han sido apropiados. Según el documento,

“una limitante adicional a la de la escasa asignación de recursos del presupuesto nacional, es la no disponibilidad efectiva de los recursos ocasionada por el hecho de que el giro de los mismos está sujeto al Programa Anual de Caja (PAC) controlado por el Ministerio de Hacienda, según la disponibilidad efectiva de recursos en tesorería y de acuerdo con las disposiciones de la política macroeconómica del gobierno nacional.”²⁹⁹

Finalmente, algunos autores sostienen que la capacidad de asignación relativa de recursos por entidades territoriales no corresponde a la incidencia del fenómeno del desplazamiento en cada uno de ellos. En este sentido, “*la distribución geográfica de la población desplazada no concuerda con la presión ejercida en cada municipio por la demanda de asistencia. Las grandes ciudades concentran los mayores flujos de población desplazada pero la evidencia sugiere que las ciudades intermedias sufren una presión excesiva sobre su capacidad financiera e institucional.*”³⁰⁰

Como conclusión de este apartado, la Corte constata que respecto a la asignación de recursos económicos dirigidos a la atención de la población desplazada, la jurisprudencia de la Corte referente a que “*el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás*”³⁰¹, no ha sido acatada por las autoridades y organismos estatales responsables de responder a este fenómeno.³⁰² En este sentido, el documento conjunto de la Red de Solidaridad Social y el ACNUR afirma lo siguiente:

²⁹⁸ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance*, ... , p 38

²⁹⁹ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance*, ... , p 5 y 6

³⁰⁰ Ibañez y Vélez, *Instrumentos de atención a la población desplazada en Colombia*, ...p. 4.

³⁰¹ Sentencia SU-1150 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) precitada

³⁰² En palabras del ACNUR y la Red de Solidaridad Social, “*es evidente que el Estado sólo asume este criterio cuando se ve obligado a dar prioridad a la atención de las tutelas instauradas por la población desplazada que se fallan en su contra*” ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance*, ... , p. 4

“Es claro que el Estado colombiano afronta una restricción fiscal de amplias proporciones y que la misma resiente su capacidad de respuesta frente a la situación de la Población Desplazada. No obstante, es pertinente recordar que a partir de las obligaciones que el Estado colombiano ha adquirido, la situación de extrema vulnerabilidad que enfrentan las comunidades desplazadas, la naturaleza de las obligaciones, en el doble contenido programático y de reparación frente a una falta del deber de protección de las autoridades, la misma H. Corte Constitucional, en la sentencia SU-1150 de 2000, señaló la necesidad de darle prioridad al gasto en desplazamiento incluso por encima del gasto público social.”³⁰³

En este orden de ideas, el ACNUR y la Red de Solidaridad Social recomiendan (i) "*ajustar la programación presupuestal a la dimensión actual de la demanda y a sus proyecciones futuras*"³⁰⁴ (ii) eliminar las cláusulas suspensivas en el Decreto 2569 de 2000, en las cuales condicionan la atención a la población desplazada a la disponibilidad presupuestal, y (iii), "*establecer un régimen especial de financiación de este gasto teniendo en cuenta que está dirigido a atender una situación de crisis humanitaria que requiere respuestas de emergencia, dando cumplimiento a la sentencia SU1150 de la Corte Constitucional: a) Definiendo con suficiente anticipación el monto del PAC a ser asignado a la atención al desplazamiento, b) mejorando la coordinación entre el DNP, la RSS y Minhacienda en cuanto a las decisiones sobre asignación de PAC y su implementación, c) Mejorando la oportunidad en la disponibilidad de los recursos mediante la agilización del flujo de caja y d) Haciendo consistente la prioridad de esta política para el gobierno con los criterios de asignación de PAC del Minhacienda.*"

De otra parte, de los documentos enviados por el Departamento Nacional de Planeación se observa que el presupuesto de inversión de la Red de Solidaridad Social ha tenido la variación que se observa a continuación.

**Red de Solidaridad Social
Presupuesto de Inversión 1998-2003³⁰⁵**

Vigencia	Cifras en millones de pesos constantes	Variación
1998	84,449	
1999	117,321	39%
2000	86,240	-26%
2001	130,620	51%
2002	69,320	-47%
2003	72,046	4%
Total	559,996	

³⁰³ ACNUR documento enviado en respuesta a la solicitud de pruebas, ... , p 4

³⁰⁴ ACNUR y Red de Solidaridad Social , *Balance*, ... , p 6

³⁰⁵ En millones de pesos. Los pesos constantes están deflactados con IPC 2002=100. Fuente: Presupuestos Anuales Red de Solidaridad Social , 1994-2003.

En concordancia con las funciones de la Red de Solidaridad Social, los datos expuestos incluyen partidas dirigidas a proyectos o programas que no conciernen a las políticas de atención a la población desplazada³⁰⁶. Sin embargo, dado que la Red de Solidaridad Social es la entidad responsable de coordinar el SNAIPD, así como de prestar la ayuda humanitaria de emergencia, el presupuesto de inversión de dicha entidad permite inferir que el nivel de recursos que el Estado le ha asignado a las políticas públicas bajo análisis.

Se observa que del año 1998 al 2001, el presupuesto de inversión de la Red de Solidaridad Social, aumentó de 84'449 a 130'620 millones de pesos. Sin embargo, para el año 2002 dicha suma bajó a 69'320 millones (disminuyó en un 47 %). A su vez, para el año 2003, se dispusieron para este guarismo 72'046 millones de pesos, lo cual representa un aumento poco significativo respecto del año anterior, y constituye una disminución de 45% respecto del año 2001.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda envió a la Corte Constitucional un cuadro en el cual se observa el monto de recursos asignados a la población desplazada para el período 1995-2003. Dicho cuadro se encuentra dividido por entidades e incluye la Red de Solidaridad Social, la Presidencia de la República, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCORA, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud (FOSYGA), el Inurbe y el Ministerio de Educación Nacional. Sin embargo, la Corte analizará únicamente las cifras totales adjudicadas para cada período.

Recursos asignados para la atención de la población desplazada en el Presupuesto General de la Nación. Período 1995-2002³⁰⁷
(Cifras en millones de pesos)

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	247	1,087	6,451	21,108	33,299	32,650	91,967	103,492	70,783
Var		340%	494%	227%	58%	-2%	182%	13%	-32%

³⁰⁶ No es claro cuánto del presupuesto de inversión cercano a 72 mil millones de pesos para la vigencia 2003, se destina a la atención de la población desplazada. Por ejemplo, de este monto, 22'180 millones se clasifican en un rubro llamado "Implantación de programas de atención integral para los adultos mayores.

³⁰⁷ Fuente, Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Estos datos provienen de un cuadro enviado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como respuesta a las pruebas solicitadas por la Corte. Según el Ministerio. El cuadro contiene los recursos "asignados en el Presupuesto general de la Nación durante el periodo comprendido entre 1995 y 2003, destinados a la población afectada por fenómenos de desplazamiento forzado". El Ministerio de Hacienda señala que dicha información es parcial, pues las diferentes entidades que componen el SNAIPD llevan a cabo operaciones presupuestales propias, lo cual no se detecta en la base de datos de la Dirección General del Presupuesto. Según el Ministerio, "es importante anotar que dicha información es parcial, y corresponde solo a aquella que se puede identificar explícitamente en la base de datos del sistema de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por cuanto que en la aplicación de la política sobre prevención y atención de los fenómenos de desplazamiento concurren diversas entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia., en el curso de la vigencia, estos órganos realizan las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de sus funciones y parte importante de las mismas atiende poblaciones afectadas por el desplazamiento forzado."

Durante el período 1995-2000, la asignación de recursos para la atención de la población desplazada en el presupuesto general, aumentó de manera considerable. En el año 2000 se mantuvo más o menos constante con respecto del año anterior. Posteriormente, dicha asignación volvió a aumentar para los años 2001 y 2002. No obstante, para el año el año 2003 se observa una caída del 32% respecto del período antecedente, de lo cual se percibe una disminución de los recursos asignados para la atención de la población desplazada. Igualmente, el ACNUR estima que los recursos destinados a la atención de la población desplazada corresponden al 0.05% del Presupuesto General de la Nación. Lo anterior no se compadece con que, de acuerdo a ciertos cálculos, el número de personas desplazadas en Colombia asciende al 4,3% de la población total.³⁰⁸

Ahora bien, si se tienen en cuenta las cifras relativas al crecimiento de la población desplazada en los últimos años, se observa que, al menos en relación con los datos analizados anteriormente, la evolución de la respuesta estatal desde el punto de vista de asignación de recursos no ha estado ligada a la evolución de la dimensión del problema.

De otra parte, la apropiación de recursos ha sido menor que la propuesta por los Documentos CONPES 3057 de 1999 y 3115 de 2001. Como se observó repetidamente en esta sentencia, el Documento CONPES 3057 recomendó que para los años 2000, 2001 y 2002 se apropiaran 360 millones de dólares, lo cual no incluía la adjudicación de tierras y la vivienda. Por su parte, el documento, CONPES 3115 concluyó que no habían sido asignados los recursos necesarios para cumplir las metas establecidas en el Documento formulado en el año 1999 y recomendó aprobar una distribución presupuestal que totalizaba 145 mil millones de pesos para el año 2001, y 161 mil millones de pesos para el año 2002. Sin embargo, como se estudió anteriormente, de acuerdo a los datos aportados por la Red de Solidaridad Social y el ACNUR, la suma de la asignación de recursos por parte del gobierno nacional para la atención del desplazamiento forzado, entre enero de 1999 y junio de 2002 fue de 126.582 millones. Este monto, que corresponde a la suma del dinero destinado a lo largo tres años y medio, es bastante inferior a lo requerido para cualquiera de dichos años en particular.

Además, tanto las entidades estatales como las organizaciones de derechos humanos señalan que la asignación de recursos económicos para atender este fenómeno, no sólo es insuficiente sino que ha tenido una tendencia decreciente desde el año 2002.

1.2. Escasa cobertura de los programas de atención a la población desplazada

Los documentos resaltan el sub registro de la población afectada por este fenómeno, el aumento constante del número de personas inscritas³⁰⁹, y el bajo cubrimiento efectivo que han recibido aquellos desplazados inscritos en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada.

³⁰⁸ Ibañez y Vélez indican que “la población desplazada en Colombia asciende a cerca de 1.8 millones de personas, y equivale al 4.3 % de la población”. En este mismo documento, los autores señalan que el fenómeno del desplazamiento afecta al 74 % de los municipios del país y a todos los departamentos a excepción de san Andrés y Providencia. *Instrumentos de Atención a la población desplazada...* p.1 a 7.

³⁰⁹ Los informes reportan el continuo crecimiento del fenómeno hasta el año 2002. Para el año 2003, algunos estudios recientes indican una reducción de la aceleración del fenómeno.

Si bien la Corte constata evidentes esfuerzos de las entidades estatales con miras a ampliar la cobertura de la ayuda a las comunidades en condición de desplazamiento³¹⁰, análisis realizados en los dos últimos años, tanto por organizaciones privadas como por entidades del Estado, coinciden en informar acerca de la insuficiencia de las políticas para atender a la población desplazada. Tanto el ACNUR como la Red de Solidaridad Social coinciden en afirmar que la política de atención a la población desplazada cuenta con una “cobertura insuficiente”³¹¹ o que, en el mismo sentido, “las coberturas de atención no alcanzan niveles satisfactorios de respuesta.”³¹² Esa insuficiencia de cobertura es un fenómeno presente en todos los componentes de la respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento.

Así, para la prestación de atención humanitaria de emergencia, la cual está encaminada a satisfacer las necesidades básicas de supervivencia de la población desplazada, la cobertura para el período 1998 –2002, sólo alcanzó el 43.32% -si se tiene en cuenta la cifra de hogares registrados por la Red- y el 25.66%, si se toma como referencia la cifra de hogares desplazados reportada por CODHES.³¹³

En cuanto al servicio de salud, varios de los documentos analizados afirman que, debido a las restricciones institucionales, la oferta de dicho servicio es insuficiente en relación con la demanda.³¹⁴

³¹⁰ Se observa por ejemplo que, de acuerdo al informe de la gestión desarrollado entre los años 1998 y 2002 por la Red de Solidaridad Social al Congreso de la República, “durante el cuatrienio se han desarrollado 1623 proyectos, mientras que en el período anterior se realizaron 71. Hay que considerar que el fenómeno del desplazamiento ha aumentado significativamente, pero el esfuerzo del Estado para dar respuesta, ha sido proporcionalmente mayor.

³¹¹ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 4

³¹² ACNUR, documento enviado a la Corte en el transcurso del presente proceso, p 4

³¹³ La Red de Solidaridad Social reporta que entre 1998 y Febrero de 2002 ha prestado AHE a 69.054 hogares, lo cual permitiría deducir que la cobertura respecto al total de hogares registrados entre 1998 y Febrero de 2002 (159.419 hogares) es de 43.32%. Si se toma como base la cifra de hogares desplazados en el mismo período reportada por CODHES (269.083 hogares), la cobertura sería del 25.66% del total. De otro lado, sólo se ha cumplido con el 36% de la meta establecida en el Plan Estratégico (atender a 194.000 familias entre el 2000 y 2002).” Adicionalmente, en lo relacionado con el desplazamiento individual atendido generalmente en forma directa por la Red de Solidaridad Social en sus oficinas regionales, o por ONG’s operadoras a través de convenios de administración delegada, “la cobertura de atención a los 124.256 hogares desplazados individualmente registrados entre 1998 y febrero de 2002, es apenas de la tercera parte, es decir del 33.18%. Si se toma como base la cifra de 374.483 hogares desplazados reportados por CODHES durante el mismo período la cobertura sería apenas de 15.32%.” Como excepción de lo anterior, la Corte destaca los esfuerzos estatales para prestar la atención humanitaria de emergencia en los casos de desplazamientos masivos (definidos como el desplazamiento de 10 o más hogares, o 50 o más personas), atendidos por la Red de Solidaridad Social o el Comité Internacional de la Cruz Roja (mediante convenio con la RSS), llegando a tener resultados de cobertura del 100%. (ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 5. En el mismo sentido se expresa el ACNUR en el documento enviado a la Corte en el presente proceso: La atención humanitaria de emergencia “escasamente llegó, según las cifras oficiales, a atender temporalmente -máximo durante tres meses- al 43% de la Población Desplazada entre el 2000 y mediados del 2002”, p 4.)

³¹⁴ Así lo afirman los Documentos CONPES 3057/99, CONPES 3115/01, y el documento de la Defensoría del Pueblo, Evaluación, En este escrito, la Defensoría asocia la insuficiencia de cobertura con la limitación de los recursos destinados al componente de salud. p 26-43

De igual manera, el componente de estabilización socioeconómica no atañe a un número suficiente de personas. Así, por ejemplo, lo reporta la Defensoría del Pueblo al señalar que “solamente se ha cubierto con proyectos de generación de ingresos al 10% de la población desplazada, sin contar el acumulado de población en situación de desplazamiento que no ha sido atendido en los últimos cinco años.”³¹⁵ De acuerdo a la Red de Solidaridad Social, la baja cobertura en este componente se debe primordialmente a dos factores: (i) a la escasez de recursos –asunto que se examinará más adelante; y (ii) a la insuficiencia de labores desarrolladas por las entidades que integran el SNAIPD. Por ejemplo, la Red de Solidaridad Social anota que, en relación con las “*actividades de transformación del comercio y servicios del sector urbano*” el Instituto de Fomento Industrial (IFI) era la entidad responsable del financiamiento, y que hasta el momento dicho organismo no había establecido líneas especiales de crédito para la población desplazada. Por esta razón no se habían otorgando créditos para proyectos urbanos.³¹⁶ Adicionalmente, el IFI fue absorbido por BANCOLDEX, sin que esta última entidad asumiera las funciones de creación e implementación de proyectos productivos urbanos para la población desplazada. Por estas razones, en el momento actual no existe un proyecto o programa que éste siendo implementado, dirigido a ofrecer facilidades para que la población desplazada urbana pueda desarrollar proyectos productivos

Así mismo, la insuficiencia de cobertura de las políticas de estabilización económica de la población desplazada por la violencia, ha tenido repercusiones graves en las condiciones de vida de estas personas. La fase de transición, definida como una etapa en la cual la persona desplazada ya no cuenta con la posibilidad de recibir los beneficios de la atención humanitaria de emergencia, pero todavía no ha accedido a programas de estabilización socioeconómica, es “una etapa en que el sistema colapsa, (...) y los niveles de realización en todos los derechos son bajos o casi nulos”³¹⁷, se extiende a puntos inaceptables. De acuerdo a la Red de Solidaridad Social, durante esta fase “*pueden transcurrir de 6 meses a 2.5 años en promedio*”.³¹⁸ Por su parte, la Red de Solidaridad Social también reconoce que existen fallas en la cobertura durante la etapa de transición. En la descripción de las distintas etapas de ayuda a la población desplazada incluida en la respuesta que esta entidad dio al cuestionario formulado por la Sala Tercera de Revisión, la Red afirma que, culminada la etapa de atención humanitaria de

³¹⁵ “Datos de la Red de Solidaridad Social”, según la Defensoría del Pueblo, Evaluación, ..., p.96. En el mismo sentido, el documento adjuntado por el ACNUR en el presente proceso, indica que “El balance de la política gubernamental adelantada por el ACNUR indicaba que el grado de cumplimiento de las autoridades es incipiente. Descontando el fenómeno del subregistro de población afectada por el desplazamiento, tenemos que tan sólo el 19% de la demanda total potencial ha sido beneficiado con programas de estabilización socioeconómica” (ACNUR, documento anexo para el presente proceso, p 3)

³¹⁶ Red de Solidaridad Social, Documento enviado para el presente proceso.

³¹⁷ “Estudio adelantado por la Red de Solidaridad Social” citado por la Defensoría del Pueblo, Evaluación, ..., p 94

³¹⁸ Sobre este tema, la organización *International Crisis Group* considera que durante el período en el cual los desplazados alcanzan una estabilidad económica (un año en promedio), éstos “*suelen padecer grandes dificultades, entre ellas, desnutrición, enfermedades y falta de vivienda apropiada, condiciones de salubridad y acceso a servicios de salud. (...) [L]os testimonios indican que la ayuda que brinda el gobierno durante tres meses, susceptibles de renovarse por otros tres meses, y los programas de generación de ingresos posteriores a la emergencia, no logran estabilizar económicamente al grueso de la población desplazada.*” (International Crisis Group, La Crisis Humanitaria en Colombia, Informe de América Latina, No 4, 9 de Julio de 2003, p.6.)

emergencia, y sólo “*en algunos casos coetánea a ésta*”³¹⁹, se inicia la etapa de estabilización y consolidación económica, manifestando así, que con frecuencia, el período entre una y otra etapa no es continuo. La situación de los desplazados en esta tutela confirmaría este hecho.

En el mismo sentido, el componente de generación de proyectos productivos para la población desplazada, también ha tenido una cobertura de apenas 19.5% de la demanda potencial para el período 2000-2002.³²⁰ Los documentos también reportan la existencia de una muy baja cobertura de los proyectos de capacitación laboral. En palabras de la Defensoría del Pueblo, “*los cuellos de botella en el acceso a este tipo de programas son (...) el poco impulso y apoyo que esta alternativa de generación de ingresos recibió en el período anterior ...y “la baja disponibilidad presupuestal para este tipo de componentes, ya que la prioridad presupuestal en programas de estabilización económica la tenía el programa de proyectos productivos.*”³²¹

De otra parte, en materia de soluciones de vivienda para la población desplazada, sucede algo similar. La Red de Solidaridad Social, afirma que “*con los recursos invertidos (gestionados con diferentes entidades por el Red de Solidaridad Social) se ha logrado satisfacer el 50% de la demanda en algunos departamentos, y menores porcentajes en otros.*”³²² A su vez, en documento conjunto, el ACNUR y la Red de Solidaridad Social establecen que “*la cobertura total del programa durante el presente gobierno (6.061 soluciones de vivienda rural y urbana) ha satisfecho un 3.7% de la demanda potencial, y se ha cumplido apenas el 11.4% de la meta planeada, lo cual puede caracterizarse como una limitación muy importante de la política.*”³²³ Por su parte, la Defensoría del Pueblo describe la “*incapacidad del Estado para dar cobertura a la demanda*” en los siguientes términos: “*el propio Estado reconoce que las metas 2000 - 2002 eran otorgar subsidios a 53.366 familias, frente a una demanda estimada de 155.000 (cobertura del 34%).*”³²⁴ Por último, el ACNUR expresa que a pesar de los esfuerzos realizados por el INURBE para mejorar los mecanismos de acceso de la población desplazada a las soluciones de vivienda, “*...no contó con recursos para la puesta en marcha de sus políticas. Solamente, de acuerdo con el balance adelantado por el ACNUR en materia de vivienda se ha satisfecho un 3.7% de la demanda potencial de subsidios de vivienda para la Población Desplazada, en el período evaluado*” “*A lo anterior se suma que para el 2003, de acuerdo con la Ley de Presupuesto General de la Nación, se asignarán subsidios por valor de 120.000.000 de pesos. No más de 10 mil familias podrán ser atendidas, incluso si se sacrificaran otros sectores de la población.*”³²⁵

³¹⁹ Respuesta de la Red de Solidaridad Social al cuestionario elaborado por la Sala Tercera de Revisión)

³²⁰ "De manera aproximada la cobertura total de familias asistidas con proyectos de generación de ingresos por cuenta propia para estabilización económica durante el presente gobierno fue del 19.5% (31.623 hogares) de la demanda total potencial, (162.289 hogares), y quizás un porcentaje más alto de la demanda real. El cumplimiento de la meta del plan estratégico (100.000 hogares entre el 2000 y 2002) a la fecha es del 31.6%. Es necesario esperar un tiempo prudencial después de la contratación de los proyectos para evaluar el impacto real de estas inversiones en lo relativo a la estabilización socio económica de las familias beneficiadas." (ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance ..., p 29)

³²¹ Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 81

³²² Red de Solidaridad Social, documento para seminario internacional, p. 12

³²³ ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance... p 33

³²⁴ Defensoría del Pueblo, Evaluación ...p 52

³²⁵ ACNUR, documento ...p. 5

La baja cobertura en materia de vivienda ha llevado a que las personas desplazadas se vean obligadas a utilizar la acción de tutela para que les sean solucionadas sus necesidades. En efecto, varios de los expedientes acumulados en la presente tutela muestran casos en los cuales los funcionarios del INURBE, al ser preguntados por el procedimiento para acceder a la ayuda de vivienda para las personas desplazadas, responden que es necesario utilizar la vía de la tutela. Igualmente, de los datos presentados por el INURBE se constata que la mayoría de subsidios han sido asignados acatando órdenes de tutela.³²⁶

Por último, en relación con el servicio de educación, el Ministerio de Educación constata que *"la oferta de cupos es superada por la demanda escolar, situación que se vive en todo el país."*³²⁷ La insuficiencia de cupos es apreciada por el Ministerio de Educación como un problema causado más que todo por la ausencia de recursos³²⁸.

1.3. Falta de coordinación en la formulación e implementación de las políticas y dispersión de las funciones y responsabilidades.

La falta de coordinación del aparato estatal respecto de las responsabilidades inherentes a las políticas de atención a la población desplazada, ha sido un problema que ha sido detectado de tiempo atrás, y, no obstante el trabajo realizado, sigue siendo evidente en el presente.

A pesar de que en 1999 el Documento CONPES 3057 afirmaba que existía una *"dispersión y descoordinación de competencias y formulación de políticas"*³²⁹, este problema no ha sido superado todavía. Dos ejemplos dan cuenta de esto: Primero, la falta de coordinación institucional en la respuesta misma de parte de las entidades gubernamentales en los casos objeto de la presente tutela. Por ejemplo, las respuestas de la Red de Solidaridad Social a las acciones de tutela incoadas en su contra, hacen evidente la ausencia de claridad acerca las responsabilidades de cada entidad, pues sostiene *"no ser el organismo directamente responsable"*, lo cual denota las dificultades para el ejercicio efectivo de su función de *"coordinador"* SNAIPD, y evidencia la carencia de mecanismos de coordinación efectivos y de criterios comunes de respuesta institucional. Igualmente, en la respuesta de las entidades que componen el SNAIPD al cuestionario formulado en la presente sentencia por la Sala Tercera de Revisión, se constata la imprecisión en la distribución de funciones entre las distintas entidades. Por ejemplo, en relación con la pregunta sobre el número total de personas desplazadas, la Red de Solidaridad Social afirmó que el manejo de dichos datos no era de su competencia, pero que officaría al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para que dicha entidad, que contaba dentro de sus funciones con la mencionada tarea, respondiera la pregunta

³²⁶ Este análisis fue realizado anteriormente en este anexo.

³²⁷ Ministerio de Educación, Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada, 2002, p. 7. En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo reprocha la falta de disponibilidad de establecimientos educativos en las áreas rurales.

³²⁸ La insuficiencia en la cobertura se da a pesar de las mejoras en la materia en los últimos años. Por ejemplo el Ministerio de Educación Nacional estima que *"es de tener en cuenta, que la asignación por un niño promedio nacional en 1997 era de \$543.550 y para el año 2002 era de \$822.00."* Respuesta del Ministerio de Educación Nacional a cuestionario de la Corte Constitucional, folios 380-387

³²⁹ En el mismo sentido se pronunciaban autores tales como Robert Muggah, *Capacidades institucionales en medio del conflicto. Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia*, en Revista del Departamento Nacional de Planeación, Planeación y Desarrollo, *Desplazamiento Forzado por la Violencia*, Vol XXX, No 3, Julio-Septiembre de 1999, p 233-240

de la referencia. No obstante, el DANE contestó el cuestionario enviado por la Corte Constitucional, afirmando que el manejo de datos relacionados con el fenómeno del desplazamiento forzado no estaba incluido dentro de sus competencias.³³⁰ En el mismo sentido, el INURBE, al ser preguntado por la Corte acerca de las apropiaciones presupuestales y el gasto público destinados a los programas de ayuda a la población desplazada, respondió: “(e)n cuanto a la pregunta sobre la evolución de las apropiaciones presupuestales y del gasto público destinado a la población desplazada, no es posible responderla dado que no somos la entidad competente para hacerlo.”³³¹ Dicha afirmación riñe con lo sostenido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según el cual, además de los rubros incluidos en el Presupuesto General de la Nación, las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada, “realizan las operaciones presupuestales necesarias” para el cumplimiento de sus funciones relacionadas con el fenómeno del desplazamiento.³³²

De otra parte, cinco aspectos de la deficiente coordinación institucional son reportados en los documentos analizados por la Corte.

1.3.1. En primer lugar, las distintas entidades señalan como causa de los problemas de coordinación, la dispersión de competencias y la ausencia de claridad acerca de las responsabilidades de las entidades que conforman el SNAIPD. A pesar de algunos esfuerzos estatales para mejorar la situación³³³, se denotan algunas carencias fundamentales del actual funcionamiento del Sistema. En opinión del ACNUR, “el gobierno nacional ha acertado al asignar la responsabilidad de la coordinación de la política a una entidad con presencia nacional (Red de Solidaridad Social) y al diseñar un conjunto de instrumentos jurídicos y de política para la atención de la población desplazada. Sin embargo, se presentan situaciones recurrentes que limitan la eficacia de muchas de esas medidas, por lo que se considera importante reforzar al SNAIPD, y, en particular, a su entidad coordinadora, a saber, la RSS.”³³⁴

La misma organización, en otro documento afirma que “(u)na limitación importante en este sentido es que la Dirección General de la Red de Solidaridad Social ni tiene ascendiente político sobre las demás entidades del SNAIPD, ni dispone de instrumentos de tipo coercitivo para hacer cumplir sus disposiciones de política, ni una programación coordinada en el nivel operativo.”³³⁵ En el mismo sentido, en respuesta al cuestionario formulado por esta Sala de

³³⁰ Respuesta que el DANE envió a la Sala Tercer de Revisión folio 540

³³¹ Respuesta del INURBE al cuestionario formulado por la Sala Tercera de Revisión, folio 529

³³² Respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al cuestionario formulado por la Sala Tercera de Revisión, folio 404 del expediente

³³³ Por ejemplo, con fines tendientes a la mejora en la coordinación interinstitucional en la prestación de ayuda a la población desplazada, el Decreto 489 de 1999 reemplazó la Consejería para la atención a la población desplazada por la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del SNAIPD.

³³⁴ ACNUR, documento enviado a la Corte, en el transcurso del presente proceso, p.8

³³⁵ ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance ..., p 8. Por su parte, Pastoral Social sostiene que “En el imaginario de los funcionarios locales y regionales, agentes no gubernamentales e internacionales y de la población desplazada, se presenta una imagen de desbordamiento de la Red de Solidaridad Social, provocada por las diversas problemáticas que atiende (además de las producidas por el desplazamiento forzado) que sugiere la necesidad de un programa estatal (es decir, que no cambie con el gobernante de turno) dentro del organigrama funcional y administrativo de sus entidades, orientado exclusivamente hacia la atención del desplazamiento forzado, como organismo autónomo; en tanto dependencia rectora

Revisión, la Red de Solidaridad Social estima que “*existe un vacío jurídico en relación con el papel de la Red de Solidaridad Social como coordinadora del sistema, toda vez que no existe potestad legal que le otorgue la fuerza vinculante necesaria a la RSS para que las entidades miembros del SNAIPD cumplan las directrices que la RSS dispone en su papel de coordinador y no ejecutor de los diferentes programas que prestan las demás entidades del sistema.*”³³⁶

Por último, en cuanto a la coordinación en la ejecución práctica de las políticas, el ACNUR y la Red de Solidaridad Social consideran que

“(…) hasta la fecha la Red de Solidaridad Social ha venido llenando el vacío que dejó el Consejo Nacional en formulación de la política, haciendo un gran esfuerzo para una concepción integral de la misma y logrando avances muy significativos (pero con limitaciones aún importantes) en la coordinación con las otras entidades del SNAIPD en materia de formulación de nueva normatividad y de desarrollo concertado de protocolos de atención. Sin embargo, la coordinación se ha mantenido en este ámbito, sin lograr trascender a la práctica en el terreno.”³³⁷

Adicionalmente, los organismos encargados de asesorar al Sistema Nacional de Atención no han operado para que la coordinación de las actividades entre las diferentes entidades que lo componen sea efectiva. Por ejemplo, el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada, creado por la Ley 387 de 1997 como un órgano asesor “*encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas de las entidades responsables del funcionamiento del SNAIPD*”³³⁸, no se reunió al menos durante los primeros once meses del actual gobierno.³³⁹

Por su parte, lo mismo puede ser considerado para cada uno de los componentes de la política. En relación con la estabilización socioeconómica de la población desplazada, se denota una “*ausencia de mecanismos de exigibilidad sobre las funciones del Comité Territorial, pues la efectividad de dicho organismo depende de la voluntad política local.*”³⁴⁰ De otra parte, en lo concerniente con la generación de proyectos productivos urbanos, la Red de Solidaridad Social, en respuesta al cuestionario formulado por la Sala Tercera de Revisión, anota que el IFI está en proceso de fusión con BANCOLDEX, lo cual ha ocasionado “*que no se tenga una opción real para la población que desea desarrollar alternativas de generación de ingresos urbanos*”. Además, son claros los problemas relativos a una delimitación adecuada de las funciones de las entidades responsables de prestar la atención en materia de proyectos productivos. Por ejemplo, en el caso de los créditos del Banco Agrario para proyectos rurales, se observa “*la existencia de*

que coordine, controle y dinamice las políticas de atención a la población desplazada, así como las acciones interinstitucionales al respecto”

³³⁶ Red de Solidaridad Social, documento enviado a la Corte para la resolución del presente proceso. Lo mismo afirma el Ministerio de Educación Nacional en el documento *Política para la Atención a la población escolar desplazada*, Agosto de 2003, p. 7

³³⁷ ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance ..., p. 8

³³⁸ Artículo 6° de la Ley 387 de 1997 precitado.

³³⁹ Esto según la organización International Crisis Group, *La Crisis Humanitaria en Colombia*, Informe de América Latina, No 4, 9 de Julio de 2003, p. 18. No obstante, de acuerdo al mismo documento, el gobierno incluye en su “*política humanitaria (...) el fortalecimiento de la cooperación entre los organismos que conforman el SNAIPD mediante reuniones regulares del Consejo Nacional*”

³⁴⁰ Defensoría del Pueblo, Evaluación, ..., p 75

múltiples trámites innecesarios, que pudieron haber sido simplificados si el Banco Agrario, hubiese asumido el apoyo técnico, el estudio y aprobación del crédito, en vez de dispersar esta función a las unidades territoriales de la Red de Solidaridad Social."³⁴¹ En cuanto a los programas de adjudicación de tierras, en opinión del ACNUR, las políticas de reforma agraria se caracterizan por la *"incertidumbre en la estabilidad de la institución encargada del desarrollo de la política, como es el caso de la liquidación del INCORA, sin que se conozca hasta ahora qué entidad desarrollará las políticas de atención a la población desplazada en la materia."*³⁴²

El mismo fenómeno se constata en la prestación del servicio de educación para la población desplazada. El Ministerio de Educación Nacional evidencia problemas de coordinación de las políticas de educación de la población escolar y constata una *"clara falta de coordinación interinstitucional de los Comités en el proceso de definir las opciones de reincorporación."*³⁴³

1.3.2. En segundo lugar, no existe claridad acerca de las responsabilidades de las entidades territoriales. En efecto, el Documento CONPES 3057 de 1999, al observar la descoordinación en esta materia y la excesiva centralización de las responsabilidades en relación con la ayuda a la población desplazada, propuso *"establecer un esquema de ejecución descentralizada que tenga en cuenta la responsabilidad de los municipios y los departamentos, y facilite la participación del sector privado, agencias internacionales, Iglesia y ONG's en alianza con el Estado."* Adicionalmente, indicó que no estaba resuelto *"cómo transferir los acumulados que se tienen en el nivel central, y cómo generar los ajustes de la política necesarios a partir de su aplicación en los niveles locales."* Así mismo, autores como Muggah indicaban en 1999 que *"el traspaso de recursos a los niveles locales por medio de una genuina transferencia de recursos a las agencias ejecutoras en los municipios afectados es necesario para la promoción de un esquema descentralizado de provisión de servicios."*

En vista de estos problemas, fueron creados los Comités Territoriales para la Atención Integral a la Población Desplazada, compuestos por los alcaldes y gobernadores, los comandantes de brigada y de policía, el director del servicio seccional de salud, y representantes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Cruz Roja, la Defensa Civil, las iglesias y la población desplazada, los cuales están dirigidos a cumplir diferentes funciones en materia de prevención del desplazamiento y atención integral de las víctimas del fenómeno.³⁴⁴ Sin embargo, dichos comités, cuando actúan, no han logrado la conformación de una política clara, integral y transparente respecto de las funciones de las gobernaciones y municipios. Según la Red de Solidaridad Social, *"si bien el avance en la visión y estructuración de sistema mediante la reactivación de los Comités Territoriales es innegable, persisten grandes dificultades para que ello se traduzca en una verdadera respuesta Integral."*³⁴⁵

1.3.3. En tercer lugar, se observa una falta de coordinación en relación con el suministro de información a las comunidades desplazadas acerca de la oferta institucional. Por ejemplo, en lo relacionado con la prestación del servicio de educación escolar, el Ministerio de Educación Nacional opina que *"se presenta desconocimiento por parte de los padres y madres o*

³⁴¹ Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p 75-77

³⁴² ACNUR, documento enviado durante el presente proceso de tutela, p.5

³⁴³ Ministerio de Educación, Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada, suscrito en Agosto de 2002, p. 7

³⁴⁴ Artículos 7° y 8° de la Ley 387 de 1997, y 29 a 33 del Decreto 2569 de 2000.

³⁴⁵ Red de Solidaridad Social, Ponencia para Seminario Internacional ..., p. 7

responsables, de los requerimientos para acceder a los cupos debido a que la información no ha sido suficientemente divulgada por el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación.”³⁴⁶ Igualmente el ACNUR y el Red de Solidaridad Social opinan que existe un “ambiente generalizado de desinformación que se puede constatar por el desconocimiento de la Población Desplazada sobre los programas de atención y sobre los requisitos y procedimientos para acceder a los mismos.”³⁴⁷ En cuanto al componente de generación de proyectos productivos, se observa que la población desplazada cuenta con escasa información de las diferentes alternativas que existen y los requisitos necesarios para acceder ellas.³⁴⁸

1.3.4. En cuarto lugar, también es evidente la insuficiente capacidad de coordinación entre las entidades estatales y las Organizaciones No Gubernamentales. En este sentido, desde 1999, el Documento CONPES 3057/99 afirma que existe una “ausencia de articulación con ONG’s agencias internacionales”. Dicho problema persiste el día de hoy. El ACNUR y la Red de Solidaridad Social recomiendan establecer “un sistema efectivo de comunicación al interior del SNAIPD que debe existir entre las diferentes entidades, entre el nivel nacional y el nivel regional y entre las entidades del nivel central y las administraciones locales y departamentales, entre los comités y las ONG y las organizaciones de la población desplazada.”³⁴⁹

1.3.5. Por último, se constata un manejo desagregado y desordenado en la consecución y el manejo de recursos provenientes de la comunidad internacional. Este problema se evidencia a partir de tres factores: Primero la ausencia de coordinación nacional en relación con la consecución de recursos, segundo, el deficiente manejo de información concerniente a los dineros recibidos y por último, el efecto perverso causado por “esperar” la ayuda internacional.

En 1999, algunos autores proponían la creación de un modelo de “combinación” de organizaciones, a partir de una agencia líder, de acuerdo al cual una organización sería responsable de coordinar los esfuerzos humanitarios y de reconstrucción, de los cuales la atención a la población desplazada hace parte. Por su parte, el Informe de la Red de Solidaridad Social al Congreso acerca de la gestión 1998-2002 indica que la “Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social” alcanzó una financiación de 1328 millones de dólares, de los cuales 318 millones fueron invertidos, y 1028 “se invertirán en programas y proyectos entre los años 2002 y 2006.” No obstante, no es claro cuánto de estos dineros es destinado a la ayuda a la población desplazada. Igualmente, la Red de Solidaridad Social, en el documento enviado a la Corte presenta un gráfico en el cual se observa que el componente social del plan Colombia alcanzó en 2002 recursos por más de 350 millones de dólares. Aquí, tampoco es claro si estos dineros están destinados a la ayuda a población desplazada.³⁵⁰

Además, la Corte encuentra que el problema señalado también se evidencia en la respuesta de las entidades preguntadas por la Sala Tercera en cuanto a la existencia y descripción de la ayuda internacional recibida. Las entidades se limitan a hacer una descripción parcial de algunos de los proyectos realizados con base en convenios internacionales. En ninguna de las respuestas se

³⁴⁶ Ministerio de Educación Nacional, *Política ...*, p. 7

³⁴⁷ ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance ..., p. 11

³⁴⁸ Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 66 a 75

³⁴⁹ ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance ..., p 11

³⁵⁰ Red de Solidaridad Social, escrito enviado a la Corte Constitucional en el curso del presente proceso

observa un análisis genérico de la ayuda recibida. Ni una sola de las entidades envió una estadística acerca de la totalidad de proyectos realizados, o de recursos otorgados por la comunidad internacional, a pesar de que dicha información fue solicitada por la Corte Constitucional.

Adicionalmente, se observa que a pesar de que el Estado no cuenta con un sistema integrado para la consecución y seguimiento de los recursos provenientes de la comunidad internacional, la atención a la población desplazada depende del nivel de ayuda internacional.

1.4. Ausencia de participación de la población desplazada en la formulación y ejecución de la respuesta institucional.

La formulación y la ejecución de las políticas de atención a la población desplazada, no contienen espacios suficientes ni adecuados de participación de las comunidades en condición de desplazamiento. En este sentido, el Documento CONPES 3057/99 afirmó que es necesario fortalecer los espacios de participación y la capacidad de la población desplazada para influir en ellos.

A pesar de los reparos formulados en 1999, en el año 2002 la Red de Solidaridad Social sostuvo que *"ha venido impulsando una línea de desarrollo de capital social con la población desplazada. Los objetivos son apoyar los procesos organizativos de la población desplazada, garantizar el ejercicio del derecho a la participación de la población desplazada en la elaboración ejecución y gestión de propuestas para la superación de la situación, y promover la integración de la población desplazada en las dinámicas sociopolíticas territoriales. Se han impulsado la conformación de mesas de trabajo como instancias de participación de la población desplazada y de concertación control y veeduría para la identificación, priorización y seguimiento de proyectos."*³⁵¹

Lo anterior demuestra que la Red de Solidaridad Social, tiene conocimiento del problema. Sin embargo, su respuesta únicamente se ha visto plasmada en documentos como el anterior, que son excesivamente genéricos, y que no plantean soluciones en la práctica.

En igual sentido, desde una perspectiva de género, el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia establece que

"En el diseño de los "kits" de ayuda humanitaria, así como en su distribución, debe consultarse la opinión de las mujeres en situación de desplazamiento beneficiarias, así como de aquellas personas que ya recibieron esa ayuda, para efectos de recoger sus sugerencias."³⁵²

³⁵¹ Red de Solidaridad Social, Ponencia para Seminario Internacional ... , p 7.

³⁵² Ponencia *Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento: Más que una cuenta pendiente*, elaborada por Carolina Vergel Tovar, asesora jurídica del Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, bajo la coordinación de Claudia Mejía, para el Seminario "ONG Colombianas: Estrategias de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento", realizado en Cartagena de Indias, el 17 de Junio de 2003.

1.5. Énfasis en las soluciones de corto plazo.

Diversos documentos han criticado que la política de atención a la población desplazada, tiene un "(e)nfoque asistencialista, de emergencia y de corto plazo"³⁵³, según el cual prima la solución de los problemas inmediatos de la población desplazada, y se deja de lado el contexto estructural, tanto del fenómeno en sí mismo, como de la situación de las personas afectadas. Así, las personas desplazadas se ven eventualmente beneficiadas por la atención humanitaria de emergencia, pero sus posibilidades de acceder a planes exitosos de estabilización socioeconómica son mínimas. Las políticas centradas en el asistencialismo resultan en la desatención del ámbito de la prevención y de la auto sostenibilidad futura del desplazado y su familia.

Por esta razón, en 1999, el Documento CONPES 3057/99 diseñó un plan de acción integral, con el fin de "enfrentar las causas estructurales del fenómeno del desplazamiento" y trascender el perfil de corto plazo que hasta el momento se le había dado al tema. En el mismo sentido, autores como Muggah afirmaban que era necesario superar el "enfoque asistencialista" a partir de un tratamiento del desplazamiento forzado como una "oportunidad de desarrollo en sí misma."³⁵⁴ No obstante, hasta el día de hoy se observan reparos muy similares al anterior. En documento elaborado en el presente año, la Defensoría del Pueblo sostiene que "la política pública para el desplazamiento forzado, no puede obedecer a un modelo de "oferta política" (enfoque de asistencia social) sino a un marco de demanda social (enfoque de protección y reparación de derechos)."³⁵⁵

En el mismo orden de ideas, el gobierno, a través de documentos elaborados por la Red de Solidaridad Social, ha establecido que una de las causas más importantes de la ausencia de cobertura y de resultados de los proyectos de estabilización socioeconómica es la escasa trascendencia que estos programas han tenido en comparación de aquellos relacionadas con la prestación de atención humanitaria de emergencia. En efecto la Red considera que "(e)l Estado ha hecho un énfasis fuerte en la AHE mientras que la fase de la consolidación económica no ha sido abordada en toda su dimensión"³⁵⁶. Adicionalmente, el Balance realizado por el ACNUR y la Red de Solidaridad Social, aduce que "ha primado una gestión de los proyectos muy puntual y de corto plazo, aislada de procesos integrales de reasentamiento de la población desplazada y de una articulación con las actividades económicas territoriales lo que puede llevar a su falta de sostenibilidad."³⁵⁷

³⁵³ Documento CONPES 3057 de 1999.

³⁵⁴ Robert Muggah, *Capacidades ...*, p.257-261

³⁵⁵ Defensoría del Pueblo, Evaluación ...

³⁵⁶ Estudio adelantado por la Red de Solidaridad Social, citado por la Defensoría del Pueblo, Evaluación, p. 54

³⁵⁷ ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance.... El enfoque asistencialista y poco dirigido al restablecimiento socioeconómico de la población desplazada, se ejemplifica en la situación de las comunidades desplazadas de la región del Medio Atrato. Según un informe de seguimiento a la situación del Medio Atrato, "el Estado se ha limitado a atender la emergencia en los primeros meses posteriores a los hechos, así como para responder a algunas necesidades de la población ulteriormente retornada. Sin embargo, estas gestiones no han superado todavía la etapa de emergencia, carecen de perspectivas suficientes de sostenibilidad y están lejos de cubrir la totalidad de las comunidades afectadas (...)." Así, un año después de los hechos violentos (sucedidos el 2 de Mayo de 2002) que suscitaron el desplazamiento de la población del Medio Atrato, estas personas "continúa viviendo en condiciones

En documento de 2001, Pastoral Social afirma que “(s)i la acción humanitaria no está dirigida a la construcción de estrategias de protección mediante el acompañamiento continuo y a largo plazo, ni al desarrollo de mecanismos de coordinación efectivos (...) continuarán sucesivos retornos fallidos, y consecuentemente nuevos desplazamientos. (...) Si se continúan fortaleciendo, de manera exclusiva, los procesos de gestión y las alianzas estratégicas para la fase de emergencia, debido a la concepción asistencialista de la acción humanitaria y las connotaciones del desplazamiento como un problema que hay que resolver y no como una problemática que se puede prevenir, los procesos de retorno tenderán cada vez más hacia la dispersión y la debilidad”³⁵⁸

Igualmente, COHDES afirma que la respuesta institucional: es “una política pública que prácticamente no otorga prioridad a la prevención y que no tiene la capacidad o la voluntad de resolver los problemas de retorno, ni la estabilización económica y social. Por ello, no ha logrado que estas personas salgan del estado de vulnerabilidad y exclusión social en el que se encuentran.”³⁵⁹

De otra parte, respecto a la atención a las mujeres desplazadas, el Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia establece que “el actual esquema de atención a las MSD [Mujeres en Situación de Desplazamiento] desconoce esta carga tradicional y plantea respuestas asistenciales que se apoyan precisamente en esa tendencia. En otras palabras, muchas de las medidas de atención a las MSD y a su hijos, dan por sentado que las mujeres deben seguir cumpliendo con el rol tradicional de responsables del hogar, sin siquiera facilitar el cumplimiento de esta responsabilidad (...) e, inclusive, podría afirmarse que el sistema de atención se edifica a partir de la fortaleza de la mujer para el manejo de las situaciones de crisis, sin crear medidas de reconocimiento, apoyo y potenciación de dicho rol.”³⁶⁰

1.6. Insuficiente preparación de las personas que atienden a la población desplazada.

Se observan varios reparos que señalan una pobre e insuficiente preparación de los funcionarios que atienden a la población desplazada, sobre todo al nivel de los servidores de los entes territoriales.

En 1999, el Documento CONPES 3057 de 1999 sostuvo que era prioritario “el entrenamiento de los entes territoriales para que desempeñen con eficiencia las responsabilidades que se les asignan”. Igualmente, algunos autores afirmaban que “la evidencia sugiere que los funcionarios públicos no se encuentran bien informados sobre sus obligaciones bajo la Ley 387 de 1997, ni

precarias de seguridad, y con indicadores mínimos de calidad de vida en materia alimenticia, de salud, de educación y de acceso a los servicios públicos.” Informe de evaluación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en el Medio Atrato, Junio de 2003.

³⁵⁸ Pastoral Social, Secretariado Nacional, Sección de Movilidad Humana, Sistemas y Alianzas Estratégicas ...p. 42 y 43

³⁵⁹ Boletín de CODHES, número 44, 28 de Abril de 2003

³⁶⁰ Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, Junio de 2003, p. 28.

de los requerimientos de la población desplazada."³⁶¹ Aunque estas críticas fueron formuladas en 1999, en el principio del presente gobierno el Ministerio de Educación Nacional manifestó lo siguiente:

"Los entes municipales, por su parte, no cuentan con los suficientes medios técnicos y económicos, ni con equipos humanos entrenados para identificar, diseñar y ejecutar políticas propias para atender a la población desplazada, bien por desconocimiento del problema o por falta de voluntad política para el reconocimiento del mismo" ³⁶²

1.7. Insuficiente planeación en la configuración de las políticas públicas.

También se constata una crítica consistente a la insuficiencia de procesos de planeación integral de la política estatal de atención a la población desplazada. En 1999, Muggah sostuvo que los diseños de las políticas públicas relacionadas con la población desplazada por la violencia no estaban "*vinculados con una política social nacional.*" ³⁶³

Por su parte, a pesar del esfuerzo que significó la creación del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada el cual realizó un diagnóstico del problema, y determinó los objetivos y acciones públicas que habrían de desarrollarse³⁶⁴, no se ha logrado mejorar los procesos de planeación. Según el ACNUR, en cinco años, "*además de no haberse ejecutado dicho plan, las características del desplazamiento al igual que las diferentes políticas sectoriales se han ido transformando. Hay entidades que ya no cumplen la misma labor, o entidades que tienen el mayor peso de la responsabilidad, como es el caso de la RSS quien previamente solamente se encargaba de la administración del programa de atención a las víctimas de la violencia.*" ³⁶⁵ En este sentido,

"El objetivo de alcanzar una respuesta coherente del conjunto de entidades, con objetivos y metas definidas y verificables, será más complejo mientras se carezca de un proceso conjunto y preciso de planificación entre quienes intervienen en la respuesta en favor de la población desplazada."

(...)

"La ausencia de un plan de acción dentro del SNAIPD ha significado la actuación desarticulada de las instituciones en múltiples situaciones. (...) De igual manera, ha significado la ausencia de un modelo de seguimiento y evaluación de la respuesta institucional sobre la materia. No es posible medir lo que carece de objetivos, metas e indicadores claros. Se aclara que no se está señalando que las entidades no cuentan con instrumentos de planeación, medición y evaluación, sino que en la operación conjunta del Sistema se carece de estos instrumentos." ³⁶⁶

³⁶¹ Robert Muggah, *Capacidades ...*, p. 254

³⁶² Ministerio de Educación Nacional, *Políticas ...*, p 7. La misma crítica es formulada por el documento de Pastoral Social, suscrito en el año 2001, *Sistematización*

³⁶³ Ver Robert Muggah, *Capacidades ...*, p 254

³⁶⁴ Decreto 173 de 1998.

³⁶⁵ ACNUR, documento enviado a la Corte en el curso del presente proceso, p 5

³⁶⁶ ACNUR, documento enviado a la Corte en el curso del presente proceso, p 5

Igualmente, el ACNUR y la Red de Solidaridad Social, afirman que *“la ausencia de un plan nacional actualizado ha impedido hasta la fecha contar con instrumentos jurídicamente efectivos de control sobre el cumplimiento de los compromisos presupuestales, el cumplimiento de responsabilidades y el logro de metas por parte de las entidades involucradas en el SNAIPD. Tampoco cuenta con una base sobre la cual sentar un sistema de seguimiento a la gestión, que cuente con indicadores de gestión.”*³⁶⁷

Así mismo, el ACNUR y la Red de Solidaridad Social afirman que el Plan Nacional formulado a partir del Decreto 173 de 1998 es obsoleto.³⁶⁸

1.8. Inexistencia de mecanismos de seguimiento de la gestión.

Tanto los documentos estudiados por la Corte, como las respuestas que varias entidades enviaron a la Sala Tercera de Revisión, indican que no existen sistemas o herramientas que permitan evaluar la gestión de las políticas de atención a la población desplazada. Esto es evidente, al menos desde la expedición del Documento CONPES 3057/99 el cual detectaba la *“(a)usencia de un sistema de seguimiento y de un sistema de indicadores de gestión que permitan definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas.”*³⁶⁹ Dado lo anterior, el mencionado Documento recomendó *“evaluar la gestión de la política dentro del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados. (SINERGIA)”*³⁷⁰.

Dos años después, el Documento CONPES 3115/01, solicitaba al Departamento Nacional de Planeación DNP definir, en conjunto con la Red de Solidaridad Social, *“los indicadores para la evaluación de resultados del Plan de Acción para la atención integral de la población desplazada.”*³⁷¹

Pese a esto, en los escritos elaborados en el año 2002 y 2003 se sigue detectando la misma falencia. Es así como el ACNUR, en documento dirigido a la Red de Solidaridad Social, en agosto de 2002, además de criticar la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión en la totalidad del sistema de atención a la población desplazada, afirma en referencia a los Comités regionales, que *“no existe un estudio que permita establecer un estado de situación ni se dispone de un sistema de seguimiento a la gestión y de verificación y evaluación de los resultados con indicadores específicos.”*³⁷²

En el mismo sentido se expresa el Ministerio de Educación Nacional:

"A pesar del tiempo transcurrido en la ejecución de programas para atender a la población desplazada, aún se evidencia ausencia de sistemas de alerta temprana, de

³⁶⁷ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 8

³⁶⁸ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 8

³⁶⁹ Documento CONPES 3057 de 1999.

³⁷⁰ Al detectar el mismo problema, Muggah, eleva la siguiente recomendación: *“Los principales indicadores para medir el grado de éxito se centrarían en la evaluación comparativa del nivel de vida previo al desplazamiento y el posterior a la reubicación.”*, en *Capacidades ...*, p 289

³⁷¹ Dicho Plan había sido creado por el Documento CONPES 3057/99, pero dados los bajos resultados de la política, el CONPES 3115/01, hacía unas recomendaciones adicionales.

³⁷² ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...* p 10

indicadores de gestión y de sistemas de seguimiento y evaluación, e imprecisión en los sistemas de incentivos" ³⁷³

Además, es evidente la estrecha relación que existe entre la falta de una planeación adecuada descrita en el aparte anterior, y la ausencia de mecanismos de control de la gestión. Por esto, ACNUR sostiene que

"la ausencia de un plan de acción (...) ha significado la ausencia de un modelo de seguimiento y evaluación de la respuesta institucional sobre la materia. No es posible medir lo que carece de objetivos, metas e indicadores claros. Se aclara que no se está señalando que las entidades no cuentan con instrumentos de planeación, medición y evaluación, sino que en la operación conjunta del Sistema se carece de estos instrumentos." ³⁷⁴

Así mismo, la falta de indicadores de gestión es palpable en varios de los componentes de la respuesta institucional.

En cuanto a las políticas de asistencia alimentaria, la Defensoría del Pueblo sostiene que *"es necesaria la creación de un sistema de información que sirva como línea de base para analizar de manera permanente, temas tales como peso, talla, estado nutricional de la población desplazada. (...) Este sistema debe estar a cargo del Bienestar Familiar y debe hacer parte del sistema nacional de salud."*³⁷⁵

En el mismo sentido, de acuerdo al ACNUR, los proyectos de estabilización socioeconómica de las comunidades desplazadas no cuentan con herramientas de evaluación de resultados. No es posible *"hasta el momento conocer cuántos de ellos en efecto han alcanzado un grado de integración efectiva y de reparación de sus derechos"*³⁷⁶. Por su parte, varios documentos critican que al menos algunas de las políticas de generación de proyectos productivos no cuentan con herramientas para efectuar un seguimiento y evaluación. Por ejemplo, no existe un seguimiento sobre el estado actual de los proyectos productivos rurales financiados por capital semilla, y si estos han cumplido con los fines de la política.

En cuanto al servicio de educación de la población escolar desplazada, también se observa que no se han implementado herramientas para evaluar las políticas dirigidas a la población escolar desplazada:

"Es insuficiente la disponibilidad real de cupos escolares para los niños y niñas en situación de desplazamiento y existe carencia de los elementos mínimos (kits educativos) necesarios para que éstos puedan llevar a cabo sus actividades académicas. Sin embargo, no existe información para estimar la dimensión real de este problema". ³⁷⁷

³⁷³ Ministerio de Educación, *Política ...*, p. 7

³⁷⁴ ACNUR, escrito enviado a la Corte en el curso del presente proceso, p.5

³⁷⁵ Defensoría del Pueblo, *Evaluación ...*, p. 101.

³⁷⁶ ACNUR, documento anexo para el presente proceso, p 3

³⁷⁷ Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 38.

Esta Sala puede llegar a las mismas conclusiones con fundamento en las pruebas solicitadas en el transcurso del presente proceso. Como se observó en los antecedentes de esta sentencia, en los cuestionarios enviados por la Corte se incluyeron expresamente preguntas relativas a la existencia de mecanismos de evaluación, seguimiento y control de la gestión. Sin embargo, ninguna de las entidades preguntadas respondió realmente este punto.

Así, por ejemplo, la Red se refiere en su respuesta a los mecanismos de control disciplinarios y fiscales, y no a las herramientas de evaluación de la gestión con que debe contar toda política pública. La Red de Solidaridad Social contestó que *“en relación con los sistemas de seguimiento y control a las entidades del SNAIPD, los mismos corresponden a los sistemas generales de seguimiento y control establecidos legal y constitucionalmente para las entidades estatales, ejercidos por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.”* Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional responde lo siguiente: *“Para adelantar las diferentes estrategias para atender a la población escolar desplazada [el Ministerio] se basa en información suministrada por la Red de Solidaridad Social –sistema único de registro-, con base en dicha información prioriza los municipios mayores receptores de población, establece criterios como la relación entre la matrícula total pública y privada y el número de niños desplazados ubicados en las ciudades intermedias y municipios que hacen parte de programas de retorno y zonas de rehabilitación.”*³⁷⁸ Se observa que la respuesta del Ministerio no está, de manera alguna, relacionada con la existencia de herramientas de evaluación de la gestión en lo concerniente a las políticas de atención a la población escolar desplazada. Por su parte, el INURBE y el Ministerio de la Protección Social se abstuvieron de contestar las preguntas referentes a si existían o no indicadores de la gestión de las políticas de atención a la población desplazada en el ámbito de sus respectivas competencias.

1.9. Bajo nivel de compromiso de la sociedad civil no desplazada.

Otro problema que se ha detectado desde hace varios años es la ausencia de conciencia y de participación que ha manifestado la sociedad civil no desplazada en la ayuda a la población desplazada. En efecto, el Documento CONPES 3057 de 1999 exhorta a *“involucrar a la población civil y al sector privado en la ejecución de acciones.”*³⁷⁹

No obstante, según ACNUR y la Red de Solidaridad Social el fenómeno del desplazamiento forzado *“es aún casi invisible o lo es apenas de manera incipiente para el común de los colombianos y para la sociedad colombiana.”*³⁸⁰

De manera más concreta, los documentos precisan que dicho problema se manifiesta en el caso de las políticas de inserción laboral de la población desplazada, que no contienen estrategias orientadas a una mayor vinculación del sector privado, por ejemplo, a través de estímulos

³⁷⁸ Respuesta del Ministerio de Educación Nacional al cuestionario enviado por la Corte Constitucional.

³⁷⁹ En el mismo sentido, ver, las normas precitadas del Decreto 173 de 1998, y las Directivas presidenciales 6 y 7 de 2001.

³⁸⁰ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p. 4

tributarios para fomentar la oferta de empleo³⁸¹, o la prestación de apoyo técnico o de capacitación.³⁸²

En el mismo sentido, Pastoral Social afirma que *“Las decisiones y los responsables de la implementación de las políticas nacionales en el ámbito local, no convergen con los sistemas sociales locales; situación que no permite un rol de mayor participación a la sociedad civil en las políticas sociales globales. En este orden de ideas, la política gubernamental (y no estatal) orientada a la problemática del desplazamiento forzado, tiene un carácter transitorio que no impacta en los estructural. Esta circunstancia incide en la no restitución de la legitimidad del Estado y en la no neutralización de los intereses ajenos a las políticas, próximos a la intensificación del conflicto armado.”*³⁸³

1.10. La falta de flexibilidad en relación con el fenómeno.

De acuerdo al ACNUR y la Red de Solidaridad Social, existen algunos procedimientos dentro de la ejecución de las políticas que son excesivamente rígidos, y no compaginan con la situación de emergencia de la población desplazada. Por ejemplo, en lo concerniente a los procesos de contratación,

“(l)os procesos la ejecución de los recursos se enfrenta a numerosas rigideces propias de la normatividad que rige la contratación pública. Los procedimientos y mecanismos utilizados están diseñados para atender situaciones normales de gasto, pero impiden atender la emergencia humanitaria inherente al desplazamiento de manera eficaz.”³⁸⁴

Igualmente, en cuanto a la atención humanitaria de emergencia, la Red de Solidaridad Social indica que *“los sistemas de contratación son inflexibles en relación con el contexto de la emergencia.”*³⁸⁵ También se constata que los procesos de contratación para la ejecución de algunos de los proyectos productivos, son efectuados en base a las disposiciones de la contratación estatal ordinaria (Ley 80 de 1993), lo cual es excesivamente demorado si se tienen en cuenta las necesidades inmediatas de los hogares desplazados.³⁸⁶

1.11. Bajo compromiso de las entidades territoriales.

Los documentos presentados por las distintas entidades también dan cuenta de la ineficacia de las labores de las entidades territoriales y de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, ya sea a causa de su falta de compromiso, de la ausencia de recursos, o

³⁸¹ “El gobierno no concretó ningún tipo de estímulo tributario ni de otro tipo para fomentar la participación del sector privado en la oferta de empleo a la PD.” Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 6

³⁸² Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 84

³⁸³ (Subraya fuera de texto) Pastoral Social, *Sistematización ...*

³⁸⁴ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p. 5

³⁸⁵ Red de Solidaridad Social, Documento para Seminario Internacional ..., p. 16

³⁸⁶ Defensoría del Pueblo, Evaluación ... p. 74

de la insuficiencia de infraestructura material y humana para lograr sus cometidos.³⁸⁷ Por ejemplo, el secretariado general de Pastoral Social afirma que existe una "*lentitud e inoperancia de la mayoría de los comités municipales y departamentales de desplazados.*"³⁸⁸

Por su parte el ACNUR y la Red de Solidaridad Social, recomiendan "*revisar y reformar el artículo 8 de la Ley 387, buscando mejorar la integración de los comités para hacerlos más eficaces.*"³⁸⁹ Esto, bajo el fundamento de que

“Es evidente la inadecuación de la actual estructura de comités departamentales y municipales a la dinámica territorial del fenómeno del desplazamiento, que muy frecuentemente involucra a varios municipios de diferentes departamentos, o a varios departamentos. El manejo de esta situación implica ingentes esfuerzos de coordinación por parte del gobierno central y altos costos de transacción.”³⁹⁰

1.12. Ausencia de políticas favorables dirigidas a los grupos de desplazados que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Algunas normas disponen que las personas desplazadas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia o las que integran comunidades étnicas, deben recibir una atención especial por parte del Estado.³⁹¹ Sin embargo, dichas órdenes no han sido plasmadas en normas concretas o programas integrales, ni se han instaurado procedimientos que hagan más fácil el acceso de estas personas, de acuerdo a sus condiciones especiales, a la oferta institucional.

En este sentido, la organización *International Crisis Group* sostiene “*que los programas de ayuda de emergencia y post-emergencia se deben diseñar de modo tal que tengan en cuenta las necesidades específicas de género, así como las necesidades de los niños, los ancianos y los grupos étnicos.*”³⁹²

En cuanto a la protección de las personas pertenecientes a comunidades étnicas, el Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirma que

³⁸⁷ La falta de compromiso de las entidades territoriales, se observa, por ejemplo, en el caso de la atención de las personas desplazadas provenientes del Medio Atrato. De acuerdo a la oficina de Naciones Unidas para los derechos humanos, “*cabe señalar el impacto muy limitado de la acción de las instituciones departamentales del Chocó en la política de atención al desplazamiento. Esto ha quedado demostrado por el desempeño del Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, que, pese a reunirse en algunas circunstancias, no ha logrado liderar una acción coordinada en la materia y tampoco ha involucrado a los sectores más activos de la sociedad civil.*” Informe de evaluación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en el Medio Atrato, Junio de 2003.

³⁸⁸ Pastoral Social, *Sistematización ...* ,

³⁸⁹ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...* , p.11

³⁹⁰ ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...* , p.10. En opinión de estas organizaciones, los Mandatarios locales manifiestan temor de que una política de ayuda exitosa atraiga nuevos desplazados.

³⁹¹ Al respecto, ver por ejemplo los numerales 1-6 y 1-8 del artículo 1° del Decreto 173 de 1998.

³⁹² International Crisis Group, *La Crisis Humanitaria en Colombia*, Informe de América Latina, no 4, 9 de Julio de 2003, p 25.

“la oficina mira con singular preocupación ciertas conductas omisivas de las autoridades colombianas con respecto al cumplimiento de sus deberes de protección y garantía de los derechos humanos de los miembros de las minorías indígenas.”³⁹³

Igualmente, CODHES establece que es necesario “*diseñar políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de estas comunidades desde una perspectiva de ciudadanía democrática cultural.*”³⁹⁴

En cuanto a la atención dirigida a las mujeres desplazadas, el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia indica que

“El amplio conjunto de normas de protección específica de la población desplazada no ha sido construido con un enfoque de género y su aplicación y adopción programática a nivel interno, dependería de una plena realización de estos instrumentos, en consonancia con los relativos a la protección de la mujer. Ésta, sin embargo, no ha sido la realidad de las cosas y de hecho, en los diversos pronunciamientos de los organismos del Sistema de Naciones Unidas, el llamado para que se incluya un enfoque diferencial a favor de las mujeres es una de las recomendaciones más reiteradas.

(...)

“(R)esulta indispensable la formulación de una política pública a favor de las mujeres en situación de desplazamiento, como parte integral de la política pública general vigente, que adopte un conjunto de medidas positivas, construidas considerando las necesidades específicas de las mujeres víctimas del desplazamiento.”³⁹⁵

Por su parte, el mejoramiento de las políticas de respuesta al fenómeno del desplazamiento en relación con la atención especial que debe ser prestada a las mujeres se divide, entre otros, en los siguientes aspectos: Primero, es necesaria la inclusión del sexo de la persona desplazada como uno de los criterios sospechosos de discriminación enunciados en la Ley 387 de 1997.³⁹⁶ Segundo, en cuanto a los sistemas de información, se requiere que estos lleven a cabo una desagregación por sexo e identifiquen las mujeres cabeza de familia³⁹⁷, y que permitan la inscripción a título personal, “*de tal forma que, los cambios en los vínculos conyugales o en la*

³⁹³ Intervención del Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el acto conmemorativo del Día Internacional de las Poblaciones Indígenas, 8 de Agosto de 2003.

³⁹⁴ Boletín de CODHES, número 44, Abril de 2003.

³⁹⁵ Ponencia *Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento: Más que una cuenta pendiente*, elaborada por Carolina Vergel Tovar, asesora jurídica del Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, bajo la coordinación de Claudia Mejía, para el Seminario “ONG Colombianas: Estrategias de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento”, realizado en Cartagena de Indias, el 17 de Junio de 2003.

³⁹⁶ Numeral 3º del artículo 2º de la Ley 387 de 1997, precitado.

³⁹⁷ Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, Junio de 2003, p. 13.

*convivencia no alteren el reconocimiento como beneficiario(a) de todos los inscritos.*³⁹⁸
Tercero, en relación con la asistencia socioeconómica, se deben financiar proyectos productivos que las mujeres desplazadas cabeza de familia puedan realizar desde sus casas.³⁹⁹

2. Observaciones a los distintos componentes de la Política de Ayuda Integral a la Población Desplazada.

La Corte pasa a estudiar los reparos dirigidos a cada uno de los componentes de la respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento forzado.

2.1. Sistemas de Información relativos a la población desplazada y la ayuda recibida.

Desde la expedición de la Ley 387 de 1997 el Congreso de la República planteó la necesidad de que existieran sistemas adecuados de información⁴⁰⁰. Igualmente, el Documento CONPES 3057 de 1999, advirtió acerca de la ausencia de una metodología única para verificar la cantidad de personas desplazadas. En el momento de la publicación de dicho documento era evidente la dispersión de las fuentes de información, lo cual llevaba a deficiencias en el registro de las personas desplazadas, dificultaba el seguimiento de las políticas de ayuda y el desarrollo de los mecanismos de alerta temprana. Por estas razones, el Documento recomendó la creación de un sistema que comprendiera la *“estimación global [del fenómeno del desplazamiento] que incluya el número de personas afectadas, municipios expulsores y receptores y causas del desplazamiento.”* El mismo documento afirma que *“la Red de Solidaridad Social definirá una metodología de medición y pondrá en marcha un mecanismo de estimación técnicamente aceptado, (...) y el diseño de un formulario único que será diligenciado en el Ministerio Público.”*

³⁹⁸ Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, Junio de 2003, p. 43.

³⁹⁹ Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres ...*, p. 43.

⁴⁰⁰ Los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 387 de 1997 dicen lo siguiente: “**Artículo 11. Funcionamiento.** La Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población. || Además, le permitirá evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional. || **Artículo 12. Puntos de información locales.** La Consejería Presidencial para los Desplazados y la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales, las personerías municipales, las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana, la Iglesia y las organizaciones de desplazados, acordarán la instalación de puntos de red en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento. || **Artículo 13. Del Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia.** El Gobierno Nacional creará un Observatorio del Desplazamiento Interno por la violencia, el cual producirá informes semestrales sobre la magnitud y tendencias que presenta el desplazamiento y los resultados de las políticas estatales en favor de la población desplazada. Dicho observatorio fortalecerá la Red Nacional de Información y contará con la participación de expertos y centros académicos de reconocida trayectoria.”

Por estas razones, el Decreto 2569 de 2000 creó el Sistema Único de Registro el cual incluye a todas las personas desplazadas registradas y las clasifica de acuerdo a variables socioeconómicas⁴⁰¹. Igualmente se dio inicio al Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas (SEFC), el cual registra información de las 35 Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social, sobre los eventos de expulsión, llegada, reubicación y retorno de la población desplazada, y por lo tanto, constituye una herramienta para estimar tendencias territoriales del desplazamiento. De esta manera, el Estado dio un avance significativo en su capacidad operativa para atender a la población en condición de desplazamiento.

No obstante, los sistemas de manejo de información son objeto de los siguientes reparos: De una parte, el Sistema Único de Registro no incluye la totalidad de la población desplazada.⁴⁰² Primero, prescinde de las personas desplazadas que toman la decisión voluntaria de no acceder a la ayuda, o de no estar incluidas en la base de datos. De esta manera, si bien el registro es útil para el control y la evaluación de las personas desplazadas a las cuales se presta la atención, no es una fuente de información adecuada para analizar el fenómeno del desplazamiento forzado en su conjunto. Segundo, el Sistema Único de Registro excluye a las personas que desean ser incluidas en la base de datos, pero que no fueron inscritas por los funcionarios de la Red de Solidaridad Social dadas las condiciones impuestas por la normatividad vigente⁴⁰³. En estos casos, dado que una de los requisitos para acceder a la ayuda prestada a la población desplazada es estar inscrito en el registro único, se presentan situaciones en las que personas desplazadas, al no estar registradas, no reciben auxilio alguno. Varios de estos casos ya han sido tratados por la

⁴⁰¹ Los artículos pertinentes del Decreto 2569 de 2000 disponen: “ARTICULO 4o. DEL REGISTRO ÚNICO DE POBLACION DESPLAZADA. Créase el Registro Único de Población Desplazada, en el cual se efectuará la inscripción de la declaración a que se refiere el artículo 2º del presente decreto. || El Registro se constituirá en una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia. || ARTICULO 5o. ENTIDAD RESPONSABLE DEL MANEJO DEL REGISTRO ÚNICO DE POBLACION DESPLAZADA. La Red de Solidaridad Social será la entidad responsable del manejo del Registro Único de Población Desplazada.”

⁴⁰² Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op.cit, p. 13.

⁴⁰³ El decreto 2569 de 2000 establece ciertas condiciones para que la persona pueda acceder al registro: “ARTICULO 9o. VALORACION DE LA DECLARACION. A partir del día siguiente a la fecha del recibo en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción, esta entidad dispondrá de un término máximo de 15 días hábiles, para valorar la información de que disponga junto con la declaración, a efecto de realizar la inscripción o no en el registro de quien alega la condición de desplazado. || ARTICULO 10º. INSCRIPCION EN EL REGISTRO ÚNICO DE POBLACION DESPLAZADA. En caso de proceder la inscripción en el Registro Único, se entenderá surtida la notificación del acto de registro de la condición de desplazado, en la fecha en que se hubiere inscrito, al tenor del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. De tal decisión se dará aviso al interesado. || ARTICULO 11o. DE LA NO INSCRIPCION. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: || 1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad. || 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997. || 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997. || En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.”

jurisprudencia de tutela de la Corte Constitucional, que, como se observó anteriormente en esta sentencia, ha decidido que la condición de desplazado(a) es independiente de la inclusión del particular en el registro único.

De otra parte, el SUR no registra ayudas que no son entregadas por la Red de Solidaridad Social, tales como la educación, salud proyectos productivos, capacitación laboral y vivienda, lo cual impide llevar a cabo un seguimiento completo e integral de la ayuda prestada.⁴⁰⁴ Adicionalmente, dicha carencia permite una eventual duplicación de esfuerzos, pues diferentes entidades u organizaciones pueden acabar prestando una ayuda específica a una persona que ya la ha recibido en el pasado. Por último, que el sistema no incluya la integralidad de la atención recibida por el beneficiario, impide focalizar la atención para que ésta esté dirigida a los grupos de mayor vulnerabilidad.

El sistema SUR tampoco incluye información acerca de las tierras o bienes inmuebles que las personas desplazadas han abandonado. Esto es esencial para que puedan implementarse las políticas concernientes a la protección de la propiedad o de la posesión de dichos predios, o que permitan la adjudicación de tierras en el caso de la reubicación de las familias desplazadas.

Por último, en concordancia con lo anterior, como se observó en el acápite de reparos generales contra la respuesta institucional, los sistemas de registro no desagregan a la población inscrita de acuerdo al sexo o la inclusión de la persona en grupos étnicos vulnerables, no distinguen a las mujeres cabeza de familia, y no permiten la inscripción de la persona independientemente de su grupo familiar.

2.2. Prevención del desplazamiento.

La insuficiencia de las políticas de prevención ha sido uno de los elementos que con más consistencia ha sido criticado desde años atrás. La propia Red de Solidaridad Social ha expresado en diferentes ocasiones que *“el componente de prevención ha sido casi inexistente: está escasamente desarrollado en su formulación y existen apenas algunos intentos puntuales de implementación práctica.”*⁴⁰⁵ En el mismo sentido, la Red ha indicado que *“la prevención es el componente de la política que menos se ha desarrollado en cuanto a su normatividad y hay pocas estrategias de acción en marcha. También es el componente más difícil de manejar en la actual situación del conflicto.”*⁴⁰⁶

A pesar de que la Ley 387 de 1997 contenía numerosas disposiciones relativas a la necesidad de prevenir el fenómeno del desplazamiento forzado⁴⁰⁷, el Documento CONPES 3057 de 1999

⁴⁰⁴ Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 13

⁴⁰⁵ Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 18

⁴⁰⁶ Red de Solidaridad Social, II Seminario Internacional *“Balance de las Políticas de atención a la población desplazada”* y *“Retos de la Política de atención integral a la población desplazada”*, Documento elaborado durante el segundo semestre de 2002.

⁴⁰⁷ Los artículos 3º, 4º numeral 4º, 8º y 14, de la Ley 387 de 1997, entre otros, hacen referencia a la prevención. A continuación se citan dichas disposiciones: **“Artículo 3º De la responsabilidad del Estado.** Es responsabilidad del Estado colombiano 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. || Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los

criticó la “ausencia de políticas que detecten y neutralicen el desplazamiento” y de mecanismos de alertas tempranas. Por esta razón, dicho documento estableció en el marco del Plan de Acción para la Prevención y la Atención del Desplazamiento, la implementación de cuatro estrategias dirigidas a la “detección y neutralización” del desplazamiento dentro de las que se encuentran las siguientes: (i) “Seguridad” (ii) “Apoyo y Fortalecimiento de las autoridades locales”; (iii) “Promoción de la paz cotidiana” y el incentivo de “procesos de seguridad y convivencia democrática que integren acciones entre la fuerza pública y las comunidades para facilitar las condiciones de permanencia.”

Adicionalmente, se estableció el Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, que, bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo, pretende “establecer procedimientos que, gracias a una amplia gama de posibilidades, -como presencia de entidades del Estado, de organismos internacionales, de organizaciones de la sociedad civil o de la Fuerza Pública – respondan y protejan a las comunidades ante las amenazas.”⁴⁰⁸ Dicho sistema funciona a partir de las evaluaciones de riesgo adelantadas por la Defensoría del Pueblo, las cuales son enviadas al Comité Interinstitucional del Ministerio del Interior, quien evalúa dicha información con base en inteligencia militar, y decide sobre la emisión o no de la alerta temprana.

Posteriormente, se expidió el Decreto 2007 de 2001, en el cual se desarrolla la herramienta de “declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento” y ordena la implementación de varias acciones de protección de la propiedad en los casos en los cuales se presenta dicho riesgo⁴⁰⁹.

cuales se asienta la organización del Estado colombiano. || **Artículo 4°. De la creación.** Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos: (...) 4°. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia. || **Artículo 8°. De las acciones de prevención de los comités municipales.** Las acciones de prevención que deberán emprender los comités municipales, entre otras, serán: || 1. Acciones jurídicas. Los miembros del comité municipal deberán orientar a las comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia. || 2. Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos. || 3. Acciones asistenciales. Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán, con base en dicha evaluación, tomar las medidas asistenciales del caso. || **Artículo 14. De la prevención.** Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará, entre otras, las siguientes medidas: || 1. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento. || 2. Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación. || 3. Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada. || 4. Diseñar y ejecutar un Plan de Difusión del Derecho Internacional Humanitario, y || 5. Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención. (...)

⁴⁰⁸ Red de Solidaridad Social, *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia*, folio 41.

⁴⁰⁹ El artículo 1° del decreto 2007 de 2001 dispone lo siguiente: “Artículo 1°. Declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona y limitaciones a la

Sin embargo, las políticas mencionadas en líneas anteriores han sido consideradas insuficientes. Por ejemplo, la Red de Solidaridad Social y ACNUR consideran que "*en general(...) no se han desarrollado suficientemente en el nivel conceptual ni en el nivel operativo los componentes básicos de la estrategia de prevención establecidos tanto en la Ley 387 de 1997 como el CONPES 3057/99 (...).*"⁴¹⁰ La Red también manifiesta que no se ha logrado que la inversión social sostenible sea dirigida hacia comunidades en riesgo de desplazamiento⁴¹¹.

En el mismo sentido, el Ministerio de Educación Nacional aduce que "*a pesar del tiempo transcurrido en la ejecución de programas para atender a la población desplazada, aún se evidencia ausencia de sistemas de alerta temprana, de indicadores de gestión y de sistemas de seguimiento y evaluación, e imprecisión en los sistemas de incentivos.*"⁴¹²

En cuanto al Sistema de Alertas Tempranas, el Comité Interinstitucional tarda excesivamente en la evaluación del riesgo y, por consiguiente, el tiempo de respuesta es muy alto.⁴¹³ Adicionalmente, ni la Defensoría del Pueblo, ni el Comité Interinstitucional han logrado que las instancias militares actúen a partir de la información proveniente de las alertas tempranas. Por último, se constata que existe cierta desconfianza entre el Comité Interinstitucional y la

enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales. Con el objeto de proteger la población de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes patrimoniales, por circunstancias que puedan originar o hayan originado un desplazamiento forzado, el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, declarará mediante acto motivado, la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia, en una zona determinada del territorio de su jurisdicción, procediendo a: || 1. Identificar a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento, estableciendo en lo posible, el período de vinculación de cada uno de ellos con el respectivo inmueble. (...) Para el efecto, los respectivos Alcaldes Municipales, Procuradores Judiciales Agrarios, Jefes Seccionales del IGAC, Registradores de Instrumentos Públicos y Gerentes Regionales del INCORA, con base en los registros existentes en las UMATAS, en las Oficinas de Catastro y de Registro de Instrumentos Públicos, en el INCORA o en otras entidades, presentarán al Comité en un término no mayor a 8 días calendario, contados a partir de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, un informe sobre los predios rurales existentes en la fecha de declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de los primeros hechos que originaron el desplazamiento, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble. Este informe, una vez avalado por el Comité, constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas.(...) || *Parágrafo 1º.* Una vez el Comité establezca que cesaron los hechos que originaron la declaratoria de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, lo cual consignará en Acta, oficiará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente y al INCORA, levantando el impedimento a la libre enajenación, transferencia o titulación de bienes rurales. (...) || *Parágrafo 3º.* El Comité incluirá en el Plan de Acción Zonal –PAZ-, estrategias para la aplicación integral de los diferentes programas que contribuyan a la estabilización y consolidación económica de los beneficiarios de reforma agraria. Para el efecto, se elaborará previamente, un diagnóstico en coordinación con la Red de Solidaridad Social, con la participación de la población en riesgo de desplazamiento o efectivamente desplazada.”

⁴¹⁰ Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 18

⁴¹¹ Red de Solidaridad Social, II Seminario Internacional “*Balance de las Políticas de atención a la población desplazada*” ..., p. 15 y 17

⁴¹² Ministerio de Educación, *Política Para La Atención De Población Escolar Desplazada*, ..., p. 7 y 8 .

⁴¹³ 6.9 días en promedio.

Defensoría del Pueblo.⁴¹⁴ Por último, no se han implementado programas tales como el observatorio nacional del desplazamiento establecido en el artículo 13 de la Ley 387 de 1997.⁴¹⁵

2.3. Atención Humanitaria de Emergencia AHE

El Estado, a través de la atención humanitaria de emergencia, ha manifestado de manera consistente su deber de prestar asistencia alimentaria a la población desplazada.⁴¹⁶ En comparación con otros componentes de la ayuda prestada a la población desplazada por la violencia, éste ha mostrado resultados relativamente exitosos. De acuerdo a la Red de Solidaridad Social y al ACNUR, la asistencia humanitaria “*es el componente más desarrollado y consolidado, comparativamente con el resto de los componentes de la política. Ha habido avances muy importantes en cuanto al diseño e instrumentalización de la atención, creación de capacidad institucional de respuesta, oportunidad en la misma y volumen de inversión.*”⁴¹⁷

No obstante, además de los reparos expuestos en la parte general de las políticas de atención a la población desplazada, tales como la insuficiencia en la cobertura, la existencia de procedimientos de contratación inflexibles y la falta de claridad en cuanto a la responsabilidad de las entidades territoriales en la prestación de servicios públicos básicos, se observan los siguientes reparos:

Primero, que de acuerdo a la Red de Solidaridad Social, no existe un esquema de ayuda que responda a las nuevas modalidades de desplazamiento (intra-urbano o inter veredal).⁴¹⁸

La segunda crítica radica en el hecho grave de que existe un número considerable de casos en los cuales la población desplazada no recibe dicha prestación. De una parte, esto se debe a que en ocasiones la atención de emergencia no se presta dentro del término legal de 72 horas posteriores a la urgencia, y puede inclusive llegar a tardarse seis meses.⁴¹⁹ De otra parte, en los momentos en los cuales la población desplazada se encuentra sin posibilidades de obtener alimentación (por ejemplo, por encontrarse en el período de transición entre la atención humanitaria de emergencia y los programas dirigidos a la autosuficiencia económica), se presentan “*colapsos alimenticios*”, los cuales son definidos por la Defensoría del Pueblo como

⁴¹⁴ Estas críticas son formuladas por la organización *International Crisis Group*, “La Crisis Humanitaria en Colombia”, Informe de América Latina, No 4, 9 de Julio de 2003, p. 18

⁴¹⁵ Precitado

⁴¹⁶ La prestación de la asistencia alimentaria está dispuesta en diversas normas. Por ejemplo, el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 dispone: “**Artículo 15. De la Atención Humanitaria de Emergencia.** Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas (...)” (subraya fuera de texto) En el mismo sentido, ver el artículo 20 del Decreto 2569 de 2000.

⁴¹⁷ Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 23

⁴¹⁸ Red de Solidaridad Social, Documento para Seminario Internacional ..., p 15

⁴¹⁹ Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 94

aquellos eventos en los cuales la población desplazada es encuentra sin posibilidades de obtener alimentación.⁴²⁰

Tercero, se observa la inexistencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo que permitan consolidar, por casos o territorios, la situación alimenticia de la población en condición de desplazamiento.⁴²¹

Cuarto, la insuficiencia de recursos ha llevado a que se congelen la ejecución o renovación de los contratos entre la Red de Solidaridad Social y las ONG's que prestan atención humanitaria de emergencia, lo que ha entorpecido en gran medida que la población desplazada reciba la atención básica para su supervivencia.

Por último, se han dispuesto requisitos adicionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia, tales como la exigencia de una visita domiciliaria, que obstruyen la ejecución eficiente de este componente.

2.4. Salud

Los artículos 17 y 19 numeral 4° de la Ley 387 de 1997, ordenan implementar mecanismos para que la población desplazada por la violencia acceda a los servicios de asistencia médica integral. En este contexto, se han implementado una multiplicidad de normas que reglamentan los procedimientos a llevar a cabo para que los particulares en condición de desplazamiento puedan recibir el servicio de salud.

Así, por ejemplo, para el año 2003, con el Acuerdo 243 se aprobó el Presupuesto del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA para la vigencia fiscal de 2003 y se definió la forma como serían empleados los recursos de la subcuenta de riesgos catastróficos⁴²² -Subcuenta ECAT FOSYGA, de acuerdo con los convenios que celebren el Ministerio de Salud y los departamentos y distritos certificados como receptores de esta población y sujeta al monto de los recursos presupuestales disponibles. Igualmente definió que los costos de los servicios de salud de la población desplazada estarían a cargo de las ARS a las que se encuentren afiliados antes de producirse el desplazamiento, hasta la terminación del período contractual, luego de lo cual deberán trasladarse a una ARS del lugar en el que se encuentren asentados.⁴²³

⁴²⁰ Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 15. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, "*son entre el segundo y el tercer año de desplazamiento que las familias enfrentan los mayores niveles de empobrecimiento y crisis alimentaria*".

⁴²¹ Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 98.

⁴²² El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud mediante Acuerdo 59 del 29 de abril de 1997 declaró como evento catastrófico el desplazamiento masivo de la población por causa de la violencia y precisó que ese grupo poblacional tiene derecho al servicio de salud necesario para la atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento

⁴²³ Acuerdo 243 de 2003. Artículo 33. Aseguramiento de la población que se traslada de municipio. Cuando una persona afiliada al régimen subsidiado fije su domicilio en un municipio diferente al que se afilió al régimen subsidiado, deberá ser atendido por la red pública del municipio al cual se trasladó, e iniciar el proceso de identificación, selección y afiliación al régimen subsidiado. Cuando el cambio de domicilio obedezca a desplazamiento forzoso, retorno o reubicación de la población desplazada, los afiliados serán atendidos con cargo a los recursos de la ARS a la cual se encuentren afiliados y hasta la

Sin embargo, además de la insuficiente cobertura, los documentos allegados a la Corte critican principalmente tres elementos de dichas políticas.

En primer lugar, el alto grado de descoordinación entre las entidades encargadas de inscribir a la población desplazada en el registro único, las entidades competentes para prestar los tratamientos, y los organismos que deben pagar por dichos servicios.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo considera que la verificación de la inclusión en Sistema Único de Registro al momento de solicitar servicios de salud, *"es un proceso dispendioso, susceptible de repetirse por razones que generalmente tienen su origen en la falta de coordinación interinstitucional y (...) en la insuficiencia de bases de información" (...) Los costos sociales de falta claridad, coordinación y tecnología para llevar a cabo el proceso de verificación de inclusión son asumidos por la población desplazada*"⁴²⁴.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo estima que la reclamación de reembolsos por parte de las entidades prestadoras de salud es difícil y demorada. Para que el FOSYGA cancele los servicios prestados a la población desplazada se deben llevar a cabo cuatro verificaciones de inclusión en el SUR, y una quinta realizada por FISALUD en Bogotá, sin contar con la confrontación de los demás papeles anexos a la cuenta. Por estas razones, dicho trámite puede requerir meses, generando problemas de liquidez a las IPS, y una mayor resistencia a prestar los servicios de salud a los desplazados o a suministrarles los medicamentos que se les hayan recetado.⁴²⁵

En lo concerniente a los trámites del pago de los costos de los tratamientos y servicios de salud por parte del FOSYGA, el documento del ACNUR y la Red de Solidaridad Social indica que *"se ha extendido la negativa de las IPS a atender a la Población Desplazada arguyendo el retraso en el pago de las reclamaciones por parte de FISALUD. Este factor se ha convertido en una restricción del derecho a la salud de carácter estratégico, e invalida en la práctica el acceso universal y gratuito al servicio para la Población Desplazada logrado mediante el desarrollo normativo y mediante la provisión de recursos financieros por parte del gobierno nacional. Los factores que generan este problema son a) la centralización del manejo de los recursos en una sola fiduciaria, además localizada exclusivamente en Bogotá, b) la inadecuada capacitación a los funcionarios de las IPS sobre la compleja tramitología para el reconocimiento de las reclamaciones por parte de FISALUD, lo que causa errores en la facturación y devolución de las cuentas, c) la inconsistencia entre la información de la base de datos de Registro que maneja la RSS y la información que genera la IPS que preste el servicio."*⁴²⁶

En el mismo sentido, existe arbitrariedad en la prestación del servicio, pues los centros médicos exigen, cada uno, documentos y trámites distintos, apartándose así de los procedimientos establecidos en las normas.

terminación del período contractual. La entidad territorial a la cual se ha trasladado deberá dar aplicación a lo establecido en el artículo 11 del presente acuerdo.

⁴²⁴ Defensoría del Pueblo, Evaluación...p. 19

⁴²⁵ Defensoría del Pueblo, Evaluación...p. 39

⁴²⁶ Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 36

“Para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado el acceso oportuno a atención médica de ellas y sus familiares (especialmente hijas e hijos) se dificulta por el manejo arbitrario, que los centros médicos hacen de las políticas y programas establecidos para atender a esta población. Algunas han sido atendidas presentando una carta que acredita su condición, a otras se les ha exigido además de la carta estar en el sistema nacional de información. Los trámites burocráticos para lograr la atención dificultan notoriamente el acceso de las mujeres desplazadas a la oferta institucional y cuando lo logran, deben enfrentar las limitaciones económicas para adquirir las medicinas y/o practicarse exámenes especializados.”⁴²⁷

En segundo lugar, no se han desarrollado los componentes de atención psicosocial a la población desplazada.⁴²⁸

Por último, ante la necesidad de incorporar o reincorporar a las población desplazada al Sistema General Seguridad Social en Salud, vinculándola al régimen respectivo (subsidiado o contributivo), y de evitar así la duplicidad de pagos del servicio de salud⁴²⁹, el Ministerio de la Protección Social expidió la Circular 042 de 2002. Ésta señaló que los cobros sobre prestación del servicio de salud a población desplazada deben ser realizados a las ARS cuando: (i) No excedan el POS, (ii) No se produzcan por servicios prestados dentro de los tres o seis meses de la ayuda humanitaria, y (iii) no correspondan a las afecciones “inherentes a la condición de desplazamiento.” De resto, el servicio de salud sí está a cargo del FOSYGA. No obstante, la implementación de dicha circular causó varios problemas.

A pesar de que la circular referida solucionó en parte el problema de duplicidad de pagos, y reintegró al menos a una parte de la población desplazada al sistema general de seguridad social en salud, causó “restricciones, discriminaciones en la práctica, congestión e incluso negación en la prestación del servicio.”⁴³⁰ De acuerdo a algunos de los documentos estudiados, la circular 042 resultó en la desatención de la población desplazada en diferentes ciudades del país.⁴³¹ En este orden de ideas, la necesidad de ordenar el sistema llevó a la toma de la mencionada medida sin considerar su impacto práctico en la población desplazada, ni en el funcionamiento del conjunto de entidades del SNAIPD.

⁴²⁷ Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Pilar Rueda, Abril de 2002, p. 35.

⁴²⁸ Esta crítica se encuentra en dos documentos aportados: Red de Solidaridad Social y ACNUR, Balance..., p. 37 y Defensoría del Pueblo... p. 41

⁴²⁹ Es por esto que desde el año 2001 el Documento CONPES 3115/01 solicitó al Departamento Nacional de Planeación “estudiar los mecanismos para agilizar los procesos de inscripción de la población desplazada en el SISBEN y explorar la posibilidad de que las personas incluidas en el SISBEN de un Municipio expulsor, puedan ser atendidas en el Municipio receptor.”

⁴³⁰ Defensoría, ...p.31

⁴³¹ “El drástico cambio en la política pública de atención en salud, la cual, a partir de finales del año 2002, cerró sus puertas para la atención integral, por falta de recursos” Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, Junio de 2003, p. 35.

2.5. Estabilización socioeconómica.

Para la generalidad de políticas de estabilización socioeconómica, se constata una diversidad de problemas relacionados con las políticas dirigidas a la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia.

Primero, el acceso de la población desplazada a los programas de estabilización, se obstaculiza por la existencia de requisitos y condiciones que no se ajustan a la especial situación de las personas en situación de desplazamiento. En este sentido, el documento CONPES 3115 de 2001 indicó que *“(l)os procedimientos para el acceso de la población desplazada a programas de Inversión a través de entidades del orden nacional han sido restrictivos. En algunos programas a los cuales se accede por demanda, como es el caso de los créditos para actividades productivas, subsidios o acceso a tierras y vivienda los mecanismos de focalización no contemplan canales especiales de acceso para la población desplazada. En muchos casos, existiendo demanda por parte de esta población, algunas entidades no han podido ejecutar recursos programados debido a que los mecanismos de calificación limitan su asignación a desplazados.”* Por esto, el Documento recomendó *“revisar y adecuar los mecanismos de calificación y acceso a los programas a cargo del Sistema”*.

Segundo, el Documento CONPES 3057 de 1999 afirmó que no existían programas que respondan a la realidad según la cual *“cerca de la mitad de las familias desplazadas tienen a mujeres como jefe de hogar”*. Por ejemplo no había criterios de ponderación que promuevan la participación de las mujeres cabeza de familia en los programas de estabilización económica. Tampoco existe un programa del ICBF que, a través de hogares infantiles, cuide a los menores para que las mujeres puedan disponer de parte de su tiempo para actividades productivas. En este sentido, el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia sostiene lo siguiente:

“Se hace indispensable la creación de guarderías o el aseguramiento de cupos suficientes en las guarderías públicas ya existentes para los niños en situación de desplazamiento que no están aún en edad escolar, que les garanticen un cuidado especial mientras que las madres trabajan.”⁴³²

Adicionalmente, se observan reparos específicos a los diferentes componentes de la estabilización socioeconómica. Estos se estudian a continuación.

2.6. Proyectos productivos.

La obligación de proveer ayuda para la población en condición de desplazamiento incluye la creación de proyectos productivos que conduzcan a la estabilización socioeconómica de dichas comunidades. Lo anterior está previsto en el artículo 17 de la Ley 387 de 1997. Dicha disposición establece que el gobierno nacional debe promover medidas que permitan el acceso

⁴³² Ponencia *Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento: Más que una cuenta pendiente*, elaborada por Carolina Vergel Tovar, asesora jurídica del Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, bajo la coordinación de Claudia Mejía, para el Seminario “ONG Colombianas: Estrategias de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento”, realizado en Cartagena de Indias, el 17 de Junio de 2003.

de la población desplazada a programas de proyectos productivos y de fomento a la microempresa. Por su parte, el Decreto 2569 de 2000, fija las funciones y responsabilidades de las diferentes entidades, tanto en el nivel central como en el territorial, en lo relacionado con la ejecución de las políticas de estabilización socioeconómica. Los artículos 26 y 27 establecen la existencia de unos montos de ayuda máximos, y condiciona la ejecución de los programas a la disponibilidad presupuestal.⁴³³

Por su parte, los proyectos de capital semilla fueron sustituidos a partir del Plan Nacional de Desarrollo (2203-2006) por líneas de crédito de cuyo diseño e implementación estarían a cargo de Finagro. De otra parte, el Acuerdo 003 de 2003, expedido en cumplimiento del Decreto 2569 de 2000, *“en adelante la Red de Solidaridad Social no apalancará las iniciativas productivas con capital semilla, pues no es su función y las acciones se han encaminado hacia la gestión con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el cual ha abierto una línea de crédito para beneficiar, entre otras, a la población afectada por el conflicto con prioridad en la población en condición de desplazamiento. Dicha línea posee condiciones más favorables en cuanto a tasas de interés y garantías, especialmente, que otras líneas crediticias de la misma entidad.”*⁴³⁴ Por su parte, la Circular VO 007 de 2003 reguló líneas de créditos agrícolas con tasas de interés favorables, y garantías que cubrían el 100% del monto.

No obstante, a pesar de la abundancia de normas en materia de proyectos productivos, se denotan ciertas falencias. En 1999, autores como Muggah afirmaron que *“la introducción de proyectos productivos ha sido vista como un error a gran escala y sus fracasos han sido atribuidos a la incapacidad de las personas desplazadas para devolver los créditos en los meses previos a la primera producción / cosecha.”* Por su parte, el Documento CONPES 3115 de 2001 consignó que las entidades del SNAIPD no habían realizado una apropiación suficiente de recursos para atender el problema y estableció asignaciones presupuestales para cada una de ellas⁴³⁵. Adicionalmente el Documento criticó que las políticas en materia de generación de proyectos productivos no se ajustaban a las características de la población desplazada. También abordó problemas relacionados con la ausencia de capacidad técnica por parte de las entidades responsables de los programas y la poca información sobre la oferta institucional con que contaba la población en condición de desplazamiento.⁴³⁶

En el momento presente, tiempo después de la publicación de los anteriores documentos, las políticas de atención a la población desplazada por la violencia en materia de generación de proyectos productivos sufren de las mismas carencias. Las críticas a dichas políticas se dividen en (i) las que se dirigen contra ciertos aspectos del diseño de la política, y (ii) aquellas que hacen reparos a cuestiones relacionadas con su implementación.

2.6.1. En cuanto a la formulación, se observan principalmente cuatro dificultades. En primer lugar, tanto los requisitos y condiciones para acceder a la ayuda, como las alternativas ofrecidas, no concuerdan con las condiciones específicas de la población desplazada. Para acceder a algunos de los créditos ofrecidos, la población desplazada debe demostrar que no se encuentra

⁴³³ Así mismo, el Acuerdo 049 reglamentó los procedimientos para acceder a los programas de estabilización económica, y dentro de esto, dispuso los montos máximos asignados a ellos.

⁴³⁴ Red de Solidaridad Social, respuesta a las preguntas realizadas por la Sala Tercera de Revisión

⁴³⁵ Por ejemplo, el CONPES asignó al Banco Agrario siete mil millones de pesos para el año 2001 y veinte mil para el año 2002.

⁴³⁶ Robert Muggah, ..., p 255, 267, 268