

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**

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

**AUTO 383 DE 2010**

**Referencia:** Sentencia T-025 de 2004 y autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, 052 de 2008, 007, 008 y 314 de 2009.

Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.

**Magistrado Ponente:**  
**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil diez (2010)

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, Juan Carlos Henao Pérez, y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y

**C O N S I D E R A N D O**

**I. ANTECEDENTES**

1. Ante la vulneración masiva, generalizada y reiterada de los derechos constitucionales de la población desplazada, no sólo por causas asociadas al conflicto armado interno, sino también debido a problemas de tipo estructural y sistémico relacionados con la ausencia de políticas públicas idóneas y eficaces para la prevención y atención del desplazamiento forzado interno, la

Corte Constitucional declaró en la sentencia T-025 de 2004 *“la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”*.

2. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, *“el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”*<sup>1</sup> En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido, además de la sentencia T-025 de 2004, numerosos autos de seguimiento para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

3. Dadas las dimensiones y complejidades del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento declarado mediante sentencia T-025 de 2004, la Sala Plena de esta Corporación asumió el seguimiento del cumplimiento de las órdenes impartidas en dicha sentencia y en sus autos complementarios, y por razones operativas creó una Sala Especial de Seguimiento, la cual mantendrá la competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país, hasta la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

4. La Corte señaló en la sentencia T-025 de 2004 que una de las causas de la insuficiencia institucional y presupuestal que daba origen a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional, estaba relacionada con la inadecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, en la atención del desplazamiento forzado. Esta falencia ha afectado de manera decisiva el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia, la adecuada asignación y destinación de recursos, y la capacidad institucional en su conjunto. La Corte Constitucional señaló que *“uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de la entidades territoriales”*<sup>2</sup> y que *“uno de los mayores obstáculos (...) en materia de atención integral a la población desplazada es (...) la debilidad y falta de coordinación institucional (...) y la falta de clarificación, de asunción y de cumplimiento de reglas precisas respecto del grado de*

---

<sup>1</sup> Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los autos 010 y 045 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). Ver también la sentencia T-086/03 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

<sup>2</sup> auto 177 de 2005.

*corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada*”<sup>3</sup>.

5. En el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ha adoptado diferentes decisiones encaminadas a orientar el fortalecimiento de la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, con el objeto de garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada, y así avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional. Las órdenes dadas por la Corte en el tema de coordinación en estos seis años de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 pueden sintetizarse así:

5.1. La Corte expidió el **auto 176 de 2005**, por el cual emitió órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada, de acuerdo a la sentencia T-025 de 2004, al constatar que en el proyecto de presupuesto del año 2006 y en los decretos de liquidación de gastos, no se establecieron explícitamente los recursos asignados a cada entidad del nivel nacional para implementar la política de atención a las personas desplazadas de tal forma que se cumpliera con la obligación de darles una atención específica, adecuada y oportuna y pudiera hacerse un seguimiento a los recursos efectivamente destinados a esta población dentro de los que se destinaban en programas generales dirigidos a la población vulnerable. Igualmente la Corte constató que las entidades territoriales no demostraron un compromiso con la política de atención a la población desplazada acorde a sus obligaciones constitucionales y legales. Por tal motivo, llamó la atención a las entidades nacionales, y territoriales sobre la necesidad de aplicar las normas legales de índole presupuestal que establecen la prioridad en la ejecución de los programas de la población desplazada, dándole prelación constitucional al gasto público destinado a la población desplazada (artículo 58 de la Ley 921 de 2004).

5.2. En su labor de seguimiento, esta Corporación tras constatar las debilidades en la distribución y articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, emitió el **auto 177 de 2005**, por medio del cual señaló: “*uno de los factores que ha retrasado el avance hacia la superación de dicho estado de cosas es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales*”, además reiteró los criterios constitucionales básicos que deben tener en cuenta los organismos de los diferentes niveles territoriales y adoptó una serie de medidas específicas encaminadas a asegurar la efectiva coordinación.

La Corte le recordó al Ministerio del Interior y de Justicia su rol como instancia de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, y le ordenó diseñar e implementar “*una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca*

---

<sup>3</sup> auto 314 de 2009.

*efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos*". Para tal efecto, se ordenó a dicho organismo evaluar las políticas públicas de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, elaborar e implementar una estrategia de coordinación presupuestal y administrativa en los distintos niveles territoriales, y promover un mayor compromiso administrativo y presupuestal por parte de los departamentos, municipios y distritos.

**5.3.** En ejercicio del seguimiento al cumplimiento de la sentencia de tutela T-025, la Corte expidió el **auto 218 de 2006**, en el que puso en evidencia el incumplimiento de las medidas ordenadas en la citada sentencia, por parte de las instituciones estatales llamadas a asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y particularmente de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

La Corte de nuevo señaló como uno de los puntos más críticos la ausencia de *"coordinación general del sistema de atención a la población desplazada"* y la *"deficiente coordinación de las labores adelantadas por las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia"*. Constató la desestructuración, descoordinación y fragmentación en el diseño, ejecución e implementación de las políticas públicas en la materia, y especialmente el significativo rezago en la labor articuladora del Ministerio del Interior y de Justicia entre los organismos de los distintos niveles territoriales, y en la labor coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD- por parte del Comité Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -CNAIPD-, escudados en un erróneo entendimiento de la autonomía de las entidades territoriales y de los principios de coordinación, complementariedad y subsidiariedad que rigen la distribución de competencias entre los niveles territoriales. De acuerdo con este diagnóstico, en el referido auto se ordenó reorientar las políticas de coordinación entre los niveles nacional y territorial, con el objeto de asegurar el goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada por la violencia.

**5.4.** La Corte en el **auto 266 de 2006** reiteró el diagnóstico anterior, poniendo en evidencia la ausencia de una estrategia específica y concreta de coordinación y promoción de las acciones de las entidades territoriales en materia administrativa y presupuestal, así como la necesidad de que los organismos de control, organismos internacionales y organismos de la sociedad civil, hagan un seguimiento de dichas políticas en el marco de sus competencias. Igualmente, luego de evaluar la actuación de las entidades estatales de los distintos niveles territoriales encargados de la atención del desplazamiento forzado, se ordenó la readecuación de sus políticas según los parámetros constitucionales, y se invitó a los organismos de control,

organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil ha participar en el seguimiento de dichas políticas.

**5.5.** La Corte Constitucional, expidió el **auto 334 de 2006** al analizar el cumplimiento de las órdenes impartidas al Ministro del Interior y de Justicia en sentencia T-025 de 2004 y en los autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, ordenó remitir información al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá para que estudiara la apertura del incidente de desacato, con base en las solicitudes allegadas al proceso, contra la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia. Esta decisión tuvo como base, el informe que la funcionaria remitió a la Corte en cumplimiento del auto 266 de 2006. De la valoración que la Sala Tercera de Revisión, hiciera sobre dicha respuesta, y de conformidad con el informe de la Procuraduría General de la Nación, consideró que los instrumentos solicitados, que debían estar diseñados y en funcionamiento desde noviembre de 2005, continuaban en etapa de diseño. Que las estrategias de coordinación, promoción, divulgación y participación solicitadas en el auto 177 de 2005, eran inexistentes, pues su diseño se postergó, sin justificación, para los años 2007 y 2008. Respecto de la estrategia de coordinación de esfuerzos presupuestales, las acciones reportadas resultaban ostensiblemente precarias, como quiera que se reducían a dar cuenta del envío de circulares, comunicaciones y exhortos, al "*monitoreo telefónico directo*", a la realización de discursos y conferencias pedagógicas, a la expedición de decretos o resoluciones en donde se reitera la obligatoriedad de remitir la información solicitada en las circulares y comunicaciones, o más recientemente la propuesta de conformar un grupo de trabajo especializado.

Igualmente en la respuesta no se informó sobre el compromiso presupuestal y administrativo de las entidades territoriales, pese a haber contado con la información necesaria. Por lo que no era posible, a esta Corporación, constatar los resultados de la promoción realizada por el Ministerio del Interior y de Justicia, así como sobre si se contaba con mejores instancias de coordinación, o si había más recursos asignados por las entidades territoriales, o cuáles eran las necesidades de infraestructura, apoyo técnico, o recursos de las entidades territoriales o en general, sus capacidades institucionales, para determinar aspectos prioritarios que debían ser solventados por el Gobierno Nacional.

**5.6.** La Corte mediante el **auto 233 de 2007**, recordó que el gobierno no había presentado los indicadores para medir la coordinación entre las entidades del nivel nacional, ni los indicadores para medir la coordinación de esfuerzos entre el nivel central y el territorial, siendo esta una de las falencias esenciales que perpetúan los vacíos detectados por la Corporación. Posteriormente, en el **auto 116 de 2008** esta Corporación señaló la insuficiencia de los indicadores de coordinación presentados por el gobierno y en consecuencia ordenó "*al Director de Acción Social, a la Directora de Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia y a la Directora del Departamento*

*Nacional de Planeación que en el término de un mes, contado a partir de la comunicación del presente auto, presenten ante la Procuraduría General de la Nación un documento que demuestre que no han omitido de manera negligente el cumplimiento de sus deberes frente a lo ordenado por la Corte Constitucional en materia de indicadores de coordinación y la forma como ha sido acatada dicha orden. Con el fin de dar cumplimiento a lo aquí ordenado, el gobierno nacional podrá tener en cuenta las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en materia de indicadores de coordinación.”*

5.7. Debido a que la información proveniente del Ministerio del Interior y de Justicia no revelaba cuál era la situación de la población desplazada en las diferentes entidades territoriales, la Corte, mediante **auto 052 de 2008** solicitó a los gobernadores y alcaldes de todo el país información sobre la situación de los desplazados en cada entidad territorial, las necesidades de diferente orden de las entidades territoriales para atender a la población desplazada y los resultados de las acciones emprendidas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y ordenó a las entidades territoriales la realización objetiva de esfuerzos administrativos y presupuestales para la superación del estado de cosas inconstitucional, y el envío de la información necesaria para conocer la situación de desplazamiento en las respectivas entidades y los lineamientos de las políticas adoptadas en este marco.

5.8. Ante la persistencia de las deficiencias de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, y las disparidades existentes entre las entidades territoriales en cuanto a la gravedad de la situación del desplazamiento forzado y la correspondiente respuesta de la entidad territorial, la Corte expidió el **auto 007 de 2009** en el que señaló que para que los responsables a nivel nacional cumplieran efectivamente su labor de coordinar la política pública de atención a la población desplazada, era preciso que todos los gobernadores departamentales y alcaldes municipales cumplieran cabalmente sus funciones, de conformidad con la distribución de competencias efectuada en las normas vigentes y la gravedad de la situación en la respectiva jurisdicción, y colaboraran decididamente con el Gobierno Nacional en la definición y ejecución de mecanismos que aseguraran el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En dicho auto, la Corte recordó que de acuerdo al artículo 288 de la Constitución Política, *“las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad,”* y resaltó lo dicho en la sentencia C-1051 de 2001<sup>4</sup> sobre el alcance de estos principios:

*“El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a*

---

<sup>4</sup> Sentencia C-1051/01 (M.P. Jaime Araujo Rentería)

los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales.

*“El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.”<sup>5</sup> El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias”.*

Igualmente, recordó que en la sentencia C-1187 de 2000, de acuerdo al principio de subsidiariedad, *“la Nación debe colaborar con las entidades territoriales cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias, es decir, la Nación debe apoyar siempre a las entidades territoriales más débiles”.*<sup>6</sup> Y finalmente reiteró que de acuerdo con los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, *“las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales para que superen sus falencias en materia de atención a la población desplazada y se garantice el goce efectivo de sus derechos. De igual manera, en aquellas entidades territoriales que por su precaria capacidad presupuestal y administrativa no puedan atender a la población desplazada, las entidades nacionales, según sus competencias materiales y dentro del nuevo esquema de coordinación creado por la ley, en virtud del principio de subsidiariedad, deberán realizar todas las acciones y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, sin que para ello constituya un obstáculo la autonomía de las entidades territoriales, que, como lo ha reiterado esta Sala, no se opone a que la Nación cumpla sus obligaciones respecto de los derechos de la población desplazada, ni puede ser invocada para disculpar la permanencia de fallas claramente identificadas.”*

**5.9.** En este mismo sentido, en el **auto 008 de 2009**, la Corte constató la persistencia de los problemas de coordinación de las entidades nacionales responsables de la atención integral a la población desplazada; estimó que éste componente no tiene responsables claros, ni herramientas adecuadas para exigir a las entidades el cumplimiento de sus responsabilidades. En cuanto a los indicadores de gestión, advirtió que se encontraron cuestionamientos técnicos sobre la pertinencia, suficiencia y adecuación, por lo cual, ordenó no

<sup>5</sup> Sentencia C-201 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz)

<sup>6</sup> Sentencia C-1187 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz)

adoptar los indicadores presentados por el gobierno el 12 de junio de 2008, y advirtió que ello no significaba que el gobierno no pudiera establecer indicadores de gestión administrativa respecto, tanto de la coordinación nacional, como en relación con la coordinación con las entidades territoriales, con el objeto de superar una de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional.

**5.10.** Con el fin de avanzar en la superación de los problemas de coordinación entre la Nación y los territorios en materia de atención integral a la población desplazada, la Corte profirió el **auto 314 de 2009** y constató que las mayores falencias y obstáculos que subsisten en la materia son “(i) *la debilidad y falta de coordinación institucional; (ii) la ausencia de especificidad, racionalidad y diferencialidad en la formulación e implementación de políticas públicas para población desplazada; (iii) la falta de asignación y ejecución de recursos suficientes y necesarios para la atención integral a la población desplazada; (iv) la falta de clarificación, de asunción y de cumplimiento de reglas precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a población desplazada*”. En este contexto, definió el marco normativo y jurisprudencial de la coordinación entre Nación y entidades territoriales, a partir de las directrices constitucionales que definen al Estado colombiano como un Estado unitario que reconoce la autonomía de las entidades territoriales, según los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.

La Corte señaló que si bien la Ley 1190 de 2009 y el Decreto 1997 de 2009 reglamentario de dicha ley, presentan regulaciones y avances en la materia, subsiste la necesidad de una implementación efectiva de estas regulaciones para el logro del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, puesto que no todos los instrumentos diseñados por el Ministerio del Interior y de Justicia cumplen con los criterios cualitativos requeridos para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional. La Corporación reiteró que se requiere de manera urgente e inaplazable “(i) *fortalecer la capacidad y coordinación institucional, así como la tecnificación y optimización de los procedimientos actualmente existentes; (ii) diseñar e implementar una política específica y diferencial para población desplazada; (iii) destinar y asignar los recursos necesarios y suficientes para el logro del goce efectivo de los derechos de esta población; (iv) determinar reglas claras y precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales, para la implementación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, en materia de atención a la población desplazada; (v) así como también modificar la percepción y actitud de las autoridades nacionales y locales responsables frente al fenómeno del desplazamiento y las víctimas de este delito*”.

A partir de este marco normativo y jurisprudencial, la Corte reiteró la necesidad de “*fortalecer la capacidad y coordinación institucional, así como la tecnificación y optimización de los procedimientos actualmente existentes*

(...) *determinar reglas claras y precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales para la implementación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, en materia de atención a población desplazada, así como también modificar la percepción y actitud de las autoridades nacionales y locales responsables frente al fenómeno del desplazamiento y las víctimas de este delito*". En el mismo sentido, la Corte ordenó a las entidades territoriales de los diferentes niveles, el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en los respectivos autos de seguimiento, en materia de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, con el objeto de asegurar el goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada por la violencia.

6. Por todo lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y autos de cumplimiento, encontró necesario la realización de siete (7) Sesiones Técnicas Regionales,<sup>7</sup> y la remisión de informes sobre la forma como las entidades territoriales priorizadas habían asumido sus compromisos con la población desplazada, con base en los cuales se realizaría el diagnóstico de la situación y la superación de las falencias y obstáculos en materia de coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales para la atención integral a la población desplazada. Los objetivos generales y específicos de las Sesiones Técnicas Regionales fueron los siguientes:

*"- Evaluar el nivel de cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte en materia de coordinación y corresponsabilidad entre la Nación – Entidades Territoriales respecto de la atención integral a población desplazada.*

*- Lograr la concretización de reglas precisas y claras respecto de los principios de corresponsabilidad, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el marco de las competencias constitucionales y legales de la Nación y las Entidades Territoriales, en materia de prevención y atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado.*

*- Avanzar en la implementación efectiva de dichas reglas, así como en la cooperación entre la Nación, Departamentos y Municipios para garantizar el ciento por ciento en el goce efectivo de derechos de la población desplazada, de conformidad con los indicadores de GED adoptados por la Corte.*

*- Avanzar en la concreción de estándares y criterios definidos para atención a la población desplazada, así como en la medición de indicadores de goce efectivo de derechos de manera que se defina qué le corresponde en grado de responsabilidad a la Nación y a cada entidad territorial.*

*- Conocer las dinámicas de interacción entre el Ministerio, las demás entidades del orden nacional, y las autoridades locales con el fin de poder*

---

<sup>7</sup> Las 7 sesiones técnicas se llevaron a cabo de la siguiente forma: **Primera**, 3 de diciembre 2009, Departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Alcaldía Distrital de Bogotá D.C. y Alcaldías Municipales de Medellín, Cali y Soacha; **Segunda**, 21 de enero de 2010, Departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre, y los Municipios priorizados de cada uno de estos departamentos; **Tercera**, 18 de febrero de 2010, Departamentos de Cauca, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca, y los municipios priorizados de cada uno de estos departamentos; **Cuarta**, 25 de marzo de 2010, Departamentos Caquetá, Guaviare, Meta, Vaupés, Amazonas; **Quinta**, 29 de abril de 2010, Departamentos de Antioquia, Risaralda, Caldas, Chocó; **Sexta**, 20 de mayo de 2010, Santander del Norte, Santander, Arauca, Guainía, Vichada; **Séptima**, 17 de junio de 2010, Boyacá, Huila, Tolima, Casanare y Cundinamarca.

*construir fórmulas para superar esta falencia estructural relativa a la falta de coordinación e implementación de los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia”.*

## **II. OBJETO DEL AUTO**

7. El presente auto tiene por objeto evaluar los distintos informes que se recibieron tanto por parte de las entidades territoriales que participaron en las sesiones técnicas, como de los informes presentados por el gobierno nacional, con ocasión del auto 314 de 2009 para identificar la problemática concreta que enfrentan las entidades territoriales en términos de capacidad institucional, disponibilidad de recursos, coordinación, y existencia de una política pública de atención a la población desplazada que responda a las necesidades y posibilidades locales y para determinar si en materia de coordinación entre la Nación y el territorio, existen avances, estancamientos o retrocesos, así como precisar los obstáculos y posibilidades que ofrece la relación entre la Nación y el territorio para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Para ello, se tendrán en cuenta los informes entregados por las entidades territoriales priorizadas en el auto 314 de 2009 en el marco de las sesiones técnicas regionales efectuadas en la Corte Constitucional, y por las demás autoridades estatales y las organizaciones sociales e internacionales convocadas (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y Consejo Noruego para los Refugiados).

## **III. SESIONES TÉCNICAS**

8. Para estas sesiones técnicas se convocaron a los siguientes municipios y departamentos priorizados: Leticia (Amazonas), Abejorral, Anorí, Apartadó, Arboletes, Argelia, Betulia, Cáceres, Carepa, Caucasia, Chigorodó, Cocorna, Dabeiba, El Bagre, Frontino, Granada, Ituango, Medellín, Montebello, Murindó, Mutata, Nariño (Antioquia), Arauca, Arauquita, Saravena, Tame (Arauca), Barranquilla, Malambo, Soledad (Atlántico), Barranco de Loba, Cantagallo, Cartagena, Córdoba, Carmen de Bolívar, Magangue, María La Baja, Montecristo, Morales, Río Viejo, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, San Pablo, Santa Rosa, Santa Rosa del Sur, Simití, Tiquisio, Zambrano (Bolívar), Pisba (Boyacá), Pensilvania, Samaná (Caldas), Belén de los Andaquies, Cartagena de Chaira, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, La Montanita, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguan, Solano, Solita, Valparaíso (Caquetá), Chameza, Yopal (Casanare), Argelia, Balboa, Bolívar, Buenos Aires, Cajibío, El Tambo, Guapi, La Vega, López, Miranda, Patía, Piamonte, Popayán, Santander de Quilichao, Timbiquí, Toribio (Cauca), Aguachica, Agustín Codazzi, Astrea, Becerril, Bosconia, Chiriguana, Curumani, El Copey, La Jaula de Ibirico, La Paz, Pailitas, Pelaya, Pueblo

Bello, San Diego, Valledupar (Cesar), Acandí, Alto Baudó, Bagadó, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Carmen de Atrato, Istmina, Juradó, Medio Atrato, Novita, Nuquí, Quibdó, Riosucio, San José del Palmar, Tadó, Unguía (Chocó), Montelíbano, Montería, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia (Córdoba), La Palma, Soacha, Viotá, Inírida (Guainía), Dibulla, Distracción, l Molino, Maicao, Riohacha, San Juan del Cesar, (Guajira), Calamar, El Retorno, Miraflores, San José del Guaviare ( Guaviare), Algeciras, Colombia, Garzón, Neiva, Pitalito ( Huila), Aracataca, Chibolo, Cienaga, El Banco, El Reten, Fundación, Pivijay, Plato, Puebloviejo, Remolino, Santa Ana, Santa Marta, Sitionuevo, Zona Bananera (Magdalena), Acacias, El Castillo, Granada, La Macarena, Lejanías, Mapiripán, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe, Villavicencio, Vista hermosa (Meta), Barbacoas, Cumbitara, El Charco, Leiva, Los Andes, Olaya Herrera, Pasto, Policarpa, Roberto Payan, Samaniego, Santa Bárbara, Taminango, Tumaco (Nariño), Convención, Cúcuta, El Carmen, El Tarra, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú (Norte de Santander), Leguizamo, Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, San Miguel, Valle del Guamuéz, Villa garzón (Putumayo), Pueblo Rico (Risaralda), Barrancabermeja, Bucaramanga, Puerto Wilches, Sabana de Torres (Santander), Chalán, Coloso, Corozal, Galeras, Guaranda, Los Palmitos, Majagual, Morroa, Ovejas, San Benito Abad, San Onofre, Sincelejo, Tolú Viejo (Sucre), Ataco, Chaparral, Coyaima, Cunday, Dolores, Ibagué, Líbano, Natagaima, Ortega, Planadas, Prado, Rioblanco, San Antonio (Tolima), Buenaventura, Cali, Dagua, Jamundí, Tulúa (Valle del Cauca) Taraira ( Vaupés), Cumaribo (Vichada).

Del orden nacional fueron citados para cada sesión el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Social, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director del Departamento Nacional de Planeación-DNP, el delegado del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada- CNAIPD, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social y el Director de Fonvivienda. Por los organismos de control asistieron la Procuraduría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República. Del nivel departamental participaron el Defensor del Pueblo regional, los Personeros Delegados Departamentales, el Procurador Regional y el Contralor Regional de los departamentos citados.

Igualmente participaron en estas sesiones técnicas en representación de la sociedad civil, delegados de las Mesas Departamentales de Fortalecimiento a la Población Desplazada, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, representantes de las organizaciones y pueblos indígenas, la Organización Nacional Indígena ONIC, representantes de las comunidades afrocolombianas, representantes de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado. También fueron invitados a presentar sus recomendaciones en materia de coordinación

de los esfuerzos Nación – Territorio para la superación del estado de cosas inconstitucional, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, y el Consejo Noruego.

De acuerdo con el auto 314 de 2009, las entidades territoriales debían presentar los informes solicitados ante la Sala Especial de Seguimiento el día de la realización de la Sesión Técnica Regional, en forma escrita y con copia en medio magnético. De la relación de las entidades territoriales priorizadas, antes señaladas, incumplieron la orden dada por esta Corporación los siguientes municipios: Cantagallo, Montecristo y San Pablo (Bolívar) La Vega, Timbiquí (Cauca), Becerril (Cesar), Itsmina (Choco), Viotá (Cundinamarca), Distracción, el Molino, Maicao, San Juan del Cesar (Guajira), Santa Bárbara (Nariño), Chalán, Galeras, Guaranda, San Benito Abad (Sucre), San Antonio (Tolima), Jamundí (Valle del Cauca), Cumaribo (Vichada), cuyas autoridades no presentaron el informe solicitado, ni en medio físico, ni magnético, ni fue remitido al correo electrónico destinado para este fin, por tal motivo esta Sala requerirá a las autoridades respectivas el envío de los informes solicitados y ordenará que por Secretaría General de la Corte Constitucional se de traslado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Un resumen de los informes presentados a la Corte con ocasión de las sesiones técnicas se encuentra en el Anexo I de este auto. Dichos informes han servido de sustento para el análisis y adopción de decisiones previstas en este auto. Sin embargo, antes de presentar las conclusiones de esa evaluación, la Sala Especial de Seguimiento considera pertinente recordar los principios constitucionales que orientan la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales.

#### **IV. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELEVANTES PARA LA COORDINACION ENTRE LA NACIÓN Y LOS TERRITORIOS**

9. Uno de los objetivos del presente auto, dentro de la dinámica establecida en este procedimiento de seguimiento al cumplimiento de la sentencia de tutela T-025 de 2004, y particularmente desde la expedición del auto 314 de 2009, sigue siendo precisar las reglas respecto de los principios de corresponsabilidad, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el marco de las competencias constitucionales y legales de la Nación y las Entidades Territoriales, en materia de prevención y atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado. A continuación se presentará una síntesis de las reglas de los referidos principios recogidas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en seguida se establecerá cuales son las medidas que se tomarán para potenciar esas reglas en el tema de desplazamiento.

10. Para la Corte Constitucional ha sido fundamental señalar los principios que orientan el desempeño armónico de las instituciones en la organización

territorial del Estado colombiano y en el marco de la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. El entendimiento y aplicación adecuados de estos principios son esenciales para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional y para lograr el goce efectivo de derechos de la población desplazada.

### **Unidad estatal y autonomía de las entidades territoriales**

11. La organización territorial del Estado colombiano se estructura a partir de dos principios fundamentales: la *unidad estatal*, y la *autonomía de las entidades territoriales*. Se trata entonces de los dos pilares fundantes que informan toda la organización y el funcionamiento del Estado, y en particular, la distribución y articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales<sup>8</sup>. Por tal motivo, la adecuada comprensión, interpretación y aplicación de dichos principios, permite fijar las directrices básicas para determinar los derechos y responsabilidades de los órganos de los distintos niveles territoriales en la atención del desplazamiento forzado por la violencia.

12. Estos dos principios se relacionan de dos modos distintos: Por un lado, existe un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales. En este sentido la Corte ha expresado:

*“por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”<sup>9</sup>.*

Entonces el principio de autonomía que se concede a las entidades territoriales entendido como la capacidad de gestionar sus actividades en aras a cumplir con los fines de Estado y que se deriva del principio de descentralización, no es absoluto y encuentra su límite en el principio de República Unitaria con el que se debe equilibrar.

---

<sup>8</sup> Sobre la coexistencia de estos principios, cfr. las sentencias C-321/09 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-931/06 (M.P. Rodrigo escobar Gil), C-983/05 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-1258/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-579/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-535/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

<sup>9</sup> Sentencia C-535/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

13. Los conceptos de unidad y autonomía son complementarios e interdependientes, pues la existencia de la autonomía territorial sólo es posible en el marco de un Estado unitario, y a la inversa, el Estado unitario sólo es posible y viable en el marco de la autonomía territorial.

En virtud de la *unidad del Estado*, existe una instancia territorial central desde la cual se dirigen y manejan los asuntos que trascienden los intereses meramente locales o regionales, y desde la que se vinculan y articulan armónicamente las competencias de las diferentes instancias territoriales locales. La unidad del Estado, sin embargo, no debe ser entendida como la afirmación de la existencia de un único bloque monolítico central que monopoliza la actividad estatal, sino como la integración de diversas unidades constitutivas. Así pues, la unidad se constituye a partir del reconocimiento de la diversidad, y no a partir de la homogeneidad.

14. Por su parte, la *autonomía territorial* hace referencia a la capacidad de cada uno de los niveles territoriales para dirigir y gestionar todos aquellos asuntos y materias que se encuentren en el ámbito de sus intereses. Este principio apunta entonces a dilucidar la naturaleza de los asuntos y materias que deben ser dirigidos y gestionados por la organización estatal, para atribuir su manejo autónomo e independiente a la instancia territorial que corresponda. Así pues, si determinado asunto o materia atañe e interesa exclusivamente a la instancia territorial, las competencias respectivas son atribuidas a los órganos estatales correspondientes al nivel local o departamental, para que las ejerzan de manera independiente; por el contrario, si el asunto en cuestión trasciende el interés meramente local o regional, su manejo se atribuye a la instancia territorial más amplia.

De esta directriz fundamental se derivan cuatro (4) consecuencias básicas:

1. En efecto, mientras en la desconcentración y en la descentralización territorial simplemente se presenta un traslado o cesión de competencias desde el nivel central hacia la periferia, en la autonomía territorial las entidades territoriales ejercen poderes y atribuciones propias, y no simplemente derivadas o cedidas. Mientras en la desconcentración y en la descentralización se conserva el esquema de las relaciones jerárquicas y verticales, en la autonomía territorial se rompe esta lógica y las relaciones son de tipo competencial. En últimas, mientras en la desconcentración y en la descentralización la legitimidad democrática se concentra en una única instancia central, en la autonomía territorial se parte del supuesto contrario, es decir, del reconocimiento de las entidades territorial más cercana al individuo.
2. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el municipio es la instancia territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado y en él se radica la primera fuente de legitimidad democrática.

3. En tercer lugar, la autonomía territorial establece un tipo de relación distinta entre los diferentes niveles territoriales. Bajo el esquema del principio de unidad la relación entre estos es de tipo vertical, donde las instancias territoriales con mayor cobertura son consideradas para efectos jurídicos como instancias superiores, bajo el esquema de la autonomía territorial las relaciones entre los diferentes niveles territoriales es de tipo horizontal.
4. Existen cuatro manifestaciones fundamentales de la autonomía<sup>10</sup>:
  - *Autonomía política*, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas).
  - *Autonomía administrativa*, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción.
  - *Autonomía fiscal*, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos.
  - *Autonomía normativa*, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional.

La autonomía de las entidades territoriales radica entonces en el ejercicio de poder de auto gobierno y auto administración.

Sin embargo la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, porque en el ejercicio de ese poder debe articularse con intereses nacionales, en el marco del sistema constitucional y legal.

**15.** De acuerdo con la Constitución Política en su artículo 288, y la Jurisprudencia de esta Corte, la distribución y articulación de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales se efectúa a partir de los siguientes principios básicos<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> Sentencia C-1051/01 (M.P. Jaime Araujo Rentería)

<sup>11</sup> Sentencias C-931/06 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-983/05 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-1187/00 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-1151/01 (M.P. Jaime Araujo Rentería) y C-066/99 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz).

**15.1. Coordinación**, que exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado.

**15.2. Concurrencia**, que exige participación conjunta de los distintos niveles territoriales, cuando las instancias con menos cobertura sean insuficientes o incapaces de ejercerlas por sí solas, o cuando el asunto en cuestión trasciende el interés exclusivamente local o regional.

**15.3. Subsidiariedad**, que exige que los niveles territoriales que más abarcan competencias asuman o apoyen, según el caso, de manera idónea y eficaz, las competencias y funciones de los demás niveles, cuando a partir de criterios objetivos carecen de la capacidad administrativa, institucional o presupuestal para ejercerlas adecuadamente. Al respecto la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades precisando:

*"conforme a su jurisprudencia, el principio de subsidiariedad, como valor constitucional, según el cual cuando una entidad territorial no pueda cumplir con sus funciones constitucionales plenamente, le abre paso a la intervención del legislador para que éste adopte una posición de ayuda y de reemplazo potencial de las competencias constitucionales del ente de nivel inferior en la jerarquía territorial, porque, con fundamento en lo expuesto por el artículo 228 superior, las distintas competencias atribuidas a los diversos niveles territoriales deben desarrollarse de acuerdo con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. (...) Así las cosas, significa entonces lo anterior, en criterio de la Corte, que de acuerdo con el aludido principio constitucional (subsidiariedad), la Nación debe colaborar con las entidades territoriales cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias, es decir, la Nación debe apoyar siempre a las entidades territoriales más débiles, pues es claro, que el concepto de autonomía implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, por lo que el legislador, dentro de su libertad de configuración, puede definir y articular los intereses nacionales y regionales, y, a través de esta forma, intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate claro está, de materias cuya competencia sea exclusiva de las entidades territoriales."*<sup>12</sup>

Estos principios tienen una dimensión vertical, como horizontal, motivo por el cual deben ser aplicados no solo entre los órganos de los distintos niveles territoriales, sino también al interior de un mismo nivel territorial. De este modo, la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad no sólo deben regir las relaciones entre la Nación, los departamentos y los municipios, sino también las relaciones al interior de un mismo nivel territorial (por ejemplo, entre distintos municipios o entre distintos departamentos). Así por ejemplo, en virtud del principio de subsidiariedad, la Nación tiene el deber de apoyar a los municipios que carecen de la capacidad para ejercer por sí mismos determinada responsabilidad o que se encuentran más rezagadas, pero de igual modo, tiene el deber de identificar o hacer posible que otros municipios con

---

<sup>12</sup> Sentencia C-1187/00 (M.P. Fabio Morón Díaz)

mayor capacidad institucional, administrativa y financiera, ofrezcan su experiencia y fortalezas como mecanismo de apoyo.

16. En principio, el legislador es el órgano llamado a establecer el equilibrio entre los dos principios<sup>13</sup>. Sin embargo, el legislador tiene límites materiales en su libertad de configuración, en tres (3) sentidos. En primer lugar, debe atender criterios materiales, de modo que los asuntos de naturaleza local o regional no pueden ser asignados a otros niveles, y a la inversa, el manejo de los asuntos de naturaleza nacional, no pueden ser atribuidos a los demás niveles territoriales. En segundo lugar, debe respetar tanto el contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales, como la unidad del Estado colombiano. Finalmente, la configuración legislativa debe estar encaminada no sólo a distribuir, separar y delimitar las competencias de los niveles territoriales, sino también a compatibilizarlas y armonizarlas.

En este sentido, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*“La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no sólo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos. Sin embargo, esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, como lo define el artículo 287. La pregunta que surge, en primer lugar, es si la potestad conferida al legislador para definir el ámbito de ejercicio de la autonomía territorial tiene límites o no? (...) En un Estado de derecho no existen poderes absolutos conferidos a ninguna autoridad y ni siquiera un poder de representación directa como es el legislativo tiene esa facultad. En consecuencia ¿cuáles son los límites del legislador para definir el ámbito de la autonomía territorial? La Corte en repetidas oportunidades ha hecho referencia a la necesidad de definir la tensión entre el principio de unidad nacional y el principio de autonomía territorial buscando principalmente la armonía (...). El equilibrio entre el poder central y la autonomía territorial constituye limitaciones recíprocas. Así, si la unidad nacional prevalece de conformidad con lo dispuesto en la Carta Política al establecer que la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley, la reglamentación debe respetar a su vez, el contenido esencial de la autonomía territorial (...) El artículo 287 de la Constitución define las competencias propias de los entes territoriales y los aspectos allí previstos se consideran indispensables para la configuración del concepto de autonomía. Este núcleo esencial debe ser respetado por el legislador porque el principio de autonomía es un componente esencial del orden constitucional (...) El núcleo esencial de la autonomía territorial se deriva de la posibilidad de gestionar sus propios intereses, entendida como la facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local. La cercanía y eficiencia que persigue la descentralización y la presencia autónoma de las instituciones estatales en conexión directa con las comunidades, tienen recíprocamente constituida la reserva que se confiere al ente central de representar el interés nacional, resguardo del principio de unidad (...) Entonces, la facultad legislativa para definir el ámbito de la autonomía territorial está limitada tanto por la*

---

<sup>13</sup> Sobre los límites del legislador en materia de distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales, cfr. las sentencias C-173/09 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y la C-540/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

*imposición constitucional que salvaguarda la autonomía territorial (C.P., art. 1º) como por los principios de fundamentalidad del municipio y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C.P., arts. 288 y 311)."*<sup>14</sup>

Así las cosas, el legislador tiene la libertad para regular ámbitos que tocan con la autonomía de las entidades territoriales, pero debe hacerlo atendiendo al núcleo esencial de la institución y al sistema de máximos y mínimos que trae la Constitución Política<sup>15</sup>, por ejemplo el legislador tiene la facultad de intervenir económicamente en las entidades territoriales cuando el interés general lo exija, como cuando existe la necesidad de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera del Estado o la viabilidad financiera de las entidades territoriales<sup>16</sup>.

17. Los principios anteriores tienen proyecciones específicas en los diferentes contextos.

18. Así por ejemplo, en **materia presupuestal** la Corte ha definido una serie de reglas específicas que materializan y concretan los principios anteriores. Efectivamente, esta Corte ya se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la forma en que se deben articular los principios constitucionales en la formulación, aprobación y ejecución presupuestal, tanto de la Nación como de las entidades territoriales.

18.1. En efecto, en virtud de los principios de unidad y de universalidad presupuestal, encaminados a asegurar fines superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero y el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, y en últimas la vigencia efectiva de los principios y derechos constitucionales, la Corte ha determinado que la formulación, aprobación y ejecución presupuestal de las entidades estatales autónomas (dentro de las cuales se encuentran las entidades territoriales), debe enmarcarse dentro de las metas y la política macroeconómica, y dentro los planes financiamiento estatal. El principio de unidad presupuestal tiene una superioridad relativa frente al principio de autonomía de las entidades territoriales<sup>17</sup>. En otras palabras, en materia presupuestal la extensión del núcleo esencial de la autonomía es más reducido que en otras materias, debido al interés general subyacente<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Sentencia 540/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

<sup>15</sup> C-568/03 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-1114/03 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

<sup>16</sup> Sentencia C-1143/01 .M.P. Clara Inés Vargas, T -930 /02 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

<sup>17</sup> Cfr. las sentencias C-478/92 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-592/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-101/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-540/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>18</sup> Cfr. la sentencia C-579/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), en la que se declara la constitucionalidad de la Ley 617 de 2000, sobre la categorización presupuestal de departamentos, distritos y municipios, por la presunta vulneración de la competencia regulativa de las corporaciones de elección popular y de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales. En este fallo la Corte sostiene que debido al interés general subyacente, en materia presupuestal el núcleo esencial de la autonomía es más reducido, por lo que existe una mayor capacidad de intervención del legislador para regular el marco económico del país.

**18.2.** De esta directriz básica se derivan algunas reglas específicas que deben ser tenidas en cuenta por todos los organismos de los diferentes niveles territoriales. Por un lado, la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto de las entidades estatales autónomas debe ser consistente y coherente con las metas macroeconómicas del Estado en su conjunto, de modo que su autonomía no puede ser utilizada como excusa o pretexto para aislar los presupuestos locales de dichas metas. En este sentido, si bien la regla general es que las entidades territoriales tienen la facultad para auto-dirigir la elaboración, aprobación y ejecución presupuestal, en todas estas etapas las directrices macroeconómicas fijadas para el Estado en su conjunto, del cual las entidades territoriales son parte, deben ser tenidas en cuenta por éstas como pautas relevantes<sup>19</sup>.

**18.3.** La Corte ha reiterado que de manera excepcional el nivel nacional puede intervenir en el manejo presupuestal de las entidades territoriales, cuando sea estrictamente necesario para garantizar estos fines superiores que rebasan los intereses exclusivamente locales, y en la medida en que no se afecte o desconozca el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales o se vacíe su contenido básico. Así por ejemplo, de manera excepcional el legislador puede intervenir en la ejecución del gasto o establecer pautas para la elaboración y ejecución del presupuesto como programas de ajuste fiscal u otros encaminados a limitar el presupuesto de funcionamiento<sup>20</sup>; en el mismo sentido, el legislador se encuentra constitucionalmente habilitado para intervenir ampliamente en las fuentes exógenas de financiación de las entidades territoriales<sup>21</sup>, e incluso de manera

---

<sup>19</sup> Cfr. las sentencias C-560/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-101/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-540/01.

<sup>20</sup> Así por ejemplo, en la sentencia C-560/02 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) se declaró la constitucionalidad del artículo 69 de la Ley 547 de 1999, en el que se facultó al gobierno nacional para ejecutar un programa de ajuste fiscal en la Comisión Nacional de Televisión para el año 2001, para que su presupuesto de funcionamiento no superara su presupuesto de inversión. En esta oportunidad la Corte sostuvo que la existencia de programas de ajuste fiscal no solo no lesionaba el núcleo esencial de la autonomía presupuestal de estas entidades, sino que además aseguraba otros principios y fines constitucionales como la estabilidad macroeconómica del país, estrechamente conectada con la vigencia efectiva de los principios y derechos constitucionales.

En el mismo sentido, la sentencia C-540/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) se declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 13 de la Ley 617 de 2000, en el que se establece un sistema de ajuste fiscal para las entidades territoriales en la programación, elaboración y aprobación del presupuestal anual de rentas y gastos; en particular, dispuso que el déficit fiscal de los entes territoriales se paga con cargo a los ingresos propios y durante la vigencia en que se ejecuten los recursos. Cuando el recaudo previsto sea inferior a las bases de programación del presupuesto de rengas y gastos. En esta oportunidad la Corte sostuvo que dentro de los límites impuestos por el núcleo esencial de la autonomía territorial, el poder central puede imponer límites al presupuesto de las entidades territoriales encaminadas a asegurar el interés general, y particularmente la estabilidad macroeconómica e institucional del país. Este mismo precedente es reiterado en la sentencia C-570/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), en la que se declara la constitucionalidad de aquellos preceptos de la misma Ley 617 de 2000 que imponen límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

<sup>21</sup> Cfr. la sentencia C-1191/01 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), en la que se declara la constitucionalidad de los artículos de la Ley 643 de 2001, que establece el régimen del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. En este caso, la Corte consideró que los monopolios rentísticos, por ser fuentes de financiación exógena de las entidades territoriales, son competencia general del legislador.

En el mismo sentido, cfr. las sentencias C-720/99 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-579/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-1097/01 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-538/02 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-

excepcional en las fuentes endógenas, cuando expresamente lo determine la Constitución, o cuando en el caso particular resulte indispensable para asegurar la estabilidad económica general<sup>22</sup>.

Bajo el mismo criterio, de manera excepcional el gobierno nacional puede intervenir en la formulación y en la ejecución presupuestal del nivel territorial, modificando el proyecto de presupuesto presentado por las entidades territoriales o reglamentando el recaudo y administración de las fuentes exógenas de financiación de las entidades territoriales<sup>23</sup>.

**18.4.** La Corte igualmente ha reiterado que el tipo y el grado de intervención de las autoridades del nivel nacional en el manejo presupuestal de las entidades territoriales debe ser compatibilizado con el reconocimiento constitucional de su autonomía, y muy especialmente de su núcleo básico o esencial. En otras palabras, la garantía del interés general no puede ser convertida en una patente de corso para que las entidades del orden nacional se inmiscuyan en asuntos o intereses exclusivamente locales. Es por esta razón que la propia Corte ha señalado límites constitucionales infranqueables tanto a la actuación del gobierno nacional como del legislador, para garantizar la autonomía presupuestal de las entidades territoriales. Así por ejemplo, ha establecido que las facultades del gobierno nacional en virtud del principio de unidad presupuestal, no se extienden a la adopción de medidas ni a la administración de partidas presupuestales específicas<sup>24</sup>, que la intervención en el manejo de los recursos endógenos de las entidades debe ser excepcional y debe superar un test estricto de constitucionalidad, y que la intervención en el manejo presupuestal debe tener en cuenta la realidad fiscal de cada entidad territorial en cada caso particular, especialmente atendiendo a su categoría<sup>25</sup>.

227/02 (Jaime Córdoba Triviño), C-925/06 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-1183/08 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-321/09 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>22</sup> Cfr. la sentencia C-089/01 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), en la que se declara infundada la objeción presidencial al artículo 2 del proyecto de ley en el que se autoriza la emisión de la estampilla a favor de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se establece su destinación generada por estos recursos. A partir de un test de razonabilidad, la Corte concluyó que las reglas sobre destinación de los respectivos recursos se ajusta a la Constitución, pues no solo se trata de una medida necesaria y proporcional al fin de asegurar y fortalecer la educación superior colombiana (finalidad que rebasa el interés meramente local o regional), sino que además se preserva la autonomía del concejo distrital para decretar o no la emisión de la respectiva estampilla, para regular los elementos del tributo, e incluso para sustituir la estampilla por otro sistema de recaudo. Por su parte, en la sentencia C-579/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se sostiene incluso que bajo este mismo principio general, eventualmente a nivel legislativo se pueden suprimir tributos constituidos a favor de las entidades territoriales.

En el mismo sentido, cfr. las sentencias C-720/99 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-579/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-1097/01 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-538/02 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-227/02 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-925/06 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-1183/08 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-321/09 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), en las que se reiteran estas directrices jurisprudenciales sobre intervención del legislador en los recursos endógenos y exógenos de las entidades territoriales.

<sup>23</sup> Cfr. la sentencia C-293/00 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

<sup>24</sup> Cfr. las sentencias C-560/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

<sup>25</sup> Cfr. la sentencia C-896/01 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Recordadas estas reglas generales, pasa la Sala Especial de Seguimiento a examinar lo sucedido en materia de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales frente a la atención a la población desplazada.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Para estas consideraciones la Corte tomará como base la clasificación presentada en el informe del Gobierno Nacional de julio 1 de 2010, respecto de los componentes centrales sobre el tema de coordinación: a) PIU; b) presupuesto; c) Comité de Atención Integral a la Población Desplazada, d) capacidad institucional, e) articulación institucional. Adicional a estos, la Corte encuentra necesario incluir un análisis específico sobre retorno y participación en la medida que fueron temas reiterados en las exposiciones de las entidades territoriales y sobre todo porque su garantía es resultado de la articulación y buena coordinación entre las entidades territoriales.

### 1. Evaluación de las sesiones técnicas y de los informes de entidades territoriales y de los organismos estatales

1.1. Uno de los objetivos de las órdenes emitidas en el auto 314 de 2009, era hacer un diagnóstico de la situación y la superación de las falencias y obstáculos en materia de coordinación entre las entidades del orden nacional con responsabilidades en materia de atención a la población desplazada, y entre éstas y las entidades territoriales, como fruto de los informes, exposiciones e intervenciones presentadas en las Sesiones Técnicas Regionales.

Las sesiones técnicas regionales fueron realizadas bajo un enfoque sectorial desde la perspectiva de coordinación entre Nación y Entidades Territoriales respecto del cumplimiento y responsabilidad de cada una de ellas, en cada uno de los componentes de la política pública de atención integral a la población desplazada, con enfoque de derechos de las personas víctimas del desplazamiento forzado, es decir, protección y prevención, atención humanitaria de emergencia, política de salud, educación, vivienda, tierras, retorno y reubicación, hasta la estabilización socio-económica de esta población, y con atención de los enfoques diferenciales ordenados por la Corte Constitucional: mujeres, niños, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, adultos mayores. Todo ello para evaluar el cumplimiento de las órdenes emitidas por esta corporación en pos de garantizar el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento a nivel territorial.

1.2. Como se señaló en la primera parte de este auto, a partir de la Ley 1190 de 2008<sup>26</sup>, se efectuaron varios cambios significativos en punto al involucramiento de las entidades territoriales en la superación del estado de

---

<sup>26</sup> Ley 1190 de 2008, "por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declaró el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones".

cosas inconstitucional, así como en la coordinación de las mismas. Entre estos cambios es pertinente resaltar los siguientes: (i) las entidades territoriales adquieren obligaciones específicas respecto de la población desplazada, consistentes esencialmente en introducir elementos básicos comunes de racionalidad en el diseño, implementación y seguimiento a las políticas públicas relativas a proteger los derechos de los desplazados; (ii) el objetivo de dichas políticas a nivel departamental, distrital y municipal ha de ser lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados, como lo ordenó la Corte Constitucional, “en sus respectivas jurisdicciones”; (iii) al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “CNAIPD”, se le otorga la función de coordinar “con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales”, lo cual lo fortalece y permite que todos los miembros de dicho Consejo ejerzan sus competencias para que esta coordinación no se quede en gestiones y procesos administrativos sino que se traduzcan en resultados tangibles en beneficio de los derechos de los desplazados y en la superación del estado de cosas inconstitucional; (iv) el Ministerio del Interior y de Justicia deja de tener la competencia principal como coordinador de las entidades territoriales, sin perder todas sus responsabilidades en la materia, lo cual se traduce en cambios importantes, así: (v) el Ministro del Interior y de Justicia, como cabeza del ministerio, debe actuar en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, para cumplir la obligación, de la cual son responsables las tres entidades, de determinar los mecanismos que aseguren que los comités municipales, departamentales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos -PIU- y su articulación en los planes de desarrollo y en los presupuestos locales, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el artículo 2 de la citada ley y en otras disposiciones; (vi) en relación con el retorno o reasentamiento, al interior del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, se dividen las responsabilidades, de tal forma que (a) en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia, queda la coordinación con los Alcaldes y Gobernadores de las acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, y (b) en cabeza de los jefes y directores de las demás entidades integrantes del Snaipd, queda el acompañamiento en virtud de sus competencias y en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en ejercicio de la secretaría técnica del sistema. Finalmente (vii) destaca la Corte que a partir de estos cambios la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional adquiere responsabilidades directas de mayor alcance como coordinador de las entidades territoriales; y todas las entidades del Consejo y el Sistema adquieren la obligación de ejercer sus competencias plenamente para lograr el compromiso efectivo de dichas entidades.

Esta nueva dinámica y claridad en las responsabilidades, para efectos del

diseño implementación y toma de correctivos impone al Estado plena claridad en cuanto a las gestiones necesarias para cumplir con la ley y con los derroteros que ha marcado la jurisprudencia constitucional en materia de desplazamiento forzado. Así, la coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y el territorial cuenta con un margen de maniobra mucho más claro y oportuno.

**1.3.** En el proceso de realización de las sesiones técnicas regionales, la Corte recibió una apreciable cantidad de exposiciones y documentos, donde de manera verbal y escrita se presentaron informes por parte de las entidades participantes, acerca de los tópicos ordenados en el auto 314 de 2009, en los que se destacan las fortalezas y debilidades en materia de coordinación, que le permiten a la Corte dar cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos en el proceso de construcción, implementación y cumplimiento de la política pública de atención integral a la población desplazada.

**1.4.** La conclusión de la Corte, como se pasara a explicar es que en el tema de coordinación institucional a excepción de algunas entidades territoriales, ha habido pocos avances y eso se ve en la deficiencia en la formulación de los planes integrales únicos -PIU-, en el estancamiento en los compromisos presupuestales de las entidades territoriales, en las fallas en la capacidad institucional de los departamentos y municipios para atender a la población desplazada, y en general problemas de articulación con las instancias nacionales, las cuales fueron expuestas de manera reiterada por las entidades territoriales, como temas sensibles que requieren mayor acompañamiento, fortalecimiento y coordinación de las instituciones para lograr mejores resultados en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

A continuación se pasa a evaluar los avances en relación con componentes centrales en materia de coordinación Nación-territorio, esto es: 1. planes integrales únicos -PIU-, 2. presupuesto, 3. capacidad institucional. 4. articulación institucional, 5. Participación y 6. Retornos. Estos componentes son centrales en la certificación que se hace de las entidades territoriales para determinar el avance, estancamiento o retroceso, de su compromiso con la atención a la población desplazada.

No obstante la Corte advierte que los temas de coordinación tienen una estrecha relación con los componentes de la Política de desplazamiento forzado y sobre cada uno de los derechos que deben ser garantizados a la población desplazada, tal y como quedó expuesto en las diferentes sesiones técnicas territoriales. Por eso, en un auto posterior la Corte abordará el análisis de los avances, retrocesos o estancamiento en la corrección de las falencias relacionadas con los componentes de prevención del desplazamiento, protección del derecho a la vida, ayuda humanitaria de emergencia, registro, goce efectivo de los derechos, reformulación de las políticas de tierras,

vivienda, y generación de ingresos, retorno, racionalidad de la política pública e incorporación efectiva del enfoque diferencial.

## 2. Planes Integrales Únicos -PIUs

2.1. Una de las principales obligaciones de las entidades territoriales con la población desplazada es la adopción de un Plan Integral Único. Puntualmente, la Ley 1190 de 2008, dispone que los comités municipales, departamentales y distritales deban formular e implementar los Planes Integrales Únicos, los cuales estarán articulados con los planes de desarrollo y los presupuestos locales. Dicha ley, además, asigna al Ministro del Interior y de Justicia para que, actuando de manera coordinada con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, determine los mecanismos que aseguren que las entidades territoriales cumplan con su obligación.

2.2. Como bien lo ha señalado la Corte<sup>27</sup>, el Plan Integral Único – PIU – es una herramienta esencial de planeación estratégica, que debe ser realizada de manera colectiva y participativa y construida en el marco de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada –CTAIPD- Los PIU, además, constituyen un mecanismo de coordinación de las acciones de prevención y atención al desplazamiento forzado entre las diferentes instituciones del nivel nacional, departamental y municipal que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD-. Como tantas veces se ha resaltado, es claro que esta herramienta de planeación debe guardar una estrecha relación con los Planes de Desarrollo, de manera que se garantice que lo estipulado en los PIU pueda ser materializado mediante la vinculación y obligatoriedad jurídica y presupuestal que estos le otorgan.

2.3. El Gobierno Nacional en su informe del 1º de julio de 2010, señala de manera general que ha cumplido su función de acompañamiento en la elaboración de los PIU departamentales y municipales, y concluye con un aparte de avance al señalar que en materia departamental *"a excepción de Casanare, todos los departamentos y el Distrito de Bogotá reportan contar con dicho instrumento, aunque la mayoría han tenido procesos de ajuste o reformulación para incorporar los ajustes de la política y lo dispuesto por la Corte en materia de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial. Así mismo, a nivel municipal, indica que al día de hoy "se puede afirmar que casi todos los municipios priorizados cuentan con su respectivo PIU o se encuentran en formulación y/o ajuste."*<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006 y 052 de 2008, Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil nueve (2009)

<sup>28</sup> Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá D.C., julio 1 de 2010. Pág. 326

2.4. El diagnóstico del Gobierno en materia de PIU, contrasta con la información que se consigna en los diferentes informes recibidos por la Corte, tanto de las diferentes entidades territoriales, como de las entidades de control y de otros intervinientes en este proceso.

Lo que se evidencia en los informes de las entidades territoriales recibidos con ocasión de las siete sesiones de información técnica en materia territorial, es que al día de hoy hay varios departamentos que no cuentan con un PIU actualizado, en funcionamiento e incorporado a los planes de desarrollo. La indicación de que se encuentran en fase de diseño o proceso de actualización, no puede entenderla la Corte como el cumplimiento de la obligación que establece con claridad la Ley 1190 de 2009. De hecho, en el nivel departamental, no son pocos los informes que indican que el departamento se encuentra en "fase de diseño" o "fase de construcción"<sup>29</sup>, sin que haya indicación clara de en qué consisten tales procesos y en qué estado se encuentran. Sólo por poner algunos ejemplos, el departamento de Córdoba, en el reporte que hizo a la Corte con ocasión del auto 052 de 2008, indicó encontrarse en fase de diseño del PIU, que es la misma respuesta que se consigna en el informe presentado a esta Corporación con ocasión del auto 314 de 2009. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, reporta que un departamento como Caquetá "que informa encontrarse en un primer documento para ajustar el PIU a la nueva política", viene señalando tal proceso desde 2005. Dice textualmente la Procuraduría General de la Nación en su Informe número 28<sup>30</sup> de abril de 2010:

*"Valga destacar el caso de la administración departamental del Caquetá, en donde las Secretarías de Gobierno, Planeación y Hacienda reportaron partidas presupuestales distintas, siendo la reportada por la Secretaría de Gobierno la más alarmante, quien señaló que para el año 2009 se destinó un total de veinticinco millones de pesos (\$25.000.000), de los cuales dos millones quinientos mil pesos (\$2.500.000) fueron ejecutados en el componente de "Atención Inmediata" para 33 familias desplazadas, y los veintitrés millones quinientos mil pesos (\$23.500.000) restantes se ejecutaron en el pago del contratista encargado para la Coordinación de Derechos Humanos y elaboración del PIU departamental, proceso en el que*

<sup>29</sup> Como se consigna en el mismo informe del Gobierno de julio 1 de 2010, Arauca indica que se encuentra en "proceso de construcción" del PIU; Bogotá, que tiene un PIU de 2004 señala encontrarse en "proceso de actualización"; Boyacá informa que "está revisando el PIU", Caquetá "que se encuentra en un primer documento para ajustarlo a la nueva política"; Risaralda admite que su PIU está desajustado; Putumayo "que la Gobernación se compromete a actualizarlo", Vichada, "que está iniciando el procesos", sólo por poner algunos ejemplos.

<sup>30</sup> Informe vigésimo octavo de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004 - órdenes proferidas por la corte constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009. Cuarta sesión técnica regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada. Convocatoria mediante autos 314, 320 de 2009 y auto de Marzo 25 de 2010. Departamentos de CAQUETÁ, GUAVIARE, META, VAUPÉS y AMAZONAS; Alcaldías de: Belén de los Andaquies, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, La Montañita, Milán, Puerto Rico, San José Del Fragua, San Vicente Del Caguán, Solano, Solita, Valparaíso Calamar, El Retorno, Miraflores, San José Del Guaviare, Acacias, El Castillo, Granada, La Macarena, Lejanías, Mapiripán, Mesetas, Puerto, Concordia, Puerto Lleras Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe, Villavicencio, Vistahermosa, Tairara, Cumaribo y Leticia, Bogotá, D.C.

*viene trabajando desde hace cinco (5) años, sin que a la fecha el departamento cuente con dicho Plan de trabajo". (Subrayas fuera de texto).*

2.5. A nivel municipal, si bien es evidente que desde el 2004 se ha avanzado en la adopción de los PIU, todavía hay una gran cantidad de municipios priorizados que no cuentan con dicho instrumento, o por lo menos no informan contar con él. Por ejemplo, en Antioquia 9 de los municipios priorizados no dan cuenta de la existencia de un PIU<sup>31</sup>; en Magdalena, de los 13 municipios priorizados 5 no reportan tener PIU<sup>32</sup> y 2 informan estar en fase de diseño<sup>33</sup>; en Bolívar el municipio de Magangué expresa que no cuenta con un PIU; ninguno de los municipios priorizados en Putumayo y Guajira, reporta contar con el instrumento y en el departamento de Sucre, un municipio como Ovejas, que tiene uno de los más altos índices de presión e intensidad en materia de desplazamiento no ha iniciado el proceso de formulación del PIU, según lo que se deduce del informe presentado ante la Corte. Preocupa esta situación, más aún si se tiene en cuenta que los ejemplos descritos son de municipios priorizados en función de sus altos índices de expulsión y recepción, y frente a los cuales el gobierno ha debido hacer un mayor y más cercano acompañamiento. Esta situación contradice claramente la conclusión del Gobierno Nacional, y resalta el hecho de que sólo excepcionalmente, el PIU es un instrumento empleado por las entidades territoriales para coordinar los esfuerzos y asegurar una atención adecuada a la población desplazada.

2.6. Ahora bien, además de lo anterior, varios de los intervinientes resaltan falencias en los procesos participativos de construcción de los PIUs. Se resaltó, por ejemplo, la ausencia de reuniones periódicas de los Comités municipales y departamentales, conflictos de la Mesa de Fortalecimiento de Organización de Población desplazada derivada de la "falta de confianza en la información institucional, tanto territorial como regional"<sup>34</sup>, la contratación de consultores para la elaboración de los PIU, sin que su trabajo tenga un acompañamiento de población desplazada<sup>35</sup>. Los problemas derivados de la ausencia de procesos participativos se encuentran muy bien ilustrados en el

<sup>31</sup> Arboletes, Caucasia, Frontino, Montebello, Olaya, San Juan de Urabá, Vigía del Fuerte y Pequete. El Municipio de San Pedro dice estar en fase de diseño.

<sup>32</sup> Estos municipios son: Zona Bananera, Aracataca, Fundación, Remolino, Reten.

<sup>33</sup> El Banco y Sitio Nuevo.

<sup>34</sup> Informe No. 27 y 28 de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la Sentencia T-025 de 2004 - proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009. Cuarta Sesión Técnica Regional de coordinación regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada convocada mediante autos 314 y 320 de 2009 y auto de marzo 25 de 2010. en relación con el municipio de San José del Guaviare. Dice textualmente el informe que existe "cierta posición conflictiva de la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada, impidiendo el desarrollo del proceso de construcción del documento PIU, debido a la falta de confianza en la información institucional tanto territorial como regional, reflejando entre ellos desarticulación del equipo de trabajo en cada una de sus actividades".

<sup>35</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe Vigésimo Octavo de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la Sentencia T-025 de 2004 - órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto no. 007 de 2009. cuarta sesión técnica regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada convocada mediante autos 314 y 320 de 2009 y auto de marzo 25 de 2010, señala que para el departamento de Caquetá se contrató a un consultor hace cinco años por \$23.500.000 Pág. 16-17.

diagnóstico que hace el Consejo Noruego para los Refugiados en relación con el departamento de Magdalena, en el cual se señala:

*“Así mismo es de resaltar como, si bien durante la vigencia 2008 se formuló un PIU y aunque algunas de sus acciones se encuentran insertas dentro del plan de desarrollo, éste no fue elaborado de manera concertada ni participativa, (sic) en ese sentido ninguna de las entidades que hacen parte del SNAIPD ni las OPD conocían su existencia, en tal dirección dicho PIU no cuenta con una caracterización que describa la situación en la que se encuentra la PD y finalmente los planes, programas y proyectos que dentro del mismo se encuentran se derivan de la oferta de programas del nivel nacional tales como Familias en Acción u otros propios del ICBF y por tanto no cuentan con indicadores ni metas puntuales que permitan realizar un seguimiento continuo, así como tampoco es posible observar cual es el impacto que dichas acciones tienen dentro del Goce Efectivo de derechos de la PD.”<sup>36</sup>*

Además de estos problemas, como también se señala en diferentes intervenciones recibidas por la Corte, es evidente que la ausencia de procesos participativos en la construcción del PIU lleva a que las actividades establecidas puedan no contar con el apoyo de los actores a quienes se pretende beneficiar. Esta situación confirma que también a nivel territorial, la participación de la población desplazada sigue siendo erróneamente percibida como un obstáculo para avanzar en la implementación de soluciones adecuadas para la superación del estado de cosas inconstitucional y para asegurar el cumplimiento de las responsabilidades estatales en el goce efectivo de los derechos de esta población.

2.7. La Corte no desconoce los esfuerzos que ha realizado el Grupo de Coordinación Territorial del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) para capacitar funcionarios de algunos municipios priorizados del país, y acompañar los procesos de diseño, ajuste y reformulación de los planes integrales únicos. No obstante, es evidente para esta Corporación, que las acciones de ese Ministerio han estado muy lejos de ser idóneas para asegurar una verdadera coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, no sólo por el bajo impacto que ha tenido, la escasa cobertura de ese proceso de acompañamiento, limitado a unas cuantas entidades territoriales y a contactos esporádicos con las entidades territoriales, concentrados principalmente en la solicitud de información, pero sin que exista un verdadero acompañamiento técnico y de articulación de esfuerzos que sea útil para la superación del estado de cosas inconstitucional. Adicionalmente, resalta la Sala Especial de Seguimiento, que la labor de coordinación es una función que debe ser permanente y se debe extender a todos los departamentos y municipios del país, dada la extensión del fenómeno del desplazamiento, empezando por aquellos que el Ministerio del Interior y de Justicia ha priorizado. En definitiva, esto, no ha sucedido, como lo pone de presente el diagnóstico de los diferentes informes recibidos por la Corte, en donde queda en evidencia

<sup>36</sup> Consejo Noruego para Refugiados. Informe política Pública de atención a población desplazada. departamentos Magdalena, Nariño, Norte de Santander.

que la existencia de falencias estructurales en materia de PIU, y que han sido señaladas de tiempo atrás, continúan.

2.8. Además de la ausencia del instrumento actualizado en diferentes entidades territoriales, también se evidenció que no son pocas las dificultades de orden técnico para que las entidades territoriales puedan adoptar o actualizar los planes integrales únicos. Estas falencias se expresan, por ejemplo, en dificultades para la caracterización de la población desplazada<sup>37</sup>, en la ausencia de indicadores que permitan hacer seguimiento a sus metas y programas, en la falta de capacidad de muchos entes territoriales para incorporar en sus PIU la perspectiva de enfoque de derechos y enfoque diferenciales, tal y como lo pone de presente el Ministerio Público.<sup>38</sup> Pero además de lo anterior, una falencia que quedó evidenciada en los informes recibidos, es la ausencia de claridad sobre las formas de articulación de los planes integrales únicos con los planes de desarrollo. Si bien la mayor parte de entidades territoriales que informan tener plan integral único –PIU– actualizado señalan que se encuentra articulado al plan de desarrollo, a la hora de indicar el cómo se articula guardan silencio, o simplemente se limitan a afirmar que sus metas se incorporaron al Plan de Desarrollo, sin que tal afirmación pudiera ser constatada en un aspecto concreto incluido en el informe remitido a la Corte.

La Corte insiste en que contar con un plan integral único –PIU–, no es en sí mismo suficiente para poder afirmar que las entidades territoriales cuentan con una política pública en materia de desplazamiento forzado. Mientras éste instrumento no esté articulado con los planes de desarrollo territorial, y en esa medida cuente con un presupuesto específico destinado a hacerlo efectivo, no

---

<sup>37</sup> De otra parte, si bien existe un PIU en el municipio, este no parte de una caracterización de la PD, únicamente toma el total de la población registrada dentro del SIPOD pero no detalla cual es su distribución etárea o por género, cual es el nivel de goce sobre sus derechos, ni las coberturas y calidades de los servicios con que es atendida, es así como únicamente establece acciones anuales y derivadas de la oferta de programas del nivel nacional tales como Familias en Acción. Informe del Consejo Noruego, Magdalena.

<sup>38</sup> El Informe No. 27 de la Procuraduría General de la Nación de abril de 2010, brinda un diagnóstico preocupante de esta situación. Dice el informe: “Las entidades territoriales **manifestaron de manera reiterada que carecen de criterios reales para prestar una atención diferencial a los grupos poblacionales asentados en cada una de las jurisdicciones objeto de valoración.** Estas falencias se reflejan en la poca capacidad técnica, humana, administrativa y presupuestal con la que cuentan para poner en marcha las políticas que se diseñen en esta materia. Algunas de las iniciativas de adopción de este enfoque en el nivel territorial tampoco han podido compaginarse con las políticas que han sido definidas desde el nivel central, en la medida en que no se cuenta aún con criterios, lineamientos y metodologías claras de coordinación y aplicación de dichos enfoques desde lo nacional hacia lo local. No es entendible que en materia de atención humanitaria y prórrogas, se entregue indistintamente dinero para todos los grupos poblacionales, sin criterios frente a la identidad cultural.

En efecto, al indagar por la atención diferencial en entidades territoriales, municipios como Cumbitara y Taminango en Nariño; Cali, Buenaventura, Tulúa en el Valle del Cauca; Bolívar, Argelia, Cajibío, El Tambo, La Vega y Piamonte en el Cauca, la PGN pudo constatar que, a pesar de la voluntad política de impulsar planes o programas por parte de dichas entidades en esta materia, las autoridades a nivel territorial se encuentran lejos de poder garantizar efectivamente y bajo los criterios de atención diferencial, los derechos de toda la población víctima del delito de desplazamiento forzado, atendiendo a lo dispuesto por la Corte Constitucional en sus distintos autos así como en múltiples instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Esto a su vez se refleja en la desactualización de los Planes Integrales Únicos –PIU con los Planes de Desarrollo municipales y departamentales, y a su vez con las políticas y directrices emanadas desde el nivel central sobre este particular”. Pág. 22.

dejará de ser un simple documento escrito, que no responde a las necesidades locales, no permite una articulación con la oferta institucional nacional, que está muy lejos de ser percibido como un instrumento útil y necesario para asegurar la atención adecuada a la población desplazada.

Es evidente, que parte de las deficiencias mencionadas recaen, como lo señala la Procuraduría, en una falta de compromiso de algunos gobernadores y alcaldes para impulsar los procesos respectivos en su entidad territorial, pero también se deben en buena parte a las deficiencias en los procesos de acompañamiento a las entidades territoriales, por parte de las entidades nacionales.

Si bien es cierto que el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Circular 018 del 23 de febrero de 2009, requirió a todos los entes territoriales para que, entre otras acciones, revisaran “el estado de formulación y ejecución del Plan Integral Único –PIU” y realizaran “un cronograma que refleje su cumplimiento”, y que, como se indica en el informe del Gobierno, ha realizado diferentes talleres sobre el tema, es evidente que muchas entidades territoriales no avanzarán en este propósito si no se les presta de manera directa y prolongada asistencia técnica, que les permita, entre otras acciones, tener claridad de cómo incorporar un enfoque diferencial, articular, incluir e implementar de manera efectiva el plan de integración único en los Planes de Desarrollo y Planes Operativos de Acción, así como, efectuar un procesos de seguimiento de sus metas, entre otros asuntos. En este sentido, la Corte comparte lo dicho por el ACNUR en su informe del 21 de enero de 2010, de que el acompañamiento “debe ir más allá de la presentación de información y realización de talleres”. Dado que las principales dificultades detectadas para la formulación de PIUs y su incorporación a los planes de desarrollo son de orden técnico y presupuestal, es claro que un acompañamiento como el que ha brindado hasta ahora el Ministerio del Interior es claramente insuficiente, y se requiere además que el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participen activamente en ese acompañamiento.

Ahora bien, el Gobierno Nacional en su informe de julio 1 de 2010 reconoce que ha tenido algunas dificultades en los procesos de acompañamiento en la formulación y/o ajuste del PIU en los departamentos y municipios, sobre todo en lo que se refiere a la caracterización de la población desplazada. Sin embargo, no menciona puntualmente las razones de la dificultad, ni señala propuestas de superación de las mismas. Es preocupante, que al día de hoy, 6 años después de que se solicitara al Ministerio del Interior avanzar en este proceso, sigan presentándose falencias en la caracterización y en los procesos de acompañamiento sin que el Gobierno haya adoptado correctivos para solventarlas.

### 3. Compromiso presupuestal de las entidades territoriales para la superación del ECI.

3.1. Un segundo punto central en materia de coordinación es el tema del **compromiso presupuestal**. En diferentes providencias (sentencia T-025 de 2004, autos 177 de 2005, 218 de 2006, 052 de 2008, 008 de 2009, entre otras) esta Corporación ha insistido en la necesidad de que tanto la Nación como las entidades territoriales, mejoren su compromiso presupuestal para la atención a la población desplazada.<sup>39</sup>

Los informes recibidos por la Corte con ocasión del auto 052 de 2008<sup>40</sup>, arrojaron como diagnóstico que la mayor parte de las entidades territoriales intervinientes habían destinado pocos recursos propios para la atención a la población desplazada y que, por el contrario, la inversión en desplazamiento dependía casi exclusivamente de programas nacionales implementados por Acción Social o dependientes de la ley general de participaciones. Igualmente, dicho proceso mostró que subsistían múltiples dudas y confusiones en materia presupuestal para atender a la población desplazada.

Dado el anterior diagnóstico, la Corte en el auto 007 de 2009 ordenó: *"...a todos los gobernadores departamentales y alcaldes distritales y municipales que, en ejercicio de sus competencias materiales, dentro de la respectiva jurisdicción cumplan cabalmente sus funciones en materia de atención a la población desplazada y colaboren decididamente con el Gobierno Nacional en la definición y ejecución de mecanismos que permitan lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y superar el estado de cosas inconstitucional."* La Corte también fue enfática en recordar que de acuerdo con los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales para que superen sus falencias en materia de atención a la población desplazada y puedan de manera efectiva garantizar el goce efectivo de sus derechos. Se hizo especial mención a la necesidad de apoyo que tienen las entidades territoriales

---

<sup>39</sup> Así, por ejemplo, en relación con las entidades territoriales, en la sentencia T-025 de 2004 la Corte constató que *"...uno de los factores que ha generado la insuficiencia de recursos es el bajo compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos apropiados para atender a la población desplazada, ya sea porque carecen de recursos suficientes o porque no han colocado como tema prioritario de la agenda política la atención de la población desplazada"*. Ante dicha situación la Corte ordenó que el Ministerio del Interior y de Justicia estableciera funciones de coordinación y promoción, entre otras, destinadas, a garantizar una mejora sustancial de los compromisos presupuestales de las entidades territoriales. Por su parte, en el auto 177 de 2005, la Corte puso de presente que uno de los factores que había retrasado el avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional era la precaria e insuficiente coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales. En dicha providencia la Corte resaltó la necesidad de que *"la Nación le de el apoyo subsidiario que requieren las entidades para, entre otros aspectos, mejorar su capacidad presupuestaria"*. Por esta razón ordenó al Ministerio del Interior, entre otras actividades, *"diseñar, implementar y poner en marcha una estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial (...)"*

<sup>40</sup> Dichas respuestas fueron sistematizadas por el Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas -CIJUS- de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

que por su precaria capacidad presupuestal y administrativa no pueden atender a la población desplazada. En términos de la Corte *"las entidades nacionales, según sus competencias materiales y dentro del nuevo esquema de coordinación creado por la ley, en virtud del principio de subsidiariedad, deberán realizar todas las acciones y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, sin que para ello constituya un obstáculo la autonomía de las entidades territoriales (...)."*

Por último, en el auto 314 de 2009 la Corte no sólo hizo un recuento sobre lo dicho en materia de coordinación en sus diferentes autos, y recordó las obligaciones legales que tienen las entidades territoriales en materia presupuestal<sup>41</sup>, sino que requirió a alcaldes y gobernadores de las diferentes entidades territoriales priorizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia para responder una serie de preguntas en materia presupuestal. Entre otras inquietudes, en dicho auto se indagó por i) la cantidad presupuestal asignada y efectivamente ejecutada en cada entidad territorial para atender a la población desplazada; ii) la existencia de un rubro en el presupuesto local específicamente destinado a la atención de población desplazada; iii) las acciones de la entidad territorial para mejorar los compromisos presupuestales; iv) las eventuales restricciones que pueda tener la entidad territorial para atender a la población desplazada; v) si recibe regalías y, si lo hace, si invierte un porcentaje de ellas en población desplazada. El auto 314 de 2009, formula también interrogantes para los entes nacionales, referidos a las acciones que éstos deben realizar para mejorar los procesos de coordinación entre la nación y el territorio, y promover un mayor compromiso de las entidades territoriales en la atención a la población desplazada.

El anterior recuento, muestra que desde tiempo atrás se han detectado diferentes falencias en materia presupuestal de los entes territoriales para la atención a la población desplazada, y se ha insistido en la necesidad de que la Nación, en función de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, realice mayores acciones para contribuir a superarlos.

<sup>41</sup> Entre otras disposiciones, se encuentra la Ley 387 de 1997 que establece que las entidades territoriales impactadas por el fenómeno del desplazamiento deben destinar suficientes recursos, conforme a sus capacidades presupuestales, para la atención de la población desplazada. En este sentido el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada emitió el Acuerdo 06 de 2006 en el cual solicita a las autoridades departamentales, municipales y distritales realizar un mayor esfuerzo presupuestal y administrativo para fortalecer una política pública territorial sostenible de atención a la población desplazada focalizada a satisfacer sus derechos. Además, el Acuerdo establece que para lograr lo anterior, las entidades territoriales deben trabajar efectivamente y habitualmente a través de los Comités Territoriales, y por medio de un Plan Integral Único –PIU– como instancias e instrumentos básicos de coordinación. La Ley 921 de 2008, en el artículo 58, refuerza lo anterior determinando que en la ejecución del presupuesto, éstas autoridades deben dar prioridad a la atención de la población desplazada. Finalmente, la Ley 1190 de 2008, reorganiza el sistema de competencias y coordinación entre las entidades territoriales y la Nación respecto de la población desplazada. En esta ley se determina que dentro de las obligaciones de las entidades territoriales se encuentra no solamente el deber de destinar parte de su presupuesto territorial y de su esfuerzo administrativo para la atención de la población desplazada, sino que además deben diseñar una estrategia de gestión mediante instrumentos de política, definir metas puntuales por lazos, un mecanismo de evaluación y seguimiento, y en general herramientas de planeación tendientes a satisfacer el goce efectivo de derechos (párrafo, 1, artículo 2).

**3.2. Inconsistencias en la información sobre el esfuerzo presupuestal de las entidades territoriales.** Ahora bien, el informe del Gobierno de 2010, señala que en general ha habido un aumento de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales, aunque la información que se presenta no es del todo consistente. Primero se indica que en materia departamental, ha habido un aumento en los 24 departamentos analizados y en Bogotá, pero que de éstos Casanare, Cesar, Chocó reportan información no confiable, que Bolívar presenta una asignación decreciente, y que Vichada y Valle presentan una variación en vigencias fiscales<sup>42</sup> (aunque en el detalle de la información por departamento se observan otros como Huila, que ha disminuido sus apropiaciones presupuestales). A renglón seguido se presenta una información del Departamento Nacional de Planeación Nacional sobre inversión realizada por las entidades territoriales. Este documento señala que de 32 departamentos que enviaron información, sólo 12 lo hicieron de forma completa para los años 2008 y 2009 y que de esos 12, la mitad aumentaron su asignación en porcentajes importantes, y seis departamentos se presentaron disminuciones en las inversiones, *“la mayoría de ellas cercanas al 100%”*<sup>43</sup>. También se indica que entre el año 2008 y 2009 la inversión en población desplazada a nivel de departamentos pasó de 0,8% a 1,58%. Las principales fuentes para dicha inversión fueron los recursos procedentes de la cofinanciación nacional, seguido de los recursos del SGP en componentes de educación, salud y alimentación escolar.”

Antes de hacer el análisis específico sobre el tema presupuestal de las entidades territoriales en materia de desplazamiento, la Corte debe empezar por señalar su preocupación con las múltiples inconsistencias en la información presupuestal con que se cuenta por parte de departamentos y municipios. Lo advierte el Gobierno, y se evidencia en los informes remitidos a la Corte con ocasión de las sesiones de información técnica, que muestran los enormes problemas que subsisten en materia de reporte. Buena parte de dichos informes responden a las preguntas presupuestales enviando un anexo o cuadro de Excel que incluye unas cifras globales, no siempre consistentes. Por lo general, no se indica si se trata de montos apropiados o ejecutados, con frecuencia no es claro si la entidad se refiere a asignaciones presupuestales exclusivas para población desplazada o si se trata de inversión de la entidad en población vulnerable. Algunos informes municipales tiene la misma información de otro municipio e incluso hay algunos que copian como propio el informe del departamento. Más aún, muchas de las preguntas sobre presupuesto formuladas en el auto 314 de 2009 quedan sin responder como, por ejemplo, las referidas a la inversión presupuestal específica en materia de enfoques diferenciales.

---

<sup>42</sup> Informe del Gobierno del 1 de julio de 2010. Pág.305

<sup>43</sup> Ib. ídem. Pág. 308

Lo cierto es, que las falencias en el reporte, como lo admite el Gobierno Nacional, no le permiten a las entidades competentes hacer un diagnóstico completo de la situación presupuestal de las entidades territoriales. Incluso la Contraloría General de la Nación indica en su informe<sup>44</sup>, que no puede evaluar el compromiso de las entidades territoriales porque la información que le fue enviada por Planeación Nacional del reporte de dichas entidades no es “consistente ni oportuna.”

El hecho de que sean reiteradas las inconsistencias en materia de reporte presupuestal de las entidades territoriales es un asunto que no puede pasar desapercibido, pues es un indicativo de que dichas entidades o bien no están dedicando el tiempo necesario para este reporte, o bien tienen serias dudas sobre cuál es y cuál puede ser su compromiso presupuestal frente a la atención a la población desplazada y sobre cuáles recursos pueden ser utilizados para dicho fin, de conformidad con la circunstancia fiscal en que se encuentre la entidad territorial.

De hecho, el informe de la Procuraduría General de la Nación, se inclina por la segunda hipótesis, al señalar que uno de los problemas estructurales en materia presupuestal de las entidades territoriales son las *“dificultades técnicas en los procesos de desagregación de cuentas presupuestales específicas para atender a la población desplazada, conforme a las disposiciones jurisprudenciales sobre la materia”*<sup>45</sup>.<sup>46</sup> Tal diagnóstico lo hace incluso frente a entidades territoriales que tienen mayor capacidad técnica que otras, como lo son la Gobernación de Antioquia y la Gobernación del Valle del Cauca, sobre las cuales señala que *“mostraron falencias en la desagregación de los rubros presupuestales específicos para la población desplazada, argumentando la ausencia de un acompañamiento técnico desde el nivel central para estos efectos.”*<sup>47</sup>

Ahora bien, a pesar de estas inconsistencias, de los informes recibidos por las entidades territoriales, así como por el Gobierno Nacional, los organismos de control y demás intervinientes, es posible extraer unas conclusiones generales en materia del compromiso presupuestal de las entidades territoriales, como se pasará a explicar.

### **3.3. Las entidades territoriales continúan destinando poco presupuesto propio a atender a la población desplazada. El común denominador, según**

---

<sup>44</sup> Contraloría General de la República. “Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales, en materia de atención integral a la población desplazada por la violencia y garantía del goce efectivo de los derechos.” Entregado 16 de julio de 2010.

<sup>45</sup> Informe trigésimo segundo (32) de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco de los autos 07 y 314 de 2009, Bogotá D.C. 10 de julio de 2010. Pág. 38. Cita a la Corte Constitucional, auto 008 de 2009 “Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004”, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>46</sup> Ib. ídem. Pág. 38.

<sup>47</sup> Ib. Ídem Pág. 38. Citando Corte Constitucional, auto 008 de 2009 “Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004”. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

se desprende de la información presupuestal presentada por las entidades territoriales, es que en el grueso de los departamentos y municipios destinan pocos recursos para la atención a la población desplazada. La intervención en desplazamiento sigue siendo medida por la atención a la población vulnerable, de manera que, como lo señalaron diferentes intervinientes, los planes, programas y proyectos no cuentan con la especificidad necesaria para dar atención integral a la población desplazada. Así, el nivel de apropiaciones derivadas de un esfuerzo fiscal propio, si bien encuentra diferencias dependiendo de la entidad territorial es, en términos generales, muy bajo y recae mayoritariamente en recursos provenientes del Sistema General de Participaciones -SGP-. No es extraño en consecuencia, que los sectores que se reporten con una mayor intervención, sean aquellos de salud y educación, pero que otros componentes como participación, tierras, generación de ingreso o retorno, reporten un grado de inversión mínimo o, con frecuencia, inexistente.

Por otro lado, es claro para la Corte que, salvo excepciones, no ha habido aumento significativo del presupuesto que destinan las entidades territoriales al tema del desplazamiento, aunque hay municipios y departamentos cuyo esfuerzo presupuestal en la materia debe resaltarse, como por ejemplo es el caso de Antioquia y Bogotá. El grueso de las entidades territoriales, en los últimos años, si bien ha hecho algunos aumentos, no puede concluirse que su mejora sea significativa. Incluso algunas entidades, han disminuido el presupuesto asignado. Solo por citar algunos ejemplos, como lo menciona el mismo informe del Gobierno<sup>48</sup>, la Gobernación del Huila disminuyó su asignación presupuestal del 2007 al 2008 en 800 millones, y del 2009 al 2010, en 3.000 millones. De igual forma, Segovia<sup>49</sup> (Antioquia), y Montañita<sup>50</sup> (Caquetá).

Uno de los temas que más debe preocupar es que algunas entidades territoriales, a pesar de apropiarse recursos, no los ejecutan en su totalidad, como por ejemplo alcaldías de Anorí, Tarazá<sup>51</sup> Antioquia<sup>52</sup>; Pensilvania, Caldas<sup>53</sup>; Milán<sup>54</sup>, Solano<sup>55</sup>, El Paujil<sup>56</sup> y Solita<sup>57</sup> Caquetá; Gobernación del Amazonas<sup>58</sup>, Vaupés<sup>59</sup>. Es evidente, que en dichos casos, no pueden reportarse avances en la materia.

<sup>48</sup> SNAIPD. Informe del Gobierno Nacional de julio 1 de 2010. Bolívar P. 85, Magdalena P. 294, Análisis General P. 308.

<sup>49</sup> En el 2009 apropió \$17.744.594 y en el 2010 apropió \$10.000.000

<sup>50</sup> En el 2008 apropió \$65.594.056 y en el 2009 apropió \$47.022.750

<sup>51</sup> En el 2008 apropió \$52.993.430 y en el 2009 apropió \$ 32.418.254.

<sup>52</sup> En el 2008 apropió \$222.274.963 y ejecutó \$212.290.802. En el 2009 apropió \$244.768.460 y ejecutó \$229.649.680.

<sup>53</sup> En el 2009 apropió \$52.960.202 y ejecutó \$35.314.246.

<sup>54</sup> En el 2006 apropió \$5.000.000 y ejecutó \$3.780.000.

<sup>55</sup> En el 2009 apropió \$10.000.000 y ejecutó \$8.425.500.

<sup>56</sup> En el 2008 apropió \$30.000.000 y ejecutó \$12.656.000. En el 2009 apropió \$30.000.000 y ejecutó \$24.876.000.

<sup>57</sup> En el 2006 apropió \$7.000.000 y ejecutó \$3.904.000. En el 2008 apropió \$6.000.000 y ejecutó \$5.850.000. En el 2009 apropió 12.696.676 y ejecutó 2.229.550.

<sup>58</sup> En el 2008 apropió \$40.000.000 y ejecutó \$38.073.718. En el 2009 apropió \$50.000.000 y ejecutó \$46.333.318.

**3.4. Falta de compromiso de algunas autoridades territoriales para atender a la población desplazada.** Ahora bien, todos los informes, y las intervenciones de entidades territoriales, sin excepción, señalaron que el principal problema para atender a la población desplazada es la insuficiencia de recursos económicos. Sin embargo, resaltan algunos de los intervinientes que si bien la insuficiencia de recursos es una realidad, los avances de una entidad territorial en materia presupuestal para atender a la población desplazada también dependen de otros factores, como el compromiso decidido de sus autoridades. Esto lo señala con especial énfasis el informe de la Comisión de Seguimiento, quien indica que los aportes presupuestales de las entidades territoriales terminan dependiendo "*más de la discrecionalidad y voluntad política de los mandatarios locales*", que de criterios objetivos. El ejemplo, que trae a colación sobre el particular es bastante significativo:

*"Una muestra de esa discrecionalidad puede encontrarse en el hecho de que dos departamentos de categoría uno como Atlántico y Nariño, con presupuestos más o menos similares (\$429.132 millones vs. \$480.562 millones), pero con índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) radicalmente disímiles, resulten destinando hacia la población desplazada recursos que no respondan a unos mismos criterios de priorización. Contrariamente a lo esperado, el Departamento de Nariño con un NBI muy superior al del Atlántico (56.31 vs. 31.46) destinó la suma de \$46.922 por desplazado, cifra superior en un 466% a la que invirtió el Atlántico."*

El compromiso de las autoridades locales es sin duda un hecho significativo en el aumento de las partidas presupuestales. Además de lo que señala la Comisión a lo largo de las sesiones de información técnica, fue claro para la Corte, que algunos gobiernos locales cumplen en mayor medida con su deber constitucional y legal de atender y hacer frente a la tragedia del desplazamiento en sus entidades territoriales. No obstante, también es posible identificar la falta de cumplimiento por parte de algunas como Huila o Arauca, entre otras, que aún contando con recursos suficientes no ejecutan programas que lleven a la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada, viene siendo diagnosticada desde la sentencia T-025 de 2004, pero a la fecha la Corte no ha recibido una propuesta gubernamental clara de cómo incentivar mayores compromisos en las autoridades locales.

**3.5. La categoría de la entidad territorial y los acuerdos de restructuración de pasivos como limitantes importantes.** Ahora bien, aunque la voluntad política sea un factor relevante a la hora de evaluar el compromiso de las entidades territoriales en el tema del desplazamiento, no es el único factor y muchas veces ni siquiera el factor determinante del que dependen las mejoras en los compromisos presupuestales de las entidades territoriales.

---

<sup>59</sup> En el 2009 apropió \$60.000.000 y ejecutó \$37.456.120.

A lo largo de las sesiones de información técnica en materia territorial, ha quedado en evidencia que no pocas entidades territoriales, principalmente del orden municipal, a pesar de contar con gobernantes dispuestos a mejorar su compromiso con la atención a la población desplazada están en imposibilidad material de atenderla. Las dificultades presupuestales que surgieron con más frecuencia son: a) la categoría del municipio y b) los acuerdos de reestructuración de pasivos de conformidad con la ley 550 de 1999<sup>60</sup>.

En efecto, la mayor parte de municipios priorizados son de categoría seis y cinco, lo que es un determinante de su baja inversión con recursos propios en el tema del desplazamiento. Los municipios que pertenecen a categoría cinco y seis cuentan con pocos ingresos corrientes de libre destinación y las entidades no tienen una completa flexibilidad para determinar en qué invierten su presupuesto. Además de la categoría del municipio, varias entidades territoriales se encuentran en un proceso de reestructuración de pasivos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 550 de 1999<sup>61</sup>, lo que hace muy difícil que la entidad territorial pueda mejorar su compromiso presupuestal frente a la población desplazada. No se olvide que si bien dichos acuerdos permiten a las entidades territoriales en momentos de crisis someterse a un proceso de reestructuración económica, orientado a determinar las deudas existentes y configurar mecanismos que les permitan cancelar sus acreencias, enfrentan la restricción de realizar operaciones no incluidas en el acuerdo de reestructuración. Nótese que en los acuerdos que están vigentes, no está incluida como prioridad la atención a la población desplazada.

Para ilustrar esta situación vale la pena traer a colación el ejemplo del Consejo Noruego para Refugiados (CNR), al referirse al estudio del acuerdo de reestructuración del distrito turístico de Santa Marta, pues en su sentido general es replicable a la mayor parte de entidades territoriales que se encuentran en esta situación. Dice el CNR:

*"Sin embargo, es de destacar que dentro de las condiciones fiscales del distrito en 2004 y con una vigencia de 14 años se firmo con base a la ley 550 un Acuerdo de reestructuración de pasivos que establece el siguiente orden de prioridad para los gastos distritales: mesadas pensionales, servicios personales, transferencias de nómina, gastos generales, otras trasferencias, intereses de deuda, amortizaciones de deuda, financiación del déficit de vigencias anteriores e inversión.*

*"Como se puede observar la inversión y por tanto el gasto social dirigidos a PD depende del pago de otras acreencias y de los pocos recursos restantes que de tal ejercicio se deriven; en ese sentido es de resaltar como la financiación de programas asociados a la atención integral de PD proviene en su mayoría de*

---

<sup>60</sup> Modificada por la Ley 1116 de 2006.

<sup>61</sup> SNAIPD. Informe del Gobierno 1 de julio de 2010. Algunas de ellas son: Cauca P. 287, Chocó P. 289, Córdoba P. 289, Nariño P. 296, Vichada P. 304.

*recursos propios de las entidades territoriales, siendo precisamente estos los afectados dentro de los procesos de reestructuración de pasivos.*"<sup>62</sup>

En un sentido similar se pronunció la Procuraduría General de la Nación, al señalar que:

*"En este sentido, algunas de las autoridades locales y departamentales que se encuentran bajo el proceso establecido en esta última ley, esgrimen los acuerdos de reestructuración de pasivos como un obstáculo insuperable para la ejecución de cualquier gasto, a lo cual se suma la existencia de un orden de prioridad legal para los gastos corrientes de la entidad territorial (Art. 58.7 – Ley 550 de 1990). Esta situación termina afectando directamente la formulación y ejecución de las políticas públicas locales orientadas a la atención específica de la población desplazada."*

**3.6. El impacto desproporcionado del desplazamiento en algunas regiones con bajos recursos propios y el impacto para algunas regiones frente a desplazamientos masivos.** Ahora bien, además de lo anterior otro factor que influye en el compromiso presupuestal de las entidades territoriales es la intensidad con que el fenómeno del desplazamiento las afecta. De hecho, varios intervinientes, pusieron de presente que no puede dejarse de lado el hecho de que existen entidades territoriales que enfrentan altos índices de recepción de población desplazada, o que tienen que atender con frecuencia, como en el caso de Nariño, desplazamientos masivos, atención, que en un primer momento se brinda con recursos de la entidad territorial. En este sentido, puede ocurrir que las autoridades locales tengan el compromiso de atender a la población y destinen recursos para ello, pero el impacto sea desproporcionado frente a su capacidad presupuestal<sup>63</sup>.

En un sentido similar, la Procuraduría General de la Nación presenta como problema estructural de las entidades territoriales, el hecho de que tengan que asumir cargas que en principio son de la Nación, porque los procesos de valoración de Acción Social son extremadamente lentos. Textualmente dice la Procuraduría:

*"Hay un excesivo centralismo en los procesos de valoración por Acción Social, lo que trae en consecuencia excesivos retrasos en las valoraciones y entregas de la Atención Humanitaria de Emergencia - AHE; se ha descargado dicha obligación en las entidades territoriales, lo que las ha comprometido fiscalmente al tener que asumir cargas que no son propias de su competencia y que no fueron previstas presupuestalmente, o al menos por períodos tan*

<sup>62</sup> Consejo Noruego para Refugiados. Informe Política Pública de Atención a Población desplazada. Departamentos Magdalena, Nariño y Norte de Santander. Pág. 3

<sup>63</sup> El informe No. 25 de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004 - proferidas por la Corte Constitucional en el marco del auto No. 007 de 2009. Cuarta sesión técnica regional de coordinación regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada. Convocada mediante autos 314, 320 de 2009 y auto de marzo 25 de 2010. Señala como ejemplo, que esta situación es constatable también "en Medellín, Cali y Bogotá que concentran un alto número de población desplazada frente a la cual, si bien se observan muy importantes esfuerzos de apropiación de recursos, estos resultan insuficientes frente a la demanda de atención y de restablecimiento integral de estas víctimas." Pág. 16

*prolongados, recursos que incluso podrían destinarse a fases de atención diferentes como la estabilización socioeconómica.”*

Por último cabe resaltar lo dicho por la Defensoría del Pueblo, que además es un reclamo compartido de varias de las entidades territoriales intervinientes, de que la Nación está asignando responsabilidades nuevas a los entes territoriales en materia de desplazamiento forzado, sin que se tenga en cuenta su capacidad técnica, y sin que éstas nuevas responsabilidades vengan acompañadas de un aumento en los recursos por parte del nivel central.

**3.7. Los altos costos de la atención en algunas zonas del país dadas sus condiciones geográficas.** Otro punto que se puso de presente y que compromete la respuesta presupuestal de las entidades territoriales, son los altos costos de atención de la población desplazada que se enfrentan en algunas zonas del país. Este hecho, por ejemplo, fue puesto de presente por la Defensoría del Pueblo en la sesión de información técnica de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Meta y Vaupés. La Defensoría relata que en dichos departamentos la inversión en algunos componentes, como el de vivienda, e incluso en alimentación, es muy difícil, pues por las condiciones geográficas de la zona, los alimentos, las provisiones se obtienen sólo por vía aérea, lo que aumenta sus costos en un 200%, o la vivienda registra costos superiores al promedio nacional.

**3.8. Propensión de las entidades territoriales a descargar gran parte de las obligaciones presupuestales para población desplazada, en la ayuda suministrada por la Cooperación Internacional.** Dentro de las problemáticas estructurales en materia de presupuesto que fueron identificadas está la de la tendencia de las entidades territoriales a depender de recursos de cooperación extranjera. Esto lo pone de presente la Procuraduría General al señalar las dificultades técnicas de la ejecución presupuestal<sup>64</sup>.

**3.9. Rigidez de la oferta nacional para acompañar efectivamente las prioridades territoriales en materia de atención o las necesidades detectadas por las autoridades territoriales.** Finalmente, durante las sesiones técnicas, varias entidades resaltaron las dificultades que tienen para que las autoridades que hacen parte del SNAIPD flexibilicen su oferta de servicios a favor de la población desplazada, de tal forma que puedan realmente complementar los esfuerzos locales para atender las prioridades locales frente a la población desplazada, y se haga un uso eficiente de recursos escasos.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Informe No. 32 Consolidación sobre la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de Atención Integral a la Población Desplazada, autos 314 del 29 de octubre de 2009. 10 de julio de 2010. Pág. 40

<sup>65</sup> Por ejemplo, ciudades como Bogotá y Medellín que cuentan con recursos e iniciativas para atender a la población desplazada, relataron cómo la entidad nacional decidió no apoyar el programa específico porque la prioridad nacional en materia de atención a la población desplazada era otra. Situación similar señalaron las autoridades de algunos municipios de categoría 5 y 6, que a pesar de su baja capacidad financiera para adelantar proyectos de inversión a favor de la población desplazada, no recibieron respaldo de parte de las

**3.10. En síntesis**, todo lo anterior lleva a la Corte a concluir que en materia presupuestal no es posible hablar de avances significativos en las entidades territoriales. Si bien la Corte valora los esfuerzos presupuestales realizados por algunas de ellas, es claro que en la mayoría de los casos los esfuerzos continúan siendo insuficientes, teniendo además en cuenta el aumento progresivo del desplazamiento en algunas regiones del país. En este sentido, la Corte comparte el diagnóstico de algunos de los intervinientes, que sostienen que aún falta mucho por hacer en términos de una debida coordinación del nivel central que ayude a mejorar los compromisos presupuestales, no solo en términos de volumen de recursos destinados para atender sus responsabilidades con la población desplazada, sino también en cuanto a la gestión presupuestal de recursos escasos, pues con frecuencia, aun si los recursos destinados son pocos, la ejecución presupuestal es aún más baja.

La Contraloría General de la Nación, por ejemplo, señala que *“en general, se observa falta de información y de especificación de las cifras, y en relación con los compromisos se observa la necesidad de efectuar una mayor gestión para la consecución de los recursos con las diferentes entidades del orden departamental y nacional, que brindan apoyo a la población desplazada. Dichas situaciones indican debilidad en la aplicación de los principios de coordinación en materia presupuestal, ya que muchos manifiestan la necesidad de mayores recursos pero no identifican cómo financiarlos”*<sup>66</sup>. También considera la Contraloría, que herramientas como el Formato Único Territorial *“no cumplen con las expectativas, por cuanto, por sí solas no responden efectivamente a cómo la Entidad ha desarrollado una estrategia que garantice un mayor compromiso fiscal y administrativo por parte de los entes territoriales, para brindar atención integral a la población desplazada por la violencia asentada en sus regiones, es decir, no se evidencian resultados concretos que demuestren la materialización de dicho compromiso”*<sup>67</sup>

**3.11.** Un hecho que ilustra con claridad la **ausencia de coordinación efectiva** en este tema, es que a pesar de que las fallas presupuestales han sido identificadas desde diferentes instancias, y de tiempo atrás, al día de hoy no exista por parte del Gobierno una propuesta concreta para contribuir a superarlas. Lo que se observó en cambio durante las sesiones de información técnica, fueron una serie de argumentos que se alejan de las obligaciones del Estado en función de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

---

autoridades nacionales para poner en marcha dichos proyectos y finalmente no pudieron adelantar programas a favor de la población desplazada.

<sup>66</sup> La Contraloría cita como ejemplo, el siguiente: “El departamento de Antioquia considera que los recursos son insuficientes para dar respuesta al goce efectivo de derechos, dado que el 90% de los municipios del departamento son de categoría 5 y 6, razón por la cual, la Gobernación y la Nación deberán concurrir y subsidiar los presupuestos requeridos. Sin embargo, en la información reportada no se observa cómo deberá realizarse esta estrategia. Op. Cit. Pág. 19.

<sup>67</sup> Op. Cit. Pág. 24

Por ejemplo, en las sesiones de información técnica se expresó por parte de funcionarios de Gobierno que se debería exigir a las entidades territoriales un compromiso presupuestal similar al que realiza la nación. Un argumento como el anterior no puede ser de recibo para esta Corporación, precisamente porque no tienen en cuenta las problemáticas estructurales que en materia presupuestal enfrentan algunas entidades territoriales. Pedir a una entidad territorial de categoría seis que se encuentra en acuerdo de reestructuración de pasivos de que trata la ley 550 de 1999, que asuma un compromiso presupuestal frente a la población desplazada en un porcentaje equivalente al de la nación, es simplemente desconocer las imposibilidades que en efecto existen para un buen número de municipios. Por el contrario, una actividad de coordinación exitosa exige proponer soluciones para solventar esas problemáticas estructurales, propuesta que hasta el momento no se ha realizado.

Una solución de evidente aplicación, y que se deriva del mismo ordenamiento constitucional, es la de cumplir a cabalidad el principio de subsidiariedad. Como más adelante se detallará, según este principio constitucional, tanto el departamento, como la Nación, deben auxiliar al municipio cuando éste se encuentre en imposibilidad material de cumplir con sus obligaciones. Por eso llama la atención a la Corte, que el tema de la subsidiariedad no esté en el centro de las acciones del Gobierno, pues mínimo debería haberse establecido un mecanismo administrativo y financiero de alerta, que identificara que frente a la incapacidad presupuestal del municipio, la nación y el departamento entrarían a cubrir lo referente a la atención a la población desplazada. Este es un compromiso que se deriva de la Constitución y cuyo cumplimiento para la Nación es ineludible. Por eso no es aceptable a esta Corporación, la respuesta brindada por el Departamento de Planeación Nacional sobre el tema de la subsidiariedad. En efecto, al ser indagado el DNP, en el auto 314 de 2009, sobre el monto con el cual la Nación ha aplicado el principio de subsidiariedad respecto de las entidades territoriales que no tienen capacidad institucional o presupuestal para atender este fenómeno, dicha entidad, responde señalando que si bien existe tal principio se hace difícil aplicarlo *"debido a la falta de normatividad nacional o de mecanismos que permitan identificar las necesidades de las entidades territoriales en cuanto a prevención y atención a la población desplazada."* Vuelve la Corte a insistir en que si la Nación identifica obstáculos, incluso de orden legal, su deber es tratar de removerlos, hecho que no ha sucedido en este caso y desde hace mucho tiempo. Además, tratándose de un principio constitucional, el argumento de que no se ha cumplido con dicho deber constitucional por razones legales no tiene asidero.

**3.12.** Ahora bien en este proceso se han presentado varias **recomendaciones** para contribuir a mejorar el compromiso presupuestal de las entidades territoriales en materia de desplazamiento. Sin embargo, una que surgió con insistencia en las intervenciones recibidas con ocasión del auto 314 de 2009, es que en materia presupuestal, se diseñe un sistema que permita tener en

cuenta las condiciones diferenciales de las entidades territoriales en función de factores tales como su categoría, acuerdos de restructuración fiscal, impacto del desplazamiento.

De manera puntual la Comisión de Seguimiento hace una crítica al hecho de que los aportes presupuestales no respondan completamente a *"unos principios orientadores que reconozcan el carácter diferencial y asimétrico que caracteriza las distintas capacidades fiscales, institucionales y técnicas de los 32 departamentos y los 1.099 municipios del país"*. Para enfrentar este problema, recomienda que los entes territoriales asignen los recursos para la atención de la población desplazada *"bajo los mismos criterios que se han recomendado para reglamentar el principio de subsidiaridad, es decir: capacidad fiscal, índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión, entendido este último como la relación existente entre la población desplazada de un municipio o departamento y su población total."* También recomienda la Comisión, que se apliquen a nivel territorial instrumentos, mecanismos e indicadores de Goce Efectivo de Derechos, que permitan medir el grado de avance en el logro de objetivos y procesos.

La Corte comparte el criterio de la Comisión de que las diferencias de los municipios y departamentos no se pueden desconocer a la hora de analizar y de hecho potenciar mayores compromisos presupuestales. Porque lo cierto es que la población desplazada no puede ver comprometido el goce efectivo de sus derechos por encontrarse en una determinada entidad territorial y no en otra. La Nación, debe entonces garantizar un esquema que permita similitudes en la respuesta al desplazamiento entrando a apoyar con mayor intensidad a aquellas entidades territoriales que por sí mismas, no puedan asumir sus compromisos con la población desplazada.

#### **4. Capacidad Técnica**

El tema presupuestal es sin duda central, pero además de este factor, existen otros elementos que son indispensables para el éxito en las intervenciones de las entidades territoriales frente al desplazamiento forzado, entre otros, el de la capacidad técnica.

El informe del Gobierno dedica un aparte a la evaluación de la capacidad técnica de las entidades territoriales. Dicho informe, sin embargo, presenta varias inconsistencias, que resultan contraevidentes a partir de lo resaltado en el mismo informe y de lo observado en los informes territoriales. Primero, incluye un cuadro (Tabla 62 del informe del Gobierno) en el que presenta una situación bastante optimista en materia de capacidad técnica y del trabajo realizado por la Nación con las entidades territoriales. Entre otras cosas dice que en el período entre 2007 a 2019 *"los funcionarios han recibido capacitación acerca de la política pública en desplazamiento forzado y las competencias de las entidades territoriales"*; *"las administraciones conocen y desarrollan funciones y competencias en la atención a la población desplazada y manifiestan que han*

*apropiado herramientas y metodologías para la puesta en marcha de la política de atención integral a la población desplazada*"; que en el periodo 2007 a 2010 las entidades territoriales de conformidad con los reportes recibidos, cuentan con *"equipo humano, gerencia, unidad u oficina conformados por un conjunto de personas encargados de desarrollar las acciones en articulación, gestionar o desarrollar proyectos y otras acciones en relación con la atención a la población desplazada"* y que en algunos casos se emitieron autos administrativos con el fin de precisar las competencias de los funcionarios específicos para concentrar las acciones de atención a la PSD<sup>68</sup>; que para el mencionado período las entidades territoriales *"manifestaron contar con instalaciones y equipos para brindan eficaz atención a la población desplazada, especialmente en ciudades capitales o Distritales"*, entre otros elementos del diagnóstico de capacidad técnica.

Dicho esto, a renglón seguido, el Gobierno incluye un acápite que se denomina *"oportunidades de mejora"* en el que señala una serie de falencias, en los temas que la tabla 62 reseñaba como avances. Vale la pena citar el mencionado diagnóstico, pues, como se mostrará, las falencias allí identificadas son exactamente las mismas que se incluyen en los informes de las entidades territoriales como problemáticas en materia de capacidad técnica. Dice al respecto el informe del Gobierno:

***"Oportunidades de Mejora"***

***1. Conocimiento normatividad y jurisprudencia:***

- *A pesar de los ingentes esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en el tema de capacitación por todo el territorio nacional, se evidencia la necesidad de seguir con el proceso de fortalecer el conocimiento de la normatividad y de las rutas de protección en los entes territoriales.*
- *Así mismo, es necesario capacitar, divulgar y promover normatividad y jurisprudencia.*
- *No existen procesos de capacitación a líderes de la Población desplazada en los municipios.*
- *Presentan deficiencias frente a la respuesta institucional debido a la falta de conocimiento sobre normas jurídicas y los mecanismos de control.*

***2. Funcionario coordinador:***

- *Insuficiencia de personal para atender específicamente el tema de AIPD y mejorar la Gestión.*
- *Existe deficiencia de los servidores públicos para atender y orientar a la PD.*

***3. Rotación personal:***

- *Se presenta una falencia reiterativa por la rotación del personal encargado de la atención a la población en condición de desplazamiento en los municipios.*
- *Falta de personal para atender el tema de PD, lo cual influye de manera negativa en el mejoramiento de la gestión.*
- *Es necesario el fortalecimiento institucional en cuanto al recurso humano para la atención a la población en situación de desplazamiento*

---

<sup>68</sup> SNAIPD. Informe del Gobierno Nacional, 1 de julio de 2010. Pág. 328

**4. Sistematización:**

- *Muy pocos municipios poseen sistemas de información, es conveniente poseer un software con base a la política pública en materia de AIPD.*

- *Algunos entes territoriales si lo tienen, pero no funcionan adecuadamente y afectan la gestión, según reportan varias entidades territoriales.*

*Otra restricción que se presenta en el manejo de la información, es la divulgación de la normatividad y la comunicación entre los municipios y el nivel departamental.*

**5. Mecanismos de control y seguimiento:**

- *Los entes territoriales evidenciaron que una de las grandes falencias, la cual impacta en el mejoramiento de la gestión, es la carencia de la sistematización de la información, que en su gran mayoría se traduce en falencias de los mecanismos de control y seguimiento.*

- *No existe un monitoreo eficaz y evaluación del cumplimiento de las metas contenidas en el PIU del ente.*

*El aislamiento geográfico y el alto número de población desplazada dificultan la AIPD en muchos municipios, así como realizar el seguimiento oportuno de las acciones emprendidas.*

**6. Mejoramiento de la gestión:**

- *Es clara la necesidad de fortalecer la planeación, el seguimiento y monitoreo, así como el manejo del riesgo y prevención del desplazamiento.*

- *Se ve la necesidad de fortalecer el seguimiento y monitoreo de los planes y proyectos en los entes territoriales.*

- *Poca o nula gestión en la consecución de recursos en proyectos puntuales.*

- *Existe un alto grado de desconocimiento de los Indicadores de Goce Efectivo de*

*Derechos IGED y su articulación con los PIU.*

- *Los gobiernos municipales deben fortalecer los vínculos con las entidades que forman parte del SNAIPD.*

- *Se presentan problemas en los servicios de recepción de declaraciones en las personerías municipales, aspecto sobre el cual es necesario establecer acciones de mejora.*

- *Gran parte de los municipios considera oportuno que se mejoren los servicios de elaboración de registros y entrega de ayudas por parte de Acción Social.*

- *Es necesario Implementar el sistema de alertas tempranas*

- *No existen proyectos productivos*

- *Se evidencia deficiencia en la participación de la población desplazada.*

**7. Logística:**

- *Gran parte de los municipios no dispone de un mecanismo de sistematización de la respuesta institucional sobre la prevención y atención al desplazamiento forzado, aspecto que produce efectos negativos en la atención de la PD. Cuando requieren información de PD le solicitan a Acción Social que les suministre o valide la información*

- *Es necesaria la creación o fortalecimiento de las UAO.*

- *Es necesario fortalecer la respuesta de las UAO, así como propiciar la elaboración participativa de Planes de Intervención Integral que permitan prevenir el desplazamiento forzado en los territorios. Sin embargo se evidencia un avance con la estrategia de las UAO móviles.*

- *Ausencia o poco compromiso frente a las necesidades logísticas, de rotación de personal y de fortalecimiento a los mecanismos de control y seguimiento.*

- *Es necesaria la capacitación a los funcionarios encargados de la APD*

- *Se debe crear la unidad de prevención, protección y atención integral y restablecimiento de los derechos de la población desplazada.*<sup>69</sup>

Es pertinente esa cita textual, porque muestra que el Gobierno tiene ubicadas las principales falencias en materia de capacidad institucional de las entidades territoriales. De este modo, la Corte encuentra que las principales dificultades en materia de capacidad institucional, son las siguientes. En primer lugar, en general las entidades gubernamentales de los distintos niveles territoriales carecen del *personal* necesario para la atención de la población desplazada, en términos cualitativos y cuantitativos. En términos cualitativos, en la medida en que no cuentan con personal que tenga las condiciones de idoneidad para tal fin (es decir, de un equipo interdisciplinario técnico y especializado), porque se carece de un plan de capacitación permanente, y porque la rotación permanente del personal afecta la atención de este grupo poblacional. En términos cuantitativos, en la medida en que existe una desproporción entre las necesidades de atención a la población desplazada, y la cantidad de personal vinculado a tal fin. En segundo lugar, en términos generales las entidades gubernamentales de los distintos niveles territoriales carecen de la *capacidad administrativa* para gestionar adecuadamente la atención de la población desplazada. Este fenómeno se encuentra determinado, entre otros, por factores como la falta de sistematización de la información, la ineficiencia en la gestión de los recursos técnicos y humanos, la carencia de instrumentos adecuados de planificación, entre otros.

Problemáticas como la de la rotación de los funcionarios, la insuficiencia de personal, el desconocimiento de las responsabilidades en materia de atención o de la normatividad y la jurisprudencia relevante sobre la materia, fueron falencias que se expresaron casi por unanimidad en los diferentes informes recibidos.<sup>70</sup> Estas falencias han tenido un impacto grave en términos de atención oportuna y adecuada a la población desplazada, lo cual se hace evidente en los tiempos de atención o respuesta, que en algunos casos alcanza niveles incluso peores a los detectados en el año 2004, al declarar el estado de cosas inconstitucional. El aumento de la presión de la población desplazada sobre las entidades territoriales y sobre las entidades nacionales, reclamando una respuesta adecuada a la crisis humanitaria que viven, a su vez ha generado un aumento desmesurado de acciones de tutela y derechos de petición que desordenan la oferta institucional y los pocos esfuerzos operativos, y agrava aún más la posibilidad de atención adecuada a la población desplazada.

A lo anterior se suma el hecho de que a pesar de tener un diagnóstico de las

---

<sup>69</sup> Informe del Gobierno Nacional. julio de 2010. Pág. 330.

<sup>70</sup> Aunque cabe señalar que estas problemáticas, si bien generalizadas, son más profundas en algunas entidades territoriales. Por ejemplo, el informe presentado a la Corte Constitucional por el Consejo Noruego de Refugiados, pone de presente como en Tumaco, en donde la situación del desplazamiento forzado es crítico, la oficina de Acción Social "solo tiene un funcionario asignado para dar respuesta a las múltiples necesidades de la PD, las situaciones de emergencias a causa del conflicto armado, los desplazamientos masivos y el monitoreo de 10 municipios de la costa pacífica; lo que claramente se traduce en una incapacidad institucional para abordar el fenómeno del desplazamiento de acuerdo a las competencias de ley en esta zona del departamento".

falencias de tiempo atrás, las soluciones se han concentrado en establecer algunos instrumentos legales e instancias y espacios para corregir los problemas de coordinación, que en la práctica solo tienen un efecto simbólico sin que en realidad haya un planteamiento claro, efectivo y medible sobre cuáles serán los procesos de solución que se adelantarán, ni un plan de corrección y seguimiento de tales falencias que permita tener claridad sobre si se está avanzando o no en la materia. Extraña la Corte precisamente una descripción detallada de las acciones emprendidas, de los aprendizajes de dichas acciones, y de nuevas propuestas que permitan solventar unas falencias que vienen siendo identificadas de tiempo atrás.

## 5. Articulación Institucional

Al igual que con el tema de capacidad institucional, el informe del Gobierno, presenta un cuadro (anexo 63) en el que se sugiere que en el período 2007 a 2010 se ha avanzado en materia de articulación institucional en aspectos tales como: a) acompañamiento institucional de la nación a las entidades territoriales, b) inicio de procesos de caracterización para la formulación del PIU, c) fortalecimiento de la Comités Territoriales para la Atención Integral de la Población Desplazada- CTAIPD-, d) creación y fortalecimiento de las UAO, e) articulación con la Iglesia y las ONG's, d) realización en ciudades capitales y gobernaciones de acuerdos de cooperación para la ejecución de proyectos en el marco de la prevención y protección, atención humanitaria y estabilización socioeconómica con concurrencia y complementariedad de la Nación y el departamento; e) fortalecimiento en la interlocución y la gestión de recursos; f) consolidación de una base de datos y directorio actualizado de todas las instancias gubernamentales a nivel nacional, departamental y local.

No obstante, a renglón seguido de este listado, donde no se detallan las acciones emprendidas, se incluye un diagnóstico de falencias, que el Gobierno denomina "*oportunidades de mejora*" en las que se indica, entre otras, que "*en ocasiones el nivel local no cuenta con la capacidad institucional y/o con los recursos económicos suficientes para brindar una adecuada atención a la población en riesgo o en situación de desplazamiento*" y que, en consecuencia "*es necesario que los niveles superiores complementen sus acciones*". También señala el informe que es necesario "*fortalecer el trabajo de construir, ajustar y socializar rutas de articulación interinstitucional del SNAIPD a nivel municipal, departamental, así como del nivel nacional y territorial*" al igual que "*a nivel territorial fortalecer la definición de rutas de atención para lograr identificar canales de prevención y atención más concretos logrando facilitar los procesos territoriales*".

Debe la Corte advertir que en este diagnóstico del Gobierno reconoce serias falencias en el tema de coordinación; sin embargo, frente a los problemas que identifica, sugiere una gran responsabilidad de los gobiernos locales. Entre otras razones, indica que los problemas de articulación institucional, se dan por: i) la falta de voluntad política de sus autoridades, ii) la no inclusión de la

problemática de desplazamiento en la agenda de algunos alcaldes, iii) la ausencia de recurso humano indispensable para fortalecer la articulación institucional, iv) la permanente rotación de funcionarios y v) la falta de acompañamiento y asesoría técnica de los gobiernos departamentales.<sup>71</sup>

La Corte comparte con el Gobierno que en algunas ocasiones hay una falta de voluntad política de las autoridades locales para dar respuesta adecuada a la problemática del desplazamiento forzado. También comparte, la necesidad de que se gesten procesos de articulación entre el municipio y el departamento y que este último cumpla un papel más activo en materia de articulación institucional. No obstante, para la Corte también es claro que las problemáticas en este tema no recaen exclusivamente en las entidades territoriales, sino que también hay una gran responsabilidad por parte de las autoridades nacionales.

De hecho, los reclamos de las entidades territoriales en materia de coordinación y articulación institucional fueron constantes y, en la mayor parte, coincidentes, lo que indica que en la relación entre las autoridades nacionales y territoriales en el tema de desplazamiento forzado, existen problemáticas estructurales que no se pueden desestimar. A manera de ilustración, entre muchas otras falencias, se mencionaron las siguientes:

- Falta de acompañamiento técnico de las instancias del nivel nacional y departamental, para la formulación de los PIUS.
- Baja concurrencia de los funcionarios, la gobernación, organismos de control y representantes del desplazamiento a los Comités locales de atención.
- Comunicaciones tardías, falta de información oportuna, y falta de articulación entre entidades.
- Rotación de funcionarios del nivel nacional encargados de articular la política de prevención y atención al desplazamiento.
- Ausencia de la gobernación para acompañar mesas de trabajo en prevención y protección.
- El reconocimiento tardío de la situación de desplazamiento por Acción Social y la inclusión parcial del núcleo familiar.
- Problemas con las bases de datos del nivel nacional, que dificultan la acción por parte de las entidades territoriales.
- Poca capacitación del nivel nacional hacia los entes territoriales, sobre la normatividad existente y las rutas de atención para la población desplazada.
- Inexistencia de una base de datos única de información sobre población desplazada, que les permita a las entidades territoriales adecuar los PIU y destinar recursos específicos para la atención de la población en situación de desplazamiento, sobre la base de los datos oficiales que maneja Acción Social.

---

<sup>71</sup> Vid. Informe del Gobierno de julio 1 de 2010. Págs. 341 y 342.

- Inflexibilidad en materia presupuestal para que las entidades territoriales puedan destinar mayores recursos a población desplazada.
- Decisiones de política pública a nivel nacional que se toman sin tener en cuenta a las entidades territoriales, y que, por ende, muchas veces no satisfacen las necesidades reales de las regiones.
- Ausencia de un canal de comunicación efectivo para informar las inversiones realizadas y la atención prestada, lo que genera en varias ocasiones duplicidad de atención.
- Los municipios se ven obligados a asumir los costos de la demora de Acción Social en el modelo de registro en lo relacionado con la Atención Humanitaria de Urgencia cuando no se cumplen con los términos establecidos para resolver la valoración de la declaración.
- Que la interlocución entre las entidades territoriales y la nación se base principalmente en la presentación de informes, sin que exista siquiera retroalimentación de los mismos.
- El excesivo centralismo que se maneja en los procesos de atención, lo que limita las posibilidades de decisión de las entidades territoriales, y lleva a que, en ocasiones, no se pueda atender prontamente a la población desplazada.
- Concentración de los esfuerzos nacionales y territoriales en la atención inmediata y de emergencia a la población desplazada, y muy pocos en materia de prevención del desplazamiento, lo que aumenta la presión sobre municipios de recepción y el agotamiento en el corto plazo de los pocos recursos disponibles para la atención a la población desplazada.
- Poca articulación de esfuerzos entre la nación y los departamentos y entre éstos y los municipios, lo cual retarda el proceso de atención a la población desplazada y debilita las posibilidades de coordinación.

Como arriba se señaló, las anteriores son tan sólo algunos de los múltiples problemas en articulación institucional que fueron mencionados por las entidades territoriales. La lista es larga, pero hay una conclusión que se extrae de la misma, y es que el diálogo entre la nación y el departamento con los municipios, al igual que el acompañamiento técnico en sus procesos, ha sido, sin duda insuficiente. Obviamente, como ya se mencionó, algo de responsabilidad le cabe a las entidades territoriales, pues en ocasiones, al no dar prioridad al tema del desplazamiento, no solicitan siquiera un lineamiento por parte de la nación o el departamento. Sin embargo, la responsabilidad que le cabe a la entidad territorial no puede servir como excusa para la nación para tener un diagnóstico claro de la situación, y diseñar los correctivos que permitan una mejor articulación institucional.

## 6. Retorno

Otros dos temas de preocupación recurrente durante las sesiones técnicas regionales, fueron el retorno y la participación de la población desplazada. Por tal motivo se procederá a presentar a continuación las consideraciones pertinentes, en primer término respecto de retorno y luego de participación.

Esta Corporación ha sostenido que, conforme a la Ley 387 de 1997, la política de atención a la población desplazada no sólo es prioritaria, sino que tiene como uno de sus objetivos, a través del SNAIPD, “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.”. De manera tal que el retorno en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad de la población víctima del desplazamiento forzado, es una de las metas trazadas por el Estado.

La Corte estableció que el retorno es un derecho de la población en situación de desplazamiento y como tal, debe considerarse entre los mínimos prestacionales que debe garantizar el Estado. Así las cosas el Estado está obligado a:

*“(i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente”<sup>72</sup>*

Sin embargo en la sentencia T-025 de 2004, la Corte diagnosticó que en relación con el componente de retorno, el Estado:

- *No había aplicado programas de reactivación económica,*
- *No había proporcionado los elementos que permitieran a las comunidades que quisieran volver a sus lugares de origen poder sobrevivir,*
- *Los mecanismos para proteger la propiedad o la posesión de las tierras no se habían implementado<sup>73</sup>.*

Asimismo, la Corte advirtió:

*“que la población desplazada retorne sin condiciones mínimas de seguridad y sin que sea acompañada su estabilización socioeconómica en el lugar de retorno, los expone claramente a amenazas en contra de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la igualdad y al trabajo”... “De la misma manera, no han sido implementadas las políticas de protección de la posesión o la propiedad de los bienes abandonados por causa del desplazamiento, o los programas dirigidos a la adjudicación de tierras.”<sup>74</sup>*

<sup>72</sup> Sentencia T-025, Págs. 41, 102.

<sup>73</sup> Sentencia T-025 de 2004, Pág. 62

<sup>74</sup> Sentencia T-025 de 2004, Pág. 71

Sin embargo, en la declaratoria del ECI, la Corte ha observado que en algunos casos las entidades del Estado han promovido el retorno de familias en condición de desplazamiento a lugares que continúan en conflicto, o en las cuales todavía son activos los fenómenos de violencia que causaron el desplazamiento<sup>75</sup>, además que no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma<sup>76</sup>, por lo que los esfuerzos de retorno auspiciados por el gobierno no proveen los elementos de consolidación socioeconómica necesarios<sup>77</sup>.

La Corte en su proceso de seguimiento ha ordenado al gobierno que afine las soluciones adoptadas hasta el momento para el retorno o reubicación, de tal forma que contribuyan de manera armónica y efectiva a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada<sup>78</sup>.

Sin embargo, aunque han pasado seis años desde la sentencia T-025 de 2004, los procesos de retorno y reubicación todavía no cumplen con las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad que deberían, conforme a las normas nacionales (Ley 387 de 1997, Decreto 2569 de 2000, Decreto 250 de 2005, Decreto 1997 de 2009) y los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado.

Si bien el gobierno ha avanzado en el diseño de un Protocolo de Retorno, no ha logrado que éste se implemente efectivamente en la realidad, ni siquiera en los 115 municipios priorizados en la estrategia “Retornar es vivir”. Las falencias y dificultades encontradas en los informes allegados a la Corte son graves y evidencian que en materia de retorno y reubicación, persiste el estado de cosas inconstitucional, por las razones que se exponen a continuación.

#### **6.1. En los procesos de retorno y/o reubicación no se están cumpliendo los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad.**

La Corte considera alarmante que no se ofrezcan las condiciones de seguridad necesarias para que las comunidades desplazadas retornen a sus lugares de origen o se reubiquen. Son varios los casos reportados en los que personas desplazadas que se vieron obligadas a retornar sin condiciones de seguridad, fueron víctimas de ataques violentos, como ocurrió con las comunidades indígenas de “La Esperanza”, “Caño Claro” e “Iguanitos” en Arauca, o peor aún asesinadas por grupos al margen de la ley, como sucedió en Saravena (Arauca) y en la vereda Chimbicito (Nariño).

---

<sup>75</sup> Sentencia T-025 de 2004. Anexo 5 Pág. 72.

<sup>76</sup> Sentencia -025 de 2004. Pág. 71.

<sup>77</sup> Sentencia T-025 de 2004. Pág. 73.

<sup>78</sup> auto 008/09, Págs. 45, 58, 65.

Incluso en varios de los procesos focalizados en la estrategia “Retornar es vivir” se evidencia que la población ha vuelto bajo su propio riesgo sin que se realicen los estudios previos de seguridad, es decir de manera irregular. Por ejemplo, la Secretaría de Gobierno departamental de Tolima informó que ninguno de los procesos de retorno priorizados para la estrategia contaron con evaluación de seguridad en las zonas (Puerto Saldaña - Río Blanco, Santiago Pérez y Canoas – Ataco, Monte Frío – Natagaima).<sup>79</sup>

De acuerdo con las mismas cifras del gobierno, casi el 70% de las personas desplazadas retornan sin que se hayan verificado previamente las condiciones de seguridad y más del 90% se reubican bajo estas mismas condiciones.<sup>80</sup> Entonces, la Corte concluye que la regla general en los retornos es que se realicen sin que las condiciones de orden público que forzaron al desplazamiento hayan mejorado, poniendo a las personas desplazadas otra vez en la situación de riesgo inicial y obligándolas, posiblemente, a desplazarse de nuevo. Este es el caso de las comunidades indígenas en Nariño, como la Awá en el municipio de Ricaurte, que se han visto obligadas a retornar irregularmente, generando mayores riesgos para su integridad individual y colectiva y han tenido que redespazarse.<sup>81</sup>

Según la Procuraduría, en el departamento del Meta, también se informó que son pocas las evaluaciones de riesgo realizadas por la Fuerza Pública para los procesos de reubicación y/o retorno. Además, las que se hacen, no tienen en cuenta el tratamiento diferenciado que debería dársele a estos procesos por tratarse de soluciones duraderas para las víctimas del desplazamiento. Por ejemplo, no se diferencian las reubicaciones de los retornos, a pesar de las implicaciones tan diferentes de cada proceso, especialmente para la seguridad de las personas desplazadas.

En este sentido, la Corte comparte la preocupación de la Procuraduría en la medida en que estas fallas en los estudios de seguridad pueden generar dos resultados igualmente inadmisibles: *“(i) que el funcionario autorice el retorno o la reubicación en una zona en donde no es viable hacerlo, razón por la cual coloca en riesgo y expone a una posible revictimización a la población en situación de desplazamiento; y (ii) que el funcionario limite de manera injustificada las posibilidades de retorno y/o reubicación a las víctimas que manifiestan su voluntad de adelantar uno u otro proceso.”*<sup>82</sup>

Por otra parte, si bien la condición de seguridad es la que menos se cumple en los procesos de retorno, la Corte observa que las autoridades tampoco garantizan el principio de voluntariedad. Se conocieron casos en los que las personas retornaron forzosamente a sus veredas, como consecuencia de algunas insinuaciones de la Fuerza Pública, por ejemplo, en los municipios de

<sup>79</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación 31 Jun 10, Pág.10.

<sup>80</sup> Informe del Gobierno Nacional julio de 2010, Anexo Informe sectorial, Págs.140, 141.

<sup>81</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 26, Pág.45, IPGN27, Págs.105, 138.

<sup>82</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág.25.

Santa Cruz y Sánchez (Nariño)<sup>83</sup>; o porque las autoridades locales del municipio receptor “por su seguridad” promovieron un proceso de retorno sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, tal como sucedió con los habitantes de Caño Claro (Arauca), quienes se vieron obligados a retornar después de ser señalados como presuntos colaboradores de las guerrillas por parte de algunos habitantes y autoridades locales de Tame (Arauca).<sup>84</sup>

Así las cosas, la Corte recuerda, tanto a las autoridades nacionales como a las territoriales, sus obligaciones legales y constitucionales para garantizar a la población desplazada su retorno o reubicación, conforme a los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.

## **6.2. Las comunidades se ven obligadas a retornar porque no encuentran atención en los municipios receptores.**

La Corte considera que una de las principales causas por las cuales los desplazados se ven obligados a retornar, sin importarles las condiciones de seguridad, es la falta de atención en los municipios receptores donde no tienen proyectos sostenibles de alimentación y alojamiento, ni mucho menos políticas de inserción laboral. La exclusión, el hambre y las precarias condiciones de vida en el lugar de asentamiento obligan a las personas en situación de desplazamiento a huir nuevamente a sus lugares de origen a pesar del riesgo para su vida e integridad personal.

ACNUR informó que la reducción, en frecuencia y cantidad de la asistencia luego de transcurridos tres o cuatro meses del proceso, ha sido común en el origen de los retornos inducidos, así, casos como el de la población indígena Awá de Tortugaña, Telembí, desplazada en septiembre de 2009, la cual dejó de recibir alimentos perecederos a los 5 meses de ocurrido el desplazamiento. O con la población desplazada del pueblo Eperara Siapidara en el río Guanguí (Cauca), quienes fueron recibiendo la ayuda con menos frecuencia y en cantidades considerablemente menores.<sup>85</sup>

Esta Sala conoció los casos de varias comunidades desplazadas en Arauca (Tame, Saravena, Las Pavitas) y Nariño (El Charco) que prefirieron volver a sus lugares de origen, que seguir en las lamentables condiciones de hacinamiento, inseguridad alimentaria y exclusión a las que estaban sometidas en los asentamientos temporales.

Para la Corte esta situación es inaceptable, pues las falencias graves de la respuesta institucional al desplazamiento forzado, ponen en evidente riesgo la vida de esta población, que ocasiona una revictimización de la misma, en la medida en que la obliga a ponerse nuevamente en riesgo. Esta vez, no sólo en

<sup>83</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 26, Pág.109.

<sup>84</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación 23, Pág.43.

<sup>85</sup> ACNUR. Intervención de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el marco de las sesión técnica de coordinación celebrada el 18 de febrero de 2010. Págs.9-10.

su vida, integridad personal y otros derechos fundamentales, sino también en riesgo de un segundo desplazamiento.

Entre los casos que ha tenido conocimiento la Corte, llaman particularmente la atención las comunidades indígenas de “La Esperanza”, “Caño Claro” e “Iguanitos asentadas en el resguardo de “Los Parreros” en Tame (Arauca), hace más de dos años. Actualmente, la situación de seguridad alimentaria de estas comunidades está en riesgo, sin haber recibido la ayuda humanitaria de emergencia necesaria, por lo que persisten muchos problemas de convivencia y seguridad, pues el territorio es insuficiente para albergar cuatro comunidades simultáneamente. Esta crisis ha generado múltiples conflictos internos que han llevado a amenazas y agresiones personales por presuntos hurtos de alimentos y animales entre las etnias *Makaguán* y *Cuiba*, a las que pertenecen estas comunidades, todas de la familia lingüística *Guahiba*. La situación es tan grave que las comunidades desplazadas han querido retornar a sus resguardos, pero las veces que lo han intentado, han sido atacadas por grupos armados ilegales. De tal forma que no tienen otra opción, que soportar sus precarias condiciones de existencia, poniendo en peligro la subsistencia de las cuatro comunidades.

Esta situación es alarmante, pero más preocupante es para la Corte que sean las autoridades locales de los municipios receptores las que promuevan los retornos en condiciones irregulares para librarse de las obligaciones que les corresponden con las personas que se desplazan a sus jurisdicciones, aún conociendo los peligros a los que quedarían expuestas. Tal es el caso de las comunidades asentadas en Tame (Arauca) o en Neiva (Huila) donde la Secretaría de Gobierno municipal, proporciona el transporte para que los retornos se realicen “*por cuenta y riesgo propio [de la víctima]*”, como ella misma señala.<sup>86</sup>

### **6.3. El acompañamiento en los procesos de retorno y/o reubicación es nulo o insuficiente.**

La Procuraduría, la Defensoría y ACNUR coinciden en señalar que hay muchos procesos de retorno en los que el acompañamiento institucional es nulo o insuficiente. Por ejemplo, en Abejorral (Antioquia), se han presentado retornos sin acompañamiento alguno, lo que refleja “*un serio vacío de participación de Acción Social en dichos procesos*”<sup>87</sup>; o en los municipios, de Córdoba, Policarpa, Olaya Herrera, Ipiales, Puerres y Tumaco (Nariño), donde el acompañamiento fue claramente insuficiente y sin las condiciones de seguridad y seguimiento necesarias<sup>88</sup>; o en Puerto Lleras (Arauca), las familias desplazadas se han visto obligadas a retornar por su propia cuenta, pero aún no han recibido los auxilios correspondientes a la activación del protocolo de

---

<sup>86</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 32, julio de 2010, Pág.67.

<sup>87</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág. 32.

<sup>88</sup> Documento Consolidado del Consejo Noruego de Refugiados, Pág.18.

retornos y reubicaciones, a pesar de que Acción Social se ha comprometido con visitas colectivas que aún no ha realizado.<sup>89</sup>

Es por esto, que la Corte comparte la postura de ACNUR que considera que *“el establecimiento de mecanismos de seguimiento y el cumplimiento de compromisos es fundamental en los procesos de retorno de la población desplazada (...) Es necesario superar el modelo de planificación del acompañamiento de retornos por una política coherente con lo señalado por el Gobierno Nacional en los Lineamientos de la política pública de retorno, presentada el 30 de octubre a la Corte Constitucional, y en la que se evalúe las condiciones en que se encuentran las personas que han retornado”*<sup>90</sup>

En el análisis de los informes, se encontraron situaciones preocupantes en las que las personas retornadas, incluso con acompañamiento institucional, se vieron obligadas a desplazarse nuevamente porque la oferta institucional ofrecida no fue suficiente. Por ejemplo, en El Charco (Nariño) de las 1.783 familias desplazadas en 2007, 1.100 fueron atendidas en procesos de retorno, pero este no fue sostenible, toda vez que las necesidades alimentarias de las familias retornadas no fueron suficientemente cubiertas, por lo que se vieron obligadas a desplazarse otra vez.<sup>91</sup>

En este punto, la Corte coincide con la Procuraduría, quien afirma que las soluciones duraderas previstas en el marco jurídico para los retornos y reubicaciones *“deben estar dotadas de plenas garantías de eficiencia y eficacia en su desarrollo e implementación”*; sólo así puede garantizarse a las víctimas el goce efectivo de sus derechos en los procesos de retorno y/o reubicación.<sup>92</sup>

También fue resaltado cómo la falta de conocimiento sobre la capacidad institucional local para atender los retornos, ya sea en aquellos que se producen irregularmente sin el acompañamiento ni las garantías constitucionales, o de los que se adelantan de manera institucional, afecta las posibilidades de sostenibilidad de tales retornos. Además de las garantías de dignidad, seguridad y voluntariedad, los procesos de retorno requieren de un seguimiento específico que permita asegurar su sostenibilidad en el tiempo, y evitar que por el simple hecho del retorno se abandone a su suerte a la población desplazada retornada o reubicada, o se produzcan nuevos desplazamientos.

#### **6.4. Incertidumbre sobre el número de personas retornadas.**

La Corte entiende que en la medida en que no hay acompañamiento institucional en todos los procesos de retorno, no se puede tener certeza sobre

<sup>89</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 23, Pág.75

<sup>90</sup> ACNUR. Intervención de ACNUR en el marco de la sesión técnica del 21 de enero de 2010. Pág.8

<sup>91</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.26, Pág.52

<sup>92</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág.29

la población que realmente retorna a sus lugares de origen. En algunos casos, no se conocen los retornos porque (i) la población no manifiesta su voluntad de retornar a las autoridades correspondientes y de todas formas se ven obligadas a hacerlo, (ii) o si lo manifiestan, pero las autoridades no responden sus peticiones, (iii) o porque no hay capacidad institucional para que se acompañe a la población en el proceso.

Para la Corte es claro que los retornos reportados por el Gobierno,<sup>93</sup> 148.377,<sup>94</sup> no reflejan los retornos reales, toda vez que los retornos irregulares y sin acompañamiento son muchos, particularmente en los departamentos de Arauca, Antioquia, y Nariño, de acuerdo con lo informado por ACNUR y la Procuraduría. Además, tampoco es cierto, que todos los retornos reportados se hayan realizado. La Defensoría puso en evidencia los casos de San Carlos y Angelópolis (Antioquia) donde Acción Social reportó en 2009 unos retornos que no se llevaron a cabo.<sup>95</sup>

#### **6.5. Tampoco hay certeza sobre el número de personas atendidas en los procesos de retorno con acompañamiento institucional.**

Observa la Corte que en materia de retornos el informe del Gobierno presenta cifras contradictorias. Por ejemplo, según la información dada por el Gobierno, la sostenibilidad de los retornos si está medida. Señalan que el 100% de los hogares retornados o reubicados se han quedado en el lugar, sin reportar nuevos desplazamientos. Sin embargo en el Informe sectorial 2010 señalan que de los 11.756 hogares retornados en la Fase I de la estrategia “Retornar es vivir”, a marzo de 2010, 8.841 están en el RUPD, a los cuales se les puede hacer seguimiento en caso de nuevos desplazamientos y se encontró que 40 hogares tuvieron que desplazarse de nuevo, lo que corresponde al 0.5%. En estos mismos datos pero con enfoque territorial la efectividad promedio se dice que es del 99.7%.<sup>96</sup> Claro es entonces, que las cifras no concuerdan en ninguno de los tres casos y aunque la diferencia porcentual es mínima debe llamarse la atención en que el seguimiento, que se hace a los retornos no es consistente.

Las cifras del Gobierno tampoco concuerdan cuando presentan la atención a los hogares retornados. Por ejemplo, en el Informe de Octubre de 2009 se señala que en la atención a los hogares retornados en la Fase I, (36.053 personas de 8.357 hogares, a septiembre de 2009),<sup>97</sup> fueron vinculados 3.018

---

<sup>93</sup> Las últimas cifras de los hogares retornados mostradas en el Informe, tampoco concuerdan con las del Informe sectorial anexo, pues allí señalan que fueron 615 los hogares retornados para el 2007, 660 en 2008 y 1.811 en 2009. (IGN Jul10, Anexo Informe sectorial, Pág.91.

<sup>94</sup> Esta cifra corresponde apenas al 4.3% de los 3.414.491 desplazados registrados en el RUPD a abril de 2010, pero el número no es despreciable, si se tiene en cuenta que el informe de la Comisión de Seguimiento, para el auto 008 de 2009 señalaba que apenas el 3% de la PSD deseaba retornar al municipio de expulsión y el 10% reubicarse en otro.

<sup>95</sup> Ib. Ídem Pág.22.

<sup>96</sup> Informe Gobierno Nacional julio 2010. Anexo Informe sectorial Págs.136-139.

<sup>97</sup> Informe Gobierno Nacional, octubre 2009, Pág.105.

hogares a proyectos de generación de ingresos<sup>98</sup> y 5.733 a proyectos de seguridad alimentaria.<sup>99</sup> En estas últimas cifras de seguridad alimentaria hay algunas imprecisiones: Primero, en 2009, se atendieron menos personas que en 2007 (24.705 hogares vinculados) y 2008 (81.454 hogares vinculados),<sup>100</sup> aunque se dice que retornaron más personas (11.794 hogares retornados). Segundo, en 2008, se vincularon más hogares retornados a los programas de seguridad alimentaria (81.454), que el número de hogares reportados como retornados (7.246),<sup>101</sup> una cifra 11 veces mayor. Por lo que no se entiende si los períodos de hogares vinculados son acumulables a los de hogares retornados anualmente.

Para la Corte, la diferencia en las cifras podría explicarse solo en el marco de retornos no planeados, ni organizados, en los que el Estado no interviene ni siquiera en actividades de acompañamiento, por lo que la información cambia en la medida en que los hogares van retornando por su cuenta y una vez asentados, se van vinculando a la poca oferta institucional ofrecida por el Gobierno, que es lo que de hecho está sucediendo. Lo que es claro, es que en el proceso del retorno no hay un acompañamiento previo y permanente como debería ser. Además, que existe una inconsistencia evidente en la información brindada por el gobierno, por ejemplo, el número de hogares retornados atendidos en determinado programa (como pasa con Resa) no debería variar de un informe a otro.

#### **6.6. No hay seguimiento ni indicadores para medir el goce efectivo de derechos de las personas retornadas.**

La Corte, al igual que la Comisión de Seguimiento lamenta que no existan cifras de resultados o informes técnicos en los cuales se pueda constatar que todos los retornos relacionados por el Gobierno en sus informes, se hayan realizado bajo condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad.

Por eso, la Corte considera acertada la sugerencia del Consejo Noruego para Refugiados sobre la inclusión de una muestra representativa que permita medir las condiciones de los hogares retornados en la encuesta de goce efectivo de derechos.<sup>102</sup> Adicionalmente, se acepta la propuesta del ACNUR para que se sugieran al SNAIPD unos indicadores de retorno que permita analizar de fondo estos procesos.<sup>103</sup>

#### **6.7. La fuerza pública pone en riesgo a la población desplazada que quiere retornar o reubicarse.**

<sup>98</sup> Informe Gobierno Nacional, octubre 2009, Pág.278.

<sup>99</sup> Informe Gobierno Nacional, octubre 2009, Pág.253.

<sup>100</sup> Informe Gobierno Nacional, octubre 2009, Pág.253.

<sup>101</sup> Informe Gobierno Nacional, octubre 2009, Pág.279.

<sup>102</sup> Documento Consolidado del Consejo Noruego para Refugiados, Pág.19.

<sup>103</sup> Observaciones de la Comisión de Seguimiento, julio de 2010. Pág.133.

De la información recolectada por la Corte, se demuestra que la Fuerza Pública además de no realizar los estudios de seguridad previamente a los retornos, no cuenta con planes o acciones de protección para la población que ya ha retornado de manera irregular.<sup>104</sup>

Llama también la atención de este tribunal, saber que las autoridades de policía y militares, realizan acciones aparentemente neutras y necesarias para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, sin que haya una reflexión sobre el impacto que tal actividad puede tener sobre la seguridad de la población desplazada que piensa retornar, dada la persecución a la que están sometidas las víctimas de desplazamiento.<sup>105</sup> Esta situación se ha presentado en los municipios de Río Blanco y Ataco (Tolima), donde la actividad orientada a brindar seguridad a la población que intentaba retornar se concentró en la verificación de antecedentes, y no en valorar las condiciones de seguridad en la zona de retorno.<sup>106</sup>

La Corte comparte la posición de la Procuraduría, en el sentido en que la presencia de fuerza pública en la zona, no significa necesariamente garantía de seguridad, si no que por el contrario hay indicios de que esta presencia cuando es irreflexiva en términos de prevención del desplazamiento, aunque operativamente pueda justificarse, expone a la población a un mayor riesgo en los procesos de retorno y/o reubicación.<sup>107</sup> Por eso, la Corte considera que siendo la fuerza pública responsable de mantener el orden público y de garantizar la vida e integridad y seguridad de las personas, resulta más acorde con tales responsabilidades el que los mayores esfuerzos operativos relacionados con el retorno, necesariamente deben ejecutarse en las zonas de retorno, y bajo la estricta comprensión de su misión, revisando en cada momento si con las acciones que se adelanten se pone en riesgo a la población desplazada, para optar siempre por las medidas que tiendan a proteger a esta población.

#### **6.8. Las autoridades locales desconocen las implicaciones en términos de responsabilidades y articulación de la respuesta estatal de un proceso de retorno y/o reubicación.**

Muchas de las situaciones conocidas por la Corte dejan al descubierto que las autoridades locales desconocen cómo deben llevarse a cabo los procesos de retorno. Por ejemplo, en Tolima, es evidente la falta de información de las autoridades frente a los procesos de retorno y la falta de planes de acción o protección para los 248 hogares retornados en estos últimos dos años, todos retornados sin condiciones de seguridad.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Informes de la Procuraduría General de la Nación No. 32, Pág.67; No. 29, Pág.25; No. 27, Pág. 20.

<sup>105</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 32, Pág.67.

<sup>106</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.31 Pág.10.

<sup>107</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.26, Pág.96.

<sup>108</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 31, Págs.10 y 12.

Este desconocimiento también se evidencia en los casos en donde las autoridades locales de los municipios receptores organizan retornos en 8 o 15 días luego del hecho de desplazamiento, sin constatar que las condiciones que generaron el desplazamiento hayan cesado. Por ejemplo, en Samaná (Caldas), o Betulia (Antioquia) donde las autoridades ofrecen dentro de la atención inmediata el transporte para ‘garantizar la reubicación o retorno’.<sup>109</sup>

Por otra parte, la Corte conoció algunas declaraciones de autoridades locales que le parecieron alarmantes. En San Rafael (Antioquia), las autoridades locales manifiestan que dado el impulso de “Retornar es vivir”, “*hoy no debe[n] seguir hablando de población desplazada sino de población retornada o en proceso de retorno o reubicación*”. El alcalde del mencionado municipio, José Arnulfo Preciado Cabezas, en una sesión del CNAIPD manifestó que la población desplazada de la vereda El Bombón “*no ha querido retornar porque prefiere permanecer en el municipio ‘por pereza’ y ‘desangrando el poco presupuesto del municipio’*.”<sup>110</sup>

Para la Corte este tipo de declaraciones son inaceptables, más aún proviniendo de funcionarios públicos que aprovechando espacios privados o públicos, generan un ambiente de zozobra, desconcierto y desinformación frente a la problemática que rodea al delito de desplazamiento forzado, lo cual deriva necesariamente en discriminación a las víctimas y se traduce en desconocimiento de los presupuestos superiores y mandatos legales de prevención, protección y atención a la población desplazada. Con este actuar y en particular en lo que tiene que ver con el derecho a retornar en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad a la población desplazada, se corre el riesgo de perder el acceso a los beneficios definidos por el hecho de retornar de manera irregular.<sup>111</sup>

La Corte comparte las apreciaciones presentadas por la Procuraduría: “*si la población se ve obligada a retornar, (.) dada la falta de condiciones sociales y de seguridad para vivir en el lugar de recepción, así como por la falta de una debida atención y acompañamiento del retorno, resulta inaceptable que las autoridades locales, departamentales y nacionales consideren que dichas personas retornadas irregularmente ya no son desplazadas, cuando precisamente el retorno se realizó sin el lleno de los requisitos legales cuales son los de voluntariedad, seguridad y dignidad.*”<sup>112</sup> (Subrayado fuera del texto)

Así las cosas, la Corte recuerda, que conforme a la Ley 387 de 1997 “*la condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento*”; es evidente que con los retornos irregulares

<sup>109</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág.34.

<sup>110</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 26, Pág.89.

<sup>111</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág.33.

<sup>112</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 23, Pág.90.

estas condiciones no se logran, por lo que las personas siguen teniendo la condición de desplazadas y los derechos y beneficios que de ella se derivan.

#### **6.9. Las solicitudes de retorno no son atendidas por las autoridades locales.**

La Corte conoció varios casos en los que las solicitudes de retorno de las comunidades desplazadas no fueron atendidas por las autoridades locales. La Procuraduría conoció esta omisión en los casos de las comunidades de La Esperanza, Caño Claro, Iguanitos, Cabuyos, Betoyes, Botalón, Alto Cauca, Puerto Seco y Nápoles, en Arauca.<sup>113</sup>

#### **6.10. El gobierno nacional conoce sus retos y dificultades pero no ha tomado medidas claras encaminadas a superarlos.**

La Corte recuerda que mediante el auto 008 de 2009, se ordenó afinar las soluciones adoptadas hasta el momento para el retorno o reubicación, de tal manera que contribuyeran de manera armónica y efectiva a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada y aunque en el Informe de Junio de 2009 el Gobierno identificó algunos retos y dificultades, en sus otros dos Informes no muestra las medidas tomadas para corregirlos.

Aunque en los informes de Gobierno si se ve implícitamente una intención de fortalecer los vínculos con las autoridades locales y con los otros programas institucionales para desplazados, la Corte no encuentra que estas intenciones se traduzcan en acciones claras y contundentes que realmente garanticen los derechos de la población desplazada.

#### **6.11. No hay garantías para los retornos individuales o familiares.**

El Gobierno no realiza el mismo esfuerzo para los retornos pequeños que para los masivos, pues en sus Informes sólo se evidencian resultados de retornos colectivos. El único retorno de menos de 10 familias encontrado, es el del corregimiento Corralito en San Juan Nepomuceno, Bolívar, sin embargo, sobre ese proceso específico no se da información, por lo que esta Corporación considera que hay falta de acompañamiento y de atención integral para las personas retornadas bajo la modalidad de retorno familiar.

#### **6.12. No hay presupuesto suficiente para apoyar los proceso de retorno.**

El Gobierno Nacional reconoce que el sector en el que menos se invierten recursos<sup>114</sup> es el de apoyo para el retorno.<sup>115</sup> El Consejo Noruego para

---

<sup>113</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 23, Pág.55, 64.

<sup>114</sup> En este mismo informe el Gobierno señala que los recursos para retorno, por parte de Cooperación Internacional, aportes del Nivel Nacional y fondos de Acción Social son más de 97 mil millones de pesos, para el 2010.

Refugiados y ACNUR, también advierten que en las entidades territoriales los recursos presupuestales destinados para retornos suelen ser los más bajos. Así las cosas para el caso de San Calixto (Norte de Santander) apenas se destinaron \$3.000.000 para 2009-2011, debido a los pocos recursos propios del municipio,<sup>116</sup> o los planes de restablecimiento y retorno de las comunidades de Awá de Tortugaña Telembí, la Eperara Siapidara del municipio de Timbiquí, y las comunidades negras desplazadas del municipio de López de Micay, los cuales no han podido implementarse por restricción presupuestal.

### **6.13. No hay un enfoque diferencial en los procesos de retorno y/o reubicación**

Si bien el Gobierno habla del enfoque diferencial como elemento estructural de la política y del Protocolo de Retornos, en los resultados del último informe no se ve la incorporación de este enfoque. Ni siquiera hay resultados de los retornos con enfoque de género, o número de hogares retornados con madres cabeza de familia, niños, o las personas con discapacidad. Tampoco se ven la diferenciación en el enfoque étnico, aunque en el Informe de Julio, al hablar de presupuesto cuentan los 450 millones de pesos que destinados para los Embera JAIKERAZABI, y los 150 millones para los Wiwa, ACHINTUKUA, pero no se especifican en resultados los retornos de indígenas o de afros.<sup>117</sup>

Por el contrario, la Procuraduría y ACNUR, dan a conocer varias situaciones en las que las comunidades indígenas y afrocolombianas ven violados sus derechos, en la medida en que no se le presta el acompañamiento en los procesos de retorno y/o reubicación, de acuerdo a sus necesidades y características culturales. Por ejemplo, es el caso de las comunidades indígenas en Arauca, asentadas en el reguardo de “Los Parreros” descrita anteriormente, o la comunidad de los Guayabero y Sikuaní expulsados de sectores aledaños a la cuenca del río Guaviare, o los planes de intervención que se están diseñando en el Meta para sus comunidades indígenas desplazadas, sin tener en cuenta las especificidades de los escenarios de reubicación de comunidades indígenas, ni los procedimientos de consulta previa, que exige el Convenio 169 de la OIT y el auto 004 de 2009 de esta corporación.

En esta cuestión, la Corte comparte la preocupación de ACNUR quien expone la necesidad de establecer un protocolo claro y urgente de atención, por parte de las entidades nacionales y territoriales, a las comunidades indígenas desplazadas en proceso de reubicación, retorno o integración local, en particular en los departamentos del Meta y Guaviare donde se han venido presentando las dificultades. Esto es importante, si se tiene en cuenta que el

---

<sup>115</sup> Informe del Gobierno Nacional, julio 2010, Pág.314

<sup>116</sup> Documento consolidado del Consejo Noruego de Refugiados, Pág.26, 33.

<sup>117</sup> Informe del Gobierno Nacional, julio 2010, Pág. 563.

protocolo existente es para retornos para población desplazada en general y no incorpora la atención a pueblos indígenas ni la articulación del mismo con la legislación indígena vigente.

Además, el Gobierno informa que en 2009 realizó un proceso de caracterización de 8.357 hogares, parte de la Fase I de la estrategia, para que de acuerdo al análisis de la información se vinculara la población a los programas diferenciales. Pero en el último informe no dicen claramente qué pasó con este proceso, sólo en el Informe sectorial señalan que en 2009, 302 afros y 859 mujeres se vincularon a proyectos de generación para población retornada. De todas formas, en uno de los anexos, el Gobierno sí deja ver que hubo un diagnóstico de las necesidades para estas familias, pero se desconocen los resultados del proceso y las medidas adoptadas para atender las necesidades especiales detectadas.

## 7. Participación

En la sentencia T-025 de 2004 se estableció que para la superación del estado de cosas inconstitucional era necesario que las organizaciones que representaban a la población desplazada tuvieran la oportunidad de participar en la toma de decisiones sobre su atención en calidad de víctimas del delito de desplazamiento forzado. Esto suponía conocer el contenido de las decisiones y poder expresar su opinión al respecto.

La Corte ha advertido que la participación debe originarse donde se encuentra la población, es decir desde sus respectivos municipios y departamentos, en consecuencia la coordinación que debe existir entre el SNAIPD nivel central y el nivel territorial debe ser constante y fluida. Es por esto que en los autos 177 y 178 de 2005 se indicó que la participación efectiva de la Población Desplazada debe garantizarse en las distintas instancias de coordinación, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. La Corte en el auto 333 de 2006, realzó la obligación que asiste al Estado, en el marco de la implementación de la política pública, de apoyar la superación de las dificultades de interlocución de las organizaciones de población desplazada -OPD- a nivel interno y con el Estado, pues es la población desplazada la que en gran parte puede aportar e incidir en la formulación de los proyectos y en la toma de decisiones, así como de apoyar la constitución y permanencia de las mesas de fortalecimiento y de brindar aportes presupuestales necesarios para el funcionamiento de las organizaciones de población desplazada, y su respectivo seguimiento.

En el auto 116 de 2008 y los autos 007 y 008 de 2009 se evidenció la necesidad de diseñar una estrategia de participación y por lo tanto se ordenó el diseño de un mecanismo para tal fin.

A continuación la Corte analizará si la participación a nivel territorial y nacional ha sido efectiva, tomando en cuenta el apoyo dado a las organizaciones de población desplazada y a las Mesas de Fortalecimiento, los

espacios que se han diseñado para tal fin y los aportes recibidos por esta población.

El informe de Gobierno presentado el 1 de julio de 2010 a la Corte Constitucional, señala las acciones adelantadas para garantizar la participación de la PD en las decisiones que les afectan. Estas acciones se dividen en 6 ejes:

- (i) Diseño, análisis y seguimiento a la política pública,
- (ii) Espacios de interlocución, consulta, concertación y apoyo,
- (iii) Acompañamiento a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada,
- (iv) Apoyo y acompañamiento al fortalecimiento de mesas territoriales,
- (v) Divulgación de políticas, planes, programas y proyectos de prevención y atención a la población desplazada.
- (vi) Elaboración de herramientas para la participación.

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-SNAIPD- afirma que a la fecha se cuenta con 21 Mesas Departamentales de Fortalecimiento a organizaciones de población desplazada –OPD-conformadas<sup>118</sup> y 80 Mesas Municipales de Fortalecimiento y que el proceso de conformación de estas mesas continúa. El SNAIPD informó que en cuanto al diseño análisis y seguimiento a la política pública, se realizaron 6 talleres con la participación de 254 representantes de la población desplazada y funcionarios del SNAIPD. Los talleres tuvieron por finalidad realizar la concertación de las políticas de atención a la población desplazada en vivienda, tierras, generación de ingresos, prevención, ayuda humanitaria de emergencia, retornos, y verdad justicia y reparación. En los anexos presentados en el informe la Corte encontró que se recogieron los aportes realizados por los desplazados y un documento en el cual se establecieron las observaciones aceptadas. En el informe se indica que se realizó un proceso de socialización de estos resultados mediante video conferencia a la población desplazada.

Si bien la Corte reconoce que la solidificación de los espacios de participación es un resultado positivo, todavía persisten fallas en términos de entrega de información oportuna y relevante, que haga de ésta un instrumento para la adopción de soluciones duraderas y no solo un requisito formal en aras de validar respuestas estatales prefijadas. Sobre este punto, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento afirmó que *“con excepción de las consultas sobre Protocolo y sobre ‘Ajustes en la Política Pública’, las consultas no contaron*

---

<sup>118</sup> En los departamentos de Santander, Sucre, Valle, Putumayo, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Cesar, Cauca, Magdalena, Nariño, Quindío, Huila, Guaviare, Meta, Boyacá, Risaralda, Norte de Santander, Tolima, Casanare, Antioquia y Guajira.

*con la participación ni de las mesas departamentales ni municipales y menos aún de las OPD de base*<sup>119</sup>.

Si bien la Corte no encontró en los informes presentados con datos para contrastar o corroborar esta afirmación, en el informe del gobierno presentado el 1 de julio de 2010, sólo aparecen las observaciones realizadas, mas no la forma como fueron respondidas tales observaciones. Tampoco hay claridad sobre la forma como se hará el seguimiento a la aplicación de las observaciones planteadas en estos talleres o la forma como las observaciones fueron implementadas. En consecuencia, de lo presentado en el informe no puede establecerse que las mesas departamentales o municipales de población desplazada hayan participado efectivamente en la fase de formulación y concertación de la política, porque con lo reportado no se verifica la incidencia de las propuestas, críticas y opiniones formuladas por la población en la toma de decisiones, aunque hayan asistido a los talleres de socialización de la política.

Frente a los espacios de interlocución, consulta y concertación, el gobierno reportó, para los años 2008, 2009 y 2010, la realización de encuentros de participación<sup>120</sup> (2009), conversatorios y espacios de interlocución (2010), y el desarrollo de espacios de interlocución y consulta para la construcción del Protocolo de participación y Foro Nacional (2008). Estas actividades se han realizado en 7 departamentos<sup>121</sup>. Sin embargo, no se indica para todos los casos el número de actividades realizadas, las mesas, los municipios cubiertos y los resultados obtenidos.

La Corte coincide con la Comisión en que no se señalan cuáles fueron las razones para establecer los departamentos focalizados en todas las actividades relacionadas como avances del derecho a la participación por parte de la población desplazada, ni tampoco la asistencia obtenida, ni los resultados alcanzados. Esto pone en evidencia no solo las dificultades operativas para avanzar en una participación efectiva de la población desplazada, en la construcción de soluciones duraderas que permitan avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional, sino el hecho de que más allá de la creación de espacios propicios para la participación, dichos espacios y las propuestas de la población no tienen incidencia en la formulación y utilización de los instrumentos de planeación y coordinación de la política de atención a la población desplazada.

---

<sup>119</sup> Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del gobierno nacional a la corte constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004 Pág. 69.

<sup>120</sup> Año 2009: 9 encuentros de participación y consulta de NNA para detectar sus percepciones, necesidades y derechos vulnerados para generar acciones para vincularlos a nuevas dinámicas sociales. No se indica ubicación.

<sup>121</sup> Amazonas, Antioquia, Quindío, Magdalena, Atlántico, Sucre, Norte de Santander.

Sobre este punto la Comisión afirma que: *“Ni el informe de Gobierno, ni en otros documentos similares se da cuenta de avances del funcionamiento de los escenarios de participación (Consejo Nacional, Mesas Temáticas Nacionales, Comités Departamentales y Municipales de Atención, Mesas Temáticas, etc.), se desconoce en cuáles de ellos se han abordado los temas señalados en el Protocolo y el Aplicativo (...)”* No existen datos sobre la consulta e interlocución entre administraciones territoriales y las OPD en materia de elaboración de los Planes Integrales Únicos, de planes de acción y operativos de los Comités Territoriales de Atención y de las Mesas Temáticas; tampoco de la manera como se tramitan las observaciones y sugerencias que hacen las OPD sobre aspectos específicos de la política pública”.<sup>122</sup>

La Procuraduría indica que en el tema del derecho a la participación de la población desplazada en la construcción e implementación de la política pública se evidencia dos obstáculos fundamentales a nivel territorial: (i) la inoperancia de las mesas temáticas desarrolladas en el marco de los Comités Municipales y Departamentales de atención integral a la población desplazada<sup>123</sup>; y de otra parte, (ii) la presunta falta de representatividad de varios líderes y líderes que concurren a dichos espacios de participación conforme ha sido demandado por la propia población desplazada en algunos territorios<sup>124</sup>. *“Este órgano de control ha observado que las alcaldías y gobernaciones no cuentan con un espacio efectivo de participación en el marco de la construcción de la política pública en el nivel central”*<sup>125</sup>. Se desconocen las funciones y decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD). Ante esta situación, varias entidades, entre otras, el Distrito Capital de Bogotá, han solicitado espacios de participación en dicho Consejo sin que éste los haya autorizado hasta el momento para concurrir a este espacio. Esto trae como consecuencia que en lo territorial se implementen estrategias contrarias a los lineamientos nacionales y se apliquen políticas que no han considerado los contextos regionales y locales<sup>126</sup>.

Por otro lado *“la Defensoría del Pueblo ha constatado que las organizaciones de población desplazada no han participado en los últimos nueve meses, en las 23 sesiones que ha sostenido la Mesa Nacional de Prevención”*<sup>127</sup>. Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo requirió a la Secretaría Técnica de la Mesa

<sup>122</sup> Op cit. P. 66.

<sup>123</sup> Entre otras, resulta especialmente preocupante en el caso de las Mesas de Prevención y Protección de Bogotá y la Mesa de Participación de la Población Desplazada en la ciudad de Cali.

<sup>124</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe final consolidado sobre la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada. 10 de julio de 2010. Pág. 45.

<sup>125</sup> *Ibidem*. Pág. 46.

<sup>126</sup> *Ib. ídem*.

<sup>127</sup> Defensoría del Pueblo. Informe sobre la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de atención al desplazamiento forzado. Defensoría Del Pueblo, julio 15 de 2010. Pág. 63.

Nacional de prevención del Desplazamiento Forzado, para que se garantice la participación de las Organizaciones de de Población Desplazada<sup>128</sup>.

La Corte no encuentra, en los informes presentados por el SNAIPD, la información relacionada sobre los avances en el funcionamiento de los escenarios de participación, mencionados por la Comisión y las afirmaciones de la Procuraduría y la Defensoría in situ, confirman que no se reportan avances al respecto (Consejo Nacional, Mesas Temáticas Nacionales, Comités Departamentales y Municipales de Atención, Mesas Temáticas, etc.).

En cuanto al apoyo y acompañamiento a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las organizaciones de la población desplazada, el informe de gobierno de julio 1° de 2010, indica que Acción Social ha venido acompañando técnica, financiera, y administrativamente la Mesa Nacional de Fortalecimiento de organizaciones de población desplazada. El apoyo financiero proporcionado corresponde a: 1.687.344.500 desde 2004 al 2010. En el 2008 fue de 367.160.000, en el 2009: 344.800.000, en el 2010: 300.000<sup>129</sup>. Con estos recursos han financiado básicamente funcionamiento de sedes, realización de encuentros y reuniones, asistencia a los encuentros y al Comité Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada.

Sobre este punto la Comisión de Seguimiento ha señalado que el SNAIPD informa los recursos destinados, más no los ejecutados sin exponer una relación de los apoyos efectivamente brindados. Tampoco se indica el diseño de estrategias y mecanismos orientados a lograr apoyo económico de las administraciones municipales y departamentales.<sup>130</sup>

En este aspecto, la Corte coincide con la Comisión de Seguimiento, pues al respecto no aparece en el informe del 1 de julio de 2010 información sobre la real ejecución presupuestal en participación. Por otro lado, resulta sorprendente a la Corte que para el año 2010 se establezca como presupuesto asignado la suma de 300.000 pesos.

Otros apoyos relacionados fueron el acompañamiento al lanzamiento oficial de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada, la realización de reuniones de acompañamiento, apoyo y capacitación a la Mesa Sectorial de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada, Interlocución con organizaciones de población desplazada regionales, talleres para la formulación del plan anual de organizaciones de población desplazada, talleres para la formulación del Plan de Acción Anual de la Mesa Departamental de Fortalecimiento a las organizaciones de Población Desplazada, apoyo a talleres internos de

---

<sup>128</sup> Ib. ídem.

<sup>129</sup> Pág. 353 Así aparece en el informe presentado por el SNAIPD de julio de 2010.

<sup>130</sup> Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucionalidad declarado mediante la sentencia T-025 de 2004 Pág. 64.

fortalecimiento, y apoyo y acompañamiento a la realización del Encuentro Nacional de Mujeres.

La Corte encuentra que las actividades anteriormente relacionadas fueron únicamente enunciadas, por lo tanto no se obtuvo información sobre el número realizado, las organizaciones de población desplazada que asistieron y los lugares donde se desarrollaron, y menos aún, respecto de los resultados y efectividad del goce del derecho a la participación de la población desplazada, puesto que ni siquiera el gobierno ha sido utilizado los indicadores para medir su impacto.

La misma consideración es aplicable a la estrategia de apoyo y acompañamiento al fortalecimiento de mesas territoriales relacionada para el año 2008. La estrategia “Fortalecimiento de Procesos y Mecanismos de Participación de la PD” tiene por objetivo la construcción de capital social y humano para la participación y se desarrolla en 7 departamentos<sup>131</sup>.

En cuanto actividades de capacitación en el informe se mencionan algunas, como las realizadas sobre la T-025 de 2004 y sus autos para las jornadas de concertación y las contenidas en la estrategia anteriormente mencionada, pero no se evidencian la aplicación de una estrategia de capacitación. La Comisión de Seguimiento también resaltó este hecho. Sin embargo, la Corte considera que no debe desconocerse que en el Protocolo de Participación, del cual no se da información sobre su implementación y aplicación, se esboza una oportunidad de capacitación para las Organizaciones de Población Desplazada, la cual debe ser mejorada.

Sobre divulgación de políticas, planes, programas y proyectos de prevención y atención de la población desplazada el Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada – SNAIPD - indica que ha realizado varias estrategias en este tema. Del año 2008 al año 2010 se reporta socialización del Protocolo de Participación a la Población desplazada en el marco de los Comités Departamentales, así como la socialización del nuevo esquema de Política Pública.

El SNAIPD indica que para la elaboración de herramientas para la participación ha realizado diversas actividades, entre las cuales se encuentran: (i) recolección y sistematización de base de datos de organizaciones de población desplazada, elaboración del Directorio Progresivo de OPD – estos dos elementos son importantes para la aplicación del Protocolo de Participación-, (ii) el Acuerdo 001<sup>132</sup> emitido por el Consejo Nacional de Atención Integral a la PD que definen criterios de respuesta a las peticiones, (iii) el Acuerdo 002<sup>133</sup> emitido por el Consejo Nacional de Atención Integral a

---

<sup>131</sup> Boyacá, Caquetá, Chocó, Guaviare, Caldas, Magdalena, Guájira.

<sup>132</sup> Acuerdo 0001 sin fecha.

<sup>133</sup> Acuerdo 002, sin fecha.

la PD, el cual define criterios de participación, (iv) se elaboró el Protocolo de la conformación de Mesas de Fortalecimiento, la Cartilla Guía de la conformación de Mesas de Fortalecimiento, (v) se diseñó un mecanismo y un instrumento de medición de los indicadores de participación (en construcción) entre otros.

Sobre el proceso de participación de las organizaciones de población desplazada, el informe de gobierno indica que *“sus formas organizativas se han visibilizado y se han empezado a validar y legitimar en la medida que existe una obligatoriedad de los entes territoriales y nacionales para garantizar el goce efectivo del derecho a la participación, definido en los indicadores de participación (...) los cuales se están aplicando en algunas regiones y para la medición de éstos se está diseñando un mecanismo de seguimiento que permita evidenciar el nivel de cumplimiento del Gobierno frente a este derecho”*.

Como puede apreciarse, el SNAIPD expresa la obligatoriedad de que los entes territoriales garanticen el derecho a la participación en la aplicación de los indicadores. Sin embargo, en los informes de indicadores de 2008 y 2010 presentados a la Corte Constitucional no se remitieron los resultados de los indicadores adoptados en el tema de participación, en consecuencia no se puede establecer el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales y nacionales.

La Corte en todo lo expuesto encuentra que las actividades relacionadas por el SNAIPD son realizadas con representantes de la población desplazada, sin embargo no indica a qué Mesa ni organización pertenecen, qué mesas o sectores representa, por lo tanto no es clara la continuidad de los procesos, en el sentido de que las actividades se realizan constantemente con las mismas personas y si estas llevan la vocería de la población desplazada. Por lo tanto, la representatividad en estas actividades es cuestionable.

Por lo anterior, la Corte concluye que las organizaciones de población desplazada, ni sus mesas de fortalecimiento, ni los espacios de participación, han sido fortalecidas por el SNAIPD. En la descripción de la mayoría de las actividades no se indica la representatividad de la población desplazada, los lugares, y ante todo los resultados obtenidos de las acciones mencionadas. En igual sentido no se presenta un análisis y seguimiento sobre las intervenciones y observaciones planteadas por la población desplazada y el estudio de las mismas para su inclusión en el diseño y aplicación de la política.

## **8. Conclusiones de la evaluación, en relación con cada uno de los componentes de la coordinación.**

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional concluye lo siguiente con respecto al cumplimiento de las órdenes que ha

impartido en materia de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales en la atención integral a la población desplazada:

**8.1.** En primer lugar, la Corte observa que a pesar de las normas constitucionales e infra-constitucionales existentes sobre articulación y distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, a esta altura, no existe claridad en la práctica, sobre las responsabilidades de cada uno de los niveles territoriales.

En efecto, los lineamientos generales del esquema de distribución de competencias plasmados en la Constitución de 1991, aún no han sido desarrollados ni materializados en la respectiva ley orgánica de ordenamiento territorial, pues el legislador ha omitido su obligación de desarrollar normativamente el Título XI del texto constitucional, y particularmente la de dar cumplimiento a su artículo 288. Esto repercute en el accionar de las agencias estatales de los distintos niveles territoriales.

Si bien es cierto que distintos instrumentos normativos (como la Ley 387 de 1997, la Ley 1190 de 2008 y su Decreto reglamentario 1997 de 2009) han intentado llenar este vacío mediante la formulación de reglas sobre las competencias de los distintos órganos estatales en materia de atención integral a la población desplazada, las pautas allí fijadas han sido insuficientes para determinar con precisión y claridad las responsabilidades de cada uno de los órganos de los distintos niveles territoriales.

**8.2.** En segundo lugar, la Corte destaca que debido a las grandes y profundas diferencias en la atención del fenómeno del desplazamiento forzado, existe una dificultad fundamental para efectuar una única evaluación global y de conjunto sobre el nivel de cumplimiento de los preceptos constitucionales relacionados con la distribución y articulación de competencias de los distintos niveles territoriales.

Esta heterogeneidad y diversidad se presenta en cuatro aspectos que la Corte ha tenido en cuenta para el análisis y la toma de decisiones:

- Primero, existe una diversidad en función del nivel territorial comprometido en la atención del desplazamiento forzado, de modo que las conclusiones sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte varían dependiendo de si se trata del nivel municipal, del nivel distrital, del nivel departamental o del nivel nacional.

Así por ejemplo, mientras que la Nación ha efectuado un importante esfuerzo presupuestal para atender las exigencias constitucionales relacionadas con el goce efectivo de derechos de la población desplazada, en los niveles departamental, distrital y municipal, este esfuerzo presupuestal es menos visible y evidente, al menos en gran parte de ellos. Así, tal como se puso de presente en el informe

presentado a esta Corporación por el gobierno nacional, el desplazamiento forzado pasó de tener una inversión de \$543.109 millones entre 1999 y 2002 a una de \$5.3 billones en el año 2010; por el contrario, en el caso de los departamentos, distritos y municipios el esfuerzo presupuestal ha sido variable, sin que se pueda hacer una única valoración.

- Segundo, existe una heterogeneidad en función de las entidades territoriales comprometidas en la atención del desplazamiento forzado, de modo que las conclusiones sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte varían dependiendo de la entidad territorial en particular.

Así por ejemplo, mientras que algunos departamentos y municipios han formulado el Plan Integral Único – PIU - de acuerdo con las exigencias constitucionales y legales, y lo han articulado con sus respectivos planes de desarrollo y con el presupuesto anual, la gran mayoría de municipios y departamentos, o bien carecen de este instrumento, o su contenido no se ajusta a los preceptos constitucionales y legales, o no se ha articulado con el correspondiente presupuesto anual ni con los planes de desarrollo. Factores como la categoría de la respectiva entidad, la voluntad política de sus gobernantes, la intensidad del fenómeno migratorio, las particularidades del fenómeno del desplazamiento, entre otros, han sido determinantes en el desempeño de las entidades territoriales en esta materia.

- Tercero, existe una heterogeneidad en función del tipo de derecho constitucional comprometido en la atención del desplazamiento forzado y de la política pública respectiva, de modo que las conclusiones sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte varían dependiendo de si se trata del derecho a la vivienda, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la alimentación, el derecho a la subsistencia mínima, el derecho a la identidad, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, o el derecho a la libertad.

Así por ejemplo, y tal como se ha puesto de presente en los distintos informes presentados a esta Corporación, los indicadores del goce del derecho a la identidad, el derecho a la salud y del derecho a la educación, son notablemente más satisfactorios que otros relativos al derecho a la generación de ingresos, vivienda o al retorno. Mientras que en aquellos derechos la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales ha sido apropiada y adecuada, no ocurre lo mismo con la garantía de otros derechos.

- Cuarto, a pesar de que en la Ley 1190 de 2008 se plantearon instrumentos de coordinación novedosos – tales como la posibilidad de inversión territorial por fuera de la jurisdicción de una entidad para

favorecer procesos de reubicación o retorno, la construcción de planes y programas regionales, o la celebración acuerdos intermunicipales, interdepartamentales, etc.), no sólo no han sido utilizados, sino que en los pocos eventos en que se ha intentado su utilización, se ha presentado resistencia institucional, o generado efectos negativos sobre la movilidad de la población desplazada que desestimulan su utilización.

**8.3.** Sin perjuicio de la dificultad anterior, la Corte ha constatado que los órganos de los distintos niveles territoriales no han asumido íntegramente el cumplimiento de los preceptos constitucionales relacionados con la organización territorial del Estado, en materia de atención integral a la población desplazada por la violencia.

**8.3.1.** En cuanto a los órganos del nivel nacional, la Corte nota con preocupación que se tiende a asumir que la atención de la población desplazada debe trasladarse casi por completo a los municipios, mientras que la Nación sólo participaría de manera excepcional, y que además, en virtud del principio de autonomía territorial, la Nación carece de potestades para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de los demás niveles territoriales.

Sin embargo, ninguna de estas posturas es correcta. Por un lado, en la medida en que el principio de autonomía territorial únicamente confiere la capacidad de autogestión a las entidades territoriales respecto de aquellos asuntos que tienen un carácter local o regional, cuando dicho asunto trasciende este ámbito, como ocurre precisamente con el fenómeno del desplazamiento forzado, la Nación conserva sus facultades de intervención. En este caso la intervención de los órganos del nivel nacional se justifica, no tanto con fundamento en el principio de subsidiariedad, sino con fundamento en que se trata de un asunto que rebasa el mero interés municipal, y es por el contrario un asunto de interés nacional.

Pero además, incluso si se tratase de un asunto local, la Nación está llamada a apoyar e intervenir en la gestión de las entidades territoriales que carecen de la capacidad presupuestal o institucional para cumplir a cabalidad sus obligaciones constitucionales o legales.

Así lo ha puesto de relieve la Corte Constitucional en diferentes oportunidades, y particularmente en el marco del desplazamiento forzado por la violencia: *"la Corte reitera que (...) las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales para que superen sus falencias en materia de atención a la población desplazada y se garantice el goce efectivo de sus derechos (...) de igual manera, que en aquellas entidades territoriales que por su precaria capacidad presupuestal y administrativa no puedan atender a la población desplazada, las entidades nacionales, según sus competencias materiales y dentro del esquema de coordinación creado por la Ley 1190 de 2008, en virtud del principio de subsidiariedad, deberán*

*realizar todas las acciones y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, sin que para ello constituya un obstáculo la autonomía de las entidades territoriales, que, como lo ha reiterado esta Sala, no se opone a que la Nación cumpla sus obligaciones respecto de los derechos de la población desplazada, ni puede ser invocada para disculpar la permanencia de fallas claramente identificadas*"<sup>134</sup>. De allí se desprende la necesidad de que el apoyo de la Nación hacia las entidades territoriales sea diferencial en función de la capacidad institucional, administrativa y presupuestal de la respectiva entidad.

Además de lo anterior, esa percepción errónea sobre cómo deben funcionar los principios de concurrencia y subsidiariedad y el respeto de la autonomía territorial, también existe una tendencia a que la oferta nacional incluida en el Banco Nacional de Programas y Proyectos, sea percibida por la Nación y por los territorios como un paquete de servicios institucionales rígido que no puede incorporar las necesidades o iniciativas locales, ya sea por el diseño de la oferta institucional, por la falta de articulación de los ciclos de planeación de la Nación y de las entidades territoriales, por el desconocimiento de las características de los territorios donde se encuentra asentada la población desplazada en términos de capacidad institucional y necesidades específicas, o por desconocimiento sobre el tipo de proyectos que se requieren en una entidad territorial específica que potencie la sostenibilidad de soluciones a la problemática del desplazamiento y su falta de inclusión en el Banco Nacional de Programas y Proyectos. Lo anterior, también señala la necesidad de diseñar instrumentos que permitan flexibilizar esa oferta y potenciar las posibilidades de coordinación y concurrencia de esfuerzos.

**8.3.2.** En cuanto al nivel departamental, la Corte encuentra que en términos generales, las entidades territoriales de este nivel no han cumplido con su misión constitucional de planificar y promover el desarrollo local, de coordinar y complementar la acción municipal, ni de servir de intermediaria entre la Nación y los municipios en la atención al desplazamiento forzado.

En efecto, según el artículo 298 de la Constitución Política, "*los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes*". En otras palabras, a los departamentos corresponde la importante función de apoyar la actividad municipal, y de servir como articulador entre la Nación y los municipios.

---

<sup>134</sup> auto 314 de 2009.

A pesar de lo anterior, en materia de atención integral al desplazamiento forzado la actividad de los departamentos ha sido limitada y restringida: en términos generales no han servido como entes coordinadores de los municipios que se encuentran bajo su jurisdicción, tampoco han apoyado la actividad de aquellos municipios que por sí mismos no pueden asumir integralmente el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, y finalmente tampoco han servido como ente articulador o intermediario entre la Nación y los municipios. Así pues, los departamentos en su mayoría, no han liderado estas funciones de coordinación, complementación e intermediación, de modo que han sido la Nación y los municipios los que generalmente han enfrentado directamente la problemática del goce efectivo de derechos de la población desplazada, y en algunos casos existe renuencia a asumir sus responsabilidades a pesar de contar con la capacidad institucional y los recursos para asumirlas o para concurrir con la Nación en iniciativas que contribuyan a la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Eso se hizo evidente en las sesiones técnicas regionales para el caso del departamento de Bolívar en relación con la situación que enfrentan los municipios del sur de ese departamento, de Chocó, en relación con los municipios del occidente chocoano, del Cauca en relación con los municipios de la franja pacífica, y de los departamentos del Huila y del Arauca en relación con la situación humanitaria que viven la mayor parte de sus municipios.

8.3.3. Finalmente, en términos generales los municipios han desatendido sus obligaciones en esta materia, pues escudándose en sus limitaciones presupuestales o administrativas y en las responsabilidades constitucionales de la Nación, han intentado desplazar sus obligaciones hacia este otro nivel territorial. Sin embargo, el modelo territorial está cimentado sobre el municipio, entidad territorial más cercana al individuo, y llamada a ser la garante primaria de los derechos constitucionales de la prestación de los servicios públicos. En efecto, el artículo 311 de la Constitución Política dispone:

*“al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”. (Subrayado fuera del texto.)*

En estas circunstancias, las obligaciones primigenias en la prestación de los servicios públicos y en la garantía del goce efectivo de derechos, radica en los municipios, y estos no pueden escudarse en el principio de subsidiariedad para desatender sus obligaciones. Únicamente cuando a partir de factores objetivos se demuestre de manera inequívoca que los municipios carecen de la capacidad institucional y presupuestal para atender sus obligaciones frente

a la población desplazada, es viable trasladar dichas obligaciones a los demás niveles territoriales.

En este sentido, la Corte Constitucional tiene en cuenta las falencias identificadas por el gobierno nacional, respecto de: i) la carencia de voluntad política de los gobiernos locales para priorizar la problemática del desplazamiento forzado, ii) la resistencia institucional para dar aplicación a las directrices fijadas por el gobierno nacional en esta materia, iii) la falta de continuidad en los programas de atención a la población desplazada, iv) las restricciones presupuestales y, v) la ineficiencia administrativa.

**8.4.** En cuanto a los componentes de la política pública referidos a la atención del desplazamiento forzado cuya realización requiere de la adecuada coordinación entre los distintos niveles territoriales, la Corte identificó las mayores dificultades y con el fin de superarlas emitirá la correspondiente decisión.

**8.4.1. En cuanto a los PIU, los obstáculos encontrados han sido los siguientes:**

Primero, a la fecha no han sido elaborados los PIU por todas las entidades territoriales. El avance en este sentido no ha sido significativo, pues aunque muchos cuentan con un documento de PIU o con su proyecto, en la mayoría de los casos se encuentra desactualizado y no está articulado con el plan de desarrollo y menos, tienen asignación presupuestal aprobada. En consecuencia no ha logrado ser un instrumento efectivo.

La responsabilidad directa por la carencia de este instrumento es atribuible a las respectivas entidades territoriales, sin perjuicio de lo cual corresponde a los niveles territoriales superiores monitorear y apoyar la respectiva elaboración.

Segundo, en términos generales el proceso de elaboración y formulación del PIU no se ha ajustado a los parámetros constitucionales. Así por ejemplo, en muchos casos no han sido construidos de manera participativa, al no existir una intervención efectiva de la población desplazada, ni de las organizaciones sociales involucradas en la problemática, ni se han tenido en cuenta sus valiosos aportes.

Al igual que en el caso anterior, la responsabilidad directa por estas falencias en el proceso de elaboración del PIU es atribuible a las respectivas entidades territoriales. No obstante, dada la existencia de falencias comunes en este proceso de construcción, los niveles territoriales superiores están llamados a diseñar e implementar mecanismos y sistemas de estandarización para la elaboración de los PIU.

Tercero, con cierta frecuencia se encuentra que los PIU están desactualizados, motivo por el cual, a pesar de su existencia formal, han perdido su utilidad como mecanismo para planificar y organizar la atención del fenómeno del desplazamiento forzado.

Nuevamente, aunque son directamente las entidades territoriales las llamadas a dar cumplimiento a esta exigencia de orden constitucional y legal, las entidades territoriales superiores tienen el deber jurídico de vigilar el cumplimiento de la obligación de actualización, y de brindar el soporte requerido para que ello sea posible.

Cuarto, el contenido de los Planes Integrales Únicos –PIU- no se ajusta a los parámetros constitucionales. Se ha verificado, por ejemplo, que en muchas ocasiones no contienen un enfoque diferencial o no se ha elaborado a partir de una perspectiva de garantía efectiva de derechos constitucionales, tal como lo ha exigido la Corte en diferentes oportunidades. En estas circunstancias, aunque se cuenta formalmente con un instrumento para la planificación de la atención del desplazamiento forzado y para la articulación de los esfuerzos nacionales, departamentales y municipales, con frecuencia carece de la idoneidad necesaria para contribuir adecuadamente a la superación del estado de cosas inconstitucional y para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada ubicada en sus respectivas jurisdicciones.

En este sentido, las entidades territoriales están llamadas a dar estricto cumplimiento a los parámetros y estándares establecidos en la Constitución, y desarrollados por la Corte Constitucional a través de su amplia jurisprudencia, particularmente en lo que se refiere a la necesidad de introducir un enfoque diferencial para garantizar el derecho a la igualdad material, y a la necesidad de que su contenido esté directamente encaminado a asegurar el goce efectivo de los derechos constitucionales.

Sin embargo, teniendo en cuenta que varias entidades territoriales han ajustado el contenido del PIU a las exigencias constitucionales, los niveles territoriales superiores están llamados a recoger estas experiencias positivas, y a diseñar e implementar con base en ellas, patrones y estándares que sean de utilidad para las entidades que aún se encuentran en mora respecto de este deber jurídico.

Quinto, se ha encontrado como denominador común (aunque con grandes e importantes excepciones), que el PIU no se encuentra articulado con los planes de desarrollo de la respectiva entidad territorial, por lo que en la práctica se han convertido en instrumentos retóricos que satisfacen formalmente las obligaciones de las entidades territoriales, más no en herramientas que materialmente sirvan para atender los requerimientos de la población desplazada.

Aunque la formulación e implementación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales constituyen un asunto sobre el cual las mismas son autónomas, debido a que el fenómeno del desplazamiento forzado trasciende el interés exclusivamente local, la articulación del PIU con los respectivos planes de desarrollo puede y debe ser monitoreada y apoyada técnicamente por los niveles territoriales superiores, como quiera que de ello depende en buena medida la atención a la población desplazada.

Finalmente, la Corte ha encontrado como denominador común, que el PIU no ha sido implementado, incluso en aquellas hipótesis en las que ha sido articulado con los planes de desarrollo respectivos, con lo cual el instrumento pierde toda relevancia constitucional.

La Corte reitera que la fase de implementación de los PIU es al menos igual de importante que la fase de elaboración, pues constituye una herramienta importante para planear la garantía del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

Así las cosas, esta Corporación concluye que en virtud del principio de autonomía territorial, son las entidades territoriales las llamadas a diseñar e implementar los PIU, como instrumento fundamental para organizar y planificar la atención del desplazamiento forzado en el país. Sin embargo, en virtud de los principios constitucionales de concurrencia y subsidiariedad, los niveles territoriales superiores deben monitorear y vigilar este proceso, y de apoyar administrativa, logística, técnica y presupuestalmente a aquellas entidades que así lo requieran, como quiera que el goce efectivo de los derechos de la población desplazada constituye una obligación del Estado en su conjunto.

#### **8.4.2. En cuanto al presupuesto, los principales obstáculos han sido los siguientes:**

Primero, aunque ha existido un evidente esfuerzo presupuestal para atender las necesidades de la población desplazada, particularmente por parte de la Nación, estos esfuerzos siguen siendo insuficientes para asegurar el goce efectivo de los derechos, teniendo en cuenta la magnitud y las dimensiones del desplazamiento forzado en Colombia.

En este contexto, debe recordarse que el fenómeno del desplazamiento forzado en nuestro país tiene unas especificidades y dimensiones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar y elaborar las políticas públicas respectivas. Como se trata de un problema estructural y sostenido, el esfuerzo presupuestal del Estado debe ser proporcional a sus dimensiones. Del acervo probatorio la Corte considera no es suficiente, como lo demuestra el hecho de que los indicadores del goce efectivo de derechos demuestran un alto nivel de vulneración de derechos constitucionales.

Por tal motivo, todos los niveles territoriales están llamados a hacer un esfuerzo presupuestal proporcional con la dimensión del fenómeno del desplazamiento forzado.

Segundo, la Corte nota con preocupación que la destinación del presupuesto para la atención del desplazamiento forzado proviene básicamente del Sistema General de Participaciones (SGP), de modo que las entidades territoriales se han limitado a atender los requerimientos del desplazamiento con estos recursos.

Frente a este punto, la Corte reitera que por expreso mandato constitucional, existe un Sistema General de Participaciones (SGP) de los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (art. 356 C.P.), destinado a la financiación de los servicios a cargo de las entidades, y con especial énfasis en salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (art. 356 C.P.). Si bien es cierto que estos recursos transferidos desde la Nación hacia las entidades territoriales pueden y deben ser destinados a la atención de la población desplazada en aquellas áreas definidas constitucional y legalmente (como ocurre en materia de salud, educación y servicios públicos de agua potable y saneamiento básico), lo cierto es que el esfuerzo presupuestal de las entidades territoriales no se puede reducir a estos recursos, por tres (3) motivos:

En primera instancia, debe tenerse en cuenta que la prioridad del gasto social está orientado no únicamente a la población en situación de desplazamiento sino también a la población pobre en general. Además, las transferencias de la Nación hacia las entidades territoriales están destinadas a la financiación de servicios específicos, y las necesidades y requerimientos de la población desplazada exceden por mucho la satisfacción de estos servicios específicos. Así las cosas, los recursos provenientes de las transferencias son insuficientes para garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada. Finalmente, son las entidades territoriales de base las llamadas a asegurar la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de los derechos constitucionales, por lo que su esfuerzo presupuestal no se puede circunscribir a la administración de los recursos transferidos desde la Nación.

Por tal motivo, el esfuerzo presupuestal de las entidades territoriales, aunque puede apoyarse en estos recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), debe hacer uso de recursos propios para atender los requerimientos de la población desplazada.

Tercero, además de la insuficiencia y precariedad del esfuerzo presupuestal, la Corte advierte que en ciertas temáticas no existe una adecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, que permitan un eficiente manejo de los recursos existentes. Es decir, el problema no sólo radica en que los recursos son insuficientes, sino que además no son manejados de manera

eficiente por la descoordinación entre los distintos niveles territoriales, especialmente en algunas temáticas determinadas.

Cuarto, la Corte encuentra que sin perjuicio de la autonomía territorial, existe un deber de vigilancia sobre el manejo de los recursos destinados a la población desplazada por parte de las entidades territoriales, que recae sobre la Contraloría General de la República, para asegurar su correcta utilización.

Este monitoreo proviene, en primer lugar, del hecho de que los recursos de las entidades territoriales provienen del Sistema General de Participaciones (SGP), que según la doctrina constitucional, son recursos exógenos, susceptibles de vigilancia y control por parte de la Nación; en este sentido, el mismo artículo 356 del texto constitucional modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007, dispone expresamente que *“el gobierno nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas”*. Pero además, como el fenómeno del desplazamiento forzado constituye un asunto de trascendencia nacional aunque se localice territorialmente, está llamado a ser intervenido por el Estado en su conjunto y no únicamente por un segmento de éste. Es la articulación de todos los esfuerzos estatales y sociales los que aseguran el goce efectivo de derechos de la población desplazada, y no la acción desarticulada e inconexa de algunas agencias e instancias estatales en particular.

Quinto. La Corte considera que existe una debilidad presupuestal en materia de atención a la población desplazada en el nivel local, la cual es acentuada por el hecho de la inexistencia de una política específica a la cual se le puedan asignar rubros igualmente específicos. A su vez, se presenta una baja capacidad de gestión de recursos en muchas administraciones locales.

Llama la atención la Corte, la percepción de los entes territoriales que se encuentran en acuerdos de reestructuración de pasivos conforme a la Ley 550 de 1999, pues los gobernantes locales consideran el acuerdo como una limitante para la ejecución de cualquier gasto, además de tener una prioridad legal para los gastos corrientes de la entidad territorial (art.58-7). Esta situación parece afectar directamente el diseño y ejecución de las políticas locales orientadas a la atención de la población desplazada, como de hecho ha sido puesto de presente por algunas de las entidades territoriales que han suscrito acuerdos de reestructuración de pasivos.

La Corte considera que debe darse aplicación a la regla establecida en el artículo 58 numeral 9 de esta Ley 550 en donde en ella misma se ordena que el acuerdo de reestructuración de pasivos debe *“respetar en todo caso la destinación constitucional de los recursos.”* Esto implica que al salvaguardar

los recursos de servicios básicos como salud y educación, la población desplazada tiene derecho a acceder a los mismos y el acuerdo no puede oponerse a la materialización de esos u otros derechos con recursos constitucionalmente protegidos.

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 58 de la misma Ley dispone que corresponde al Ministerio de Hacienda y a la entidad territorial *“determinar las operaciones que puede realizar la entidad territorial a partir del inicio de la negociación y que sean estrictamente necesarias para evitar la parálisis del servicio y puedan afectar derechos fundamentales”*. Teniendo en cuenta que la falta de atención a la población desplazada puede violar sus derechos, tal como ha quedado constatado por la Corte, es preciso insistir que los acuerdos de reestructuración de pasivos, no puede en ningún caso conllevar a la vulneración de derechos fundamentales por la falta de prestación del servicio que corresponde a las entidades territoriales.

Todo lo anterior permite constatar a la Corte que en la práctica las entidades territoriales no tienen la claridad sobre los recursos asignados efectivamente a la población desplazada, y la nación no ha precisado las reglas para llenar estos vacíos conceptuales.

La Corte reitera que debido a la situación especial de la población desplazada, y sin perjuicio de que eventualmente las políticas públicas puedan estar encaminadas a asegurar el goce efectivo de los derechos de grupos poblaciones más amplios, deben diseñarse e implementarse los mecanismos para definir de manera clara e inequívoca el esfuerzo presupuestal destinado a la atención de la población desplazada. De manera que las entidades territoriales no les quede duda de cómo pueden distribuir y ejecutar los recursos a su disposición para atender a la población desplazada.

#### **8.4.3 Retorno.**

En síntesis la Corte identificó en materia de retorno las siguientes falencias:

- En los procesos de retorno y/o reubicación no se están cumpliendo los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad.
- Las comunidades se ven obligadas a retornar porque no encuentran atención en los municipios receptores.
- El acompañamiento en los procesos de retorno y/o reubicación es nulo o insuficiente.
- No se tiene certeza sobre el número de personas retornadas.
- Tampoco hay certeza sobre el número de personas atendidas en los procesos de retorno con acompañamiento institucional.
- No hay seguimiento ni indicadores para medir el goce efectivo de derechos de las personas retornadas, para medir si realmente ha mejorado su bienestar y cesado su condición de desplazamiento.

- En algunos casos, la fuerza pública ha puesto en riesgo a la población desplazada que quiere retornar o reubicarse.
- Las autoridades locales desconocen lo que implica un proceso de retorno y/o reubicación.
- Las solicitudes de retorno no son atendidas por las autoridades locales.
- El gobierno conoce sus retos y dificultades pero no ha tomado medidas claras encaminadas a superarlos.
- No hay garantías para los retornos individuales o familiares.
- No hay presupuesto suficiente para apoyar los procesos de retorno.
- No hay un enfoque diferencial en los procesos de retorno y/o reubicación, especialmente para las comunidades étnicas.
- No se tiene claridad sobre las necesidades y oportunidades de las entidades territoriales en términos de capacidad institucional y presupuestal donde se retorna o se reubica a la población desplazada, de tal forma que se aseguren procesos sostenibles, con pleno respeto de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.

#### **8.4.3. Participación.**

La Corte evidencia que en el tema de participación persisten deficiencias como las siguientes:

- En el informe del gobierno se presenta la ejecución de varias actividades a nivel territorial que apuntan al desarrollo del derecho de participación, sin embargo no explica la focalización de estas en los departamentos escogidos y en algunos casos no indica donde se realizaron las actividades, asistencia e impacto. La Corte encuentra que en las actividades relacionadas por el SNAIPD fueron realizadas con organizaciones de población desplazada y desplazados pero no se indica a qué organizaciones, mesas o sectores representan, por lo tanto la representatividad en estas actividades no está comprobada.
- El Gobierno no informa avances o la forma cómo va a realizar la implementación de los aportes y observaciones aceptadas, producto de las jornadas de concertación.
- Tampoco aparece información sobre cómo las actividades realizadas han redundado en el fortalecimiento de los escenarios de participación (Consejo Nacional, Mesas Temáticas Nacionales, Comités Departamentales y Municipales de Atención, Mesas Temáticas, etc.).
- El Gobierno no presenta información sobre interlocución entre las organizaciones de población desplazada y las administraciones territoriales en materia de elaboración de los Planes Integrales Únicos, de planes de acción y operativos de los Comités Territoriales de Atención y de las Mesas Temáticas; tampoco de la manera como se tramitan las observaciones y sugerencias que hacen las OPD sobre aspectos específicos de la política pública.
- El Gobierno afirma que ha apoyado financieramente con mil seiscientos ochenta y siete mil millones trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos pesos (\$1.687.344.500) a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a

Organizaciones de Población Desplazada desde el 2004 al 2010. Pero no habla en términos exactos de presupuesto ejecutado y para 2010 se reporta un “apoyo” de trescientos mil pesos (\$300.000), lo cual resulta sorprendente.

- Si bien el Gobierno realizó capacitaciones a población desplazada, la Corte no identifica la aplicación de una estrategia de capacitación. Sobre la estrategia de capacitación presentada en el Protocolo no se presentaron avances.
- No se presentó información sobre la aplicación de los indicadores del goce efectivo del derecho a la participación en general y en cuanto al cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades territoriales.
- Por otra parte, de la información presentada la Corte no puede establecer cómo se han fortalecido las OPD y sus mesas de fortalecimiento, o los espacios de participación.
- En general no existe evidencia de que la participación de la población desplazada haya influido o incidido en la toma de decisiones en la política pública trazada para la atención integral, por parte del gobierno nacional o territorial.

## **9. Órdenes para superar los problemas detectados en la coordinación entre la Nación y los territorios.**

De acuerdo con las anteriores consideraciones, teniendo en cuenta que la situación actual de la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, continúa impidiendo la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, la Corte adoptará las siguientes medidas:

### **9.1. Órdenes impartidas con el objeto de clarificar el sistema competencial entre la Nación y los territorios en la atención del desplazamiento forzado.**

1. Para establecer el ámbito de aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad, se deberán tener en cuenta las siguientes pautas: La regla general es que se debe dar aplicación al principio de concurrencia, de modo que en principio, todos los niveles territoriales deben confluir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para la atención del desplazamiento forzado; en tal sentido, todas las instancias territoriales (del nivel nacional, departamental y municipal) deben realizar los esfuerzos institucionales necesarios para garantizar los derechos constitucionales de la población desplazada.

Ahora bien, el nivel de corresponsabilidad entre la Nación y las instancias territoriales debe ser determinado en función del municipio, su volumen de población desplazada, sus prioridades e intereses, y su situación fiscal, presupuestal, social y económica. En estas circunstancias, la pretensión de que la corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales sea

compartida por partes iguales, es tan solo un punto de referencia que puede ser variado cuando en función de los criterios anteriores, se establezca la necesidad de variar la proporción igualitarista.

No obstante la anterior regla general, debe darse aplicación al principio de subsidiariedad cuando la respectiva entidad territorial carezca de la capacidad institucional y presupuestal para atender sus obligaciones en la atención del desplazamiento forzado, y así se solicite a los niveles territoriales superiores de manera explícita y justificada por la entidad, dentro de los (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto. Para lo cual el Ministerio del Interior y de Justicia como coordinador entre la Nación y las entidades territoriales, debe asegurarse, dentro del mes siguiente a la comunicación del presente auto, que todas y cada una de las entidades territoriales priorizadas conozcan su contenido y las decisiones tomadas en este auto, y un mes más para comunicar su contenido al resto de entidades territoriales receptoras o expulsoras de población desplazada. Si vencido el plazo de tres meses, las entidades territoriales no han comunicado al Ministerio del Interior y de Justicia la necesidad de aplicar el principio de subsidiariedad, se entenderá que cuentan con capacidad institucional, administrativa y presupuestal para concurrir a la atención de la población desplazada.

Esta incapacidad o limitación se presume en tres (3) hipótesis específicas, en las cuales debe operar el principio de subsidiariedad: (i) cuando la respectiva entidad territorial se encuentre bajo el régimen de reestructuración de pasivos previsto en la Ley 550 de 1999; o esté clasificada dentro de la categoría 6; y, de manera concurrente, (ii) el índice de presión de población desplazada por la violencia en el período 2007-2009, sea al menos del 25% en la entidad territorial respectiva, o tenga un índice de presión histórico (1997-2009) superior al 50%. También se aplicará, (iv) cuando sobrevengan situaciones de fuerza mayor o de desastre natural que objetivamente impidan a la entidad territorial asumir la atención de la población desplazada.

En todo caso, el gobierno nacional podrá desvirtuar la presunción de aplicabilidad del principio de subsidiariedad, mostrando mediante elementos objetivos que la entidad territorial respectiva puede concurrir a la atención de la población desplazada. Dada la responsabilidad compartida que tienen la Nación y todas las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, aun en aquellos casos en los que se dé aplicación al principio de subsidiariedad, el Gobierno Nacional deberá identificar conjuntamente con la entidad territorial concernida, y teniendo en cuenta la oferta institucional disponible, la forma como ésta puede contribuir a la atención de esta población.

Además de lo anterior y sin desconocer que existe una cláusula general de competencia primaria de los municipios en relación con la atención que deben brindar a la población desplazada que se asienta en su territorio y que impide que se marginen de esa obligación, las dificultades en términos de capacidad

institucional, presupuestal y operativa de muchos municipios, exigen una complementación de esa regla de tal manera que repercuta en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En esa medida, el principio de subsidiariedad tiene además una manifestación adicional, según la cual cuando un municipio no puede asumir sus responsabilidades, en las circunstancias anteriormente anotadas, tiene una competencia residual subsidiaria, primero el departamento y luego la Nación, cuando el departamento no pueda hacerlo, en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional quien, dadas sus funciones legales de atención y como coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD, está obligada a asumir integralmente la atención de esta población, bien sea directamente o de manera articulada con las demás entidades que hacen parte del SNAIPD.

2. En la medida en que el apoyo proporcionado por la Nación y los departamentos a los municipios debe respetar el principio de autonomía de las entidades territoriales, la Corte ordenará que la oferta institucional por aquellas ofrecida, sea flexibilizada en función de las necesidades y prioridades de atención a la población desplazada identificadas por las entidades territoriales que son objeto del apoyo institucional. En estas circunstancias, la oferta institucional diseñada por la Nación y los departamentos para atender a la población desplazada, no debe limitarse a contener un paquete cerrado de servicios, sino que debe contener un abanico de posibilidades que sean coherentes con las prioridades de las distintas instancias territoriales, de tal forma que se facilite la concurrencia de los esfuerzos territoriales a favor de la población desplazada.

3. Toda vez que algunas entidades territoriales a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada, y enfrentar una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento forzado interno, de manera palmaria e injustificada dejan de cumplir con sus responsabilidades con la población desplazada, por ejemplo, mediante una asignación presupuestal desproporcionadamente inferior a la magnitud del problema y la capacidad financiera de la entidad, a fin de que sean otras entidades territoriales las que asuman dicha carga, la Corte ordenará al Departamento Nacional de Planeación, elaborar e implementar una fórmula que tenga en cuenta los factores antes mencionados y otros que considere relevantes, con arreglo a la cual se individualicen dichas entidades renuentes en situación crítica, y conjuntamente con el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñen y adopten medidas específicas para superar esta desproporción inconstitucional y mejorar el compromiso territorial en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Con el fin de probar la efectividad de la fórmula adoptada, se sugiere hacer un pilotaje en los departamentos del Huila y del Arauca, dado el nivel de compromiso mostrado por estas entidades y la gravedad de la situación humanitaria enfrentada. Otros departamentos que, según la información

recibida con ocasión de las sesiones técnicas territoriales, podrían ser considerados para la implementación de un pilotaje son los departamentos de Bolívar, en relación con la situación que enfrentan los municipios del sur de ese departamento, de Chocó, en relación con los municipios del occidente chocoano, y del Cauca en relación con los municipios de la franja pacífica. Sobre las medidas adoptadas, el Director de Planeación Nacional, el Ministro del Interior y de Justicia y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentarán a la Corte Constitucional, un informe conjunto sobre los avances y resultados alcanzados en la materia al finalizar los tres meses.

4. En la medida en que las falencias anotadas en la atención del desplazamiento forzado constituyen una violación al sistema legal y constitucional que implican una eventual responsabilidad del Estado y de los servidores públicos involucrados, la Corte ordenará remitir copias de los informes enviados por las entidades territoriales a la Contraloría General de la República, para que en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, revise y ejerza el control fiscal pertinente, y articule con las Contralorías de las Entidades territoriales un procedimiento común para el seguimiento a los recursos destinados a la atención de la población desplazada.

5. Con el objeto de facilitar la labor articuladora del Ministerio del Interior y de Justicia, la Corte ordenará remitir a dicha entidad los informes presentados por las entidades territoriales priorizadas y las fichas técnicas elaboradas por esta Sala de Seguimiento respecto de dichos informes, para que efectúe el proceso de análisis y retroalimentación pertinente, con las mismas.

6. Con el objeto de contar con información fidedigna y completa sobre la situación de desplazamiento en las entidades territoriales y sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades respectivas, la Corte ordenará remitir a las autoridades administrativas de las entidades territoriales priorizadas las fichas técnicas elaboradas por la Sala de Seguimiento, con el objeto de que corroboren y/o controviertan su contenido, y remitan a la Corte dentro del mes siguiente a la comunicación de la ficha a que hace referencia esta orden, un informe con los ajustes realizados y los resultados alcanzados.

7. Se ordenará a los mandatarios salientes de las entidades territoriales (alcaldes distritales y municipales y gobernadores) que finalizan su período electoral en el año 2011, que en el informe final sobre su gestión, se incluya un capítulo sobre la situación del desplazamiento forzado en el cual: (i) se diagnostique la situación en el territorio de su jurisdicción, (ii) se especifiquen las acciones adelantadas en materia de prevención y protección durante su administración, (iii) se haga un balance de los logros, se identifiquen las metas y las falencias, y errores cometidos en la experiencia para llegar a ellas, y se brinden propuestas para solventarlas, además de identificar las metas, y se muestre un balance de las mismas en el que se identifiquen logros, metas y dificultades, y (iv) la etapa de implementación del PIU, con el acto administrativo por el cual se adopta y armoniza con el Plan de Desarrollo.

8. La Corte ordenará al CNAIPD que, teniendo el diagnóstico consignado en este auto y el anexo que hace parte de él, desarrolle una estrategia nacional de clarificación de responsabilidades y competencias en la que, al menos (i) se aclaren y divulguen ampliamente las funciones y competencias de cada autoridad responsable de atender a la población desplazada en los diferentes niveles (Nación, departamentos, distritos, y municipios), así como las rutas de atención y los funcionarios responsables; (ii) se identifiquen las falencias generales en materia de competencias y responsabilidades; (iii) se prevean mecanismos para la superación de las mismas y (iv) se establezca una ruta de coordinación que instrumentalice esta orden.

9. La Corte ordenará al Ministro del Interior y de Justicia, al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y al Director del Departamento Nacional de Planeación que conforme a lo establecido en autos anteriores (autos 116 de 2008 y 007 y 008 de 2009), y lo ordenado en el presente auto, dentro del mes siguiente a su comunicación, adopten y ajusten los indicadores de coordinación de tal manera que sea posible evaluar los avances, retrocesos, y estancamientos en la coordinación entre los distintos niveles territoriales. Dentro de tales indicadores deberá considerar por lo menos la medición del porcentaje de recursos nacionales que están en cada PIU, así como el porcentaje de recursos que cada entidad ejecuta en el marco de planificación de los PIUs. En dicho proceso de revisión técnica se dará participación a la Comisión de Seguimiento y a los demás organismos o entidades que el gobierno estime pueden contribuir al tema. Vencido el plazo deberán presentar el correspondiente informe conjunto a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Sobre los resultados alcanzados en la aplicación de los indicadores de coordinación ordenados, el Ministro del Interior y de Justicia, el Director de Acción Social y el Director del Departamento Nacional de Planeación, presentarán a la Corte Constitucional un informe conjunto el 1 de junio de 2011.

10. La Corte ordenará al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que de conformidad con lo señalado en el informe de 1 de julio de 2010 presentado por el gobierno nacional a la Corte Constitucional, en donde se explica sobre el esquema de articulación de los esfuerzos nacionales, departamentales y municipales, informen dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, los ajustes que se harán a ese esquema, teniendo en cuenta lo ordenado en el mismo.

### **9.2. Órdenes impartidas con el fin de mejorar la articulación en la atención a la población desplazada entre los distintos niveles territoriales.**

11. Dado que los deficientes resultados en materia de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales están asociados no solo a una inadecuada

respuesta por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, originada, entre otros factores, en falencias de capacidad institucional, sino también al hecho de que se requiere un apoyo técnico en materia presupuestal y de planeación. En consecuencia, la Corte ordenará al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Ministro de Hacienda y Crédito Público que conjuntamente con el Ministro del Interior y de Justicia, diseñen un instrumento de apoyo técnico y acompañamiento permanente a las entidades territoriales, que permita la construcción y puesta en marcha de los PIUs territoriales, y de otros instrumentos de planeación y coordinación, así como de medidas presupuestales viables que aseguren su concurrencia en la superación del estado de cosas inconstitucional. A este instrumento se hará referencia en el numeral 19 de esta sección.

12. A pesar de la responsabilidad que tiene la Nación, en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en materia de atención del desplazamiento forzado, tanto en las sesiones técnicas como en los informes presentados, se detectaron importantes fallas operativas y administrativas que agravan la situación de la población desplazada y aumenta la presión humanitaria en las entidades territoriales. Así ha sucedido por ejemplo, cuando los tiempos de espera para la toma de declaraciones, o para decidir sobre la inclusión en el RUPD, o para la entrega efectiva de las ayudas que superan los 6 meses. Un ejemplo de esta situación, según lo informado en las sesiones técnicas territoriales, es el caso de Tumaco, en donde los tiempos de espera para la toma de declaración y de atención superan los 10 meses.

Por ello, la Corte ordenará al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como coordinador del SNAIPD, desarrollar y poner en marcha una estrategia de atención administrativa interinstitucional de urgencia que pueda trasladarse temporalmente a la entidad territorial respectiva, para identificar la fuente del retardo injustificado en la atención, adoptar medidas correctivas de choque y, en el corto plazo, reducir sustantivamente los tiempos de atención y enfrentar adecuadamente las circunstancias que generan la revictimización de la población desplazada, principalmente originadas en la falta de una atención adecuada y oportuna.

Con el fin de avanzar en la implementación de tal instrumento, Acción Social implementará dentro del mes siguiente a la comunicación del presente auto, un plan piloto de atención administrativa interinstitucional de urgencia en el municipio de Tumaco, y a partir de esta experiencia, hará los ajustes pertinentes al instrumento diseñado y desarrollado en cumplimiento de esta orden, con el fin de que pueda ser empleado en otras entidades territoriales, de acuerdo con las prioridades que se fijen teniendo en cuenta, entre otros criterios, (i) si se trata de un municipio distinto a la capital departamental, (ii) los tiempos de atención, (iii) la persistencia de fenómenos de desplazamiento, especialmente masivos en el último año, (iv) el índice de presión y (v) la

capacidad institucional local para atender la emergencia. Para definir tales prioridades también deberá tener en cuenta los informes que en ese sentido le presenten la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

Según la información reportada durante las sesiones técnicas territoriales, otros municipios donde sería importante realizar el pilotaje, dado que ofrecen una variedad de problemáticas que permitirían ajustar el instrumento, son los municipios de San Pablo (Bolívar), Valle del Guamuéz y San Miguel (Putumayo), Quibdó, Istmina, Juradó, San José del Palmar, Litoral de San Juan y Bajo Baudó (Chocó), Cúcuta (Norte de Santander), el Charco (Nariño) y Buenaventura (Valle del Cauca).

13. Dado que con ocasión de las sesiones técnicas territoriales y de los informes presentados se detectó que existen graves falencias en la capacidad institucional local, y teniendo en cuenta que las entidades territoriales tienen una especial responsabilidad en la atención del desplazamiento forzado pero con frecuencia no tienen claridad ni sobre las competencias institucionales ni sobre su propia capacidad para atender la problemática del desplazamiento, la Corte Constitucional ordenará al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, que a partir de las experiencias adquiridas en el proceso de autoevaluación de la capacidad institucional de las entidades que hacen parte SNAIPD, dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación de la presente providencia, diseñar y poner en marcha un instrumento modelo de autoevaluación de la capacidad institucional y para el diseño de un plan de acción de corrección de tales falencias, que pueda ser utilizado por las entidades en el nivel territorial, de tal manera que se mejoren las condiciones para que las entidades territoriales puedan concurrir a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Sobre los resultados alcanzados deberán presentar un informe conjunto a la Corte Constitucional, a más tardar el 1 de junio de 2011.

14. En la medida en que una de las falencias que se han detectado en la atención del desplazamiento forzado es la carencia de personal técnico capacitado en las respectivas entidades territoriales y teniendo en cuenta que en el año 2012 se posesionarán nuevos mandatarios, la Corte ordenará al Ministro del Interior y de Justicia que, dentro de los seis (6) siguientes a la comunicación del presente auto, establezca dentro del plan de capacitación a los nuevos mandatarios de los entes territoriales sobre sus responsabilidades en materia de desplazamiento forzado, así como de los instrumentos con que cuentan para mejorar la articulación de los esfuerzos con la Nación, haciendo énfasis en temas como las rutas de atención, la elaboración del PIU y su articulación con los planes de desarrollo, las condiciones en que deben darse los procesos de retorno y/o reubicación, así mismo los mecanismos diseñados para garantizar efectivamente el derecho a la participación de la población desplazada, y estableciendo un canal de acompañamiento permanente del nivel nacional.

Para el caso de las entidades territoriales priorizadas, el Ministro del Interior y de Justicia, además de la capacitación, deberá asignar un equipo interinstitucional que brinde acompañamiento oportuno y con quien se establecerá un cronograma de trabajo cuya formulación este compaginada desde los primeros ejercicios de elaboración del presupuesto para el siguiente año (2012), asegurando el presupuesto y la ejecución de programas y proyectos para la atención integral a la población desplazada.

15. Con el fin de lograr una mejor articulación entre los esfuerzos nacionales y territoriales, la Corte también ordenará al Director del Departamento Nacional de Planeación que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, presente un informe detallado sobre la forma como se incorporarán en el Plan Nacional de Desarrollo lo ordenado en el presente auto, de tal forma que las entidades territoriales de todos los niveles asuman efectivamente sus responsabilidades frente a la población desplazada y se avance de manera adecuada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

16. Con el fin de facilitar la flexibilización de la oferta institucional nacional y la territorial, la Corte Constitucional ordenará al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director de Acción Social, diseñar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, un instrumento de articulación de la oferta institucional nacional y la territorial que resuelva, por lo menos, los siguientes problemas: (i) permita una articulación adecuada de los ciclos de planeación de la Nación y de las entidades territoriales que pueda ser puesta en marcha a partir del año 2012; (ii) incorpore las necesidades detectadas en los informes presentados por las entidades territoriales en cumplimiento de lo ordenado en el auto 314 de 2009 y los programas territoriales desarrollados para atenderlas; (iii) asegure que los recursos previstos en los PIUs sean efectivamente asignados y ejecutados, y sean incluidos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos; (iv) establezca una tipología de proyectos que permitan la concurrencia de los recursos de los distintos niveles territoriales, y promueva soluciones regionales que mejoren la utilización de recursos escasos; (v) identifique los obstáculos que han impedido la utilización de los instrumentos de coordinación previstos en la Ley 1190 de 2008 y proponga mecanismos para superar las dificultades; y (vi) establezca un sistema de monitoreo y seguimiento para valorar la efectividad de tales programas y permita hacer una planeación efectiva para corregir las falencias u obstáculos detectados. El Director del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de Acción Social deberán presentar a la Corte Constitucional al finalizar los tres (3) meses un informe conjunto sobre el instrumento diseñado, y el cronograma para su aplicación.

### 9.3. Órdenes impartidas con el fin de mejorar los instrumentos de coordinación.

17. La Corte ordenará a cada una de las entidades territoriales priorizadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la comunicación del presente auto, elaborar o actualizar, si aún no lo han hecho, el PIU y asegurar su inclusión y armonización en los planes de desarrollo territoriales. Para tal efecto, se deberá garantizar la participación de la población desplazada en el proceso, así como las asignaciones presupuestales necesarias para su ejecución. Esta misma orden se extiende al resto de entidades territoriales no priorizadas, el término de seis (6) meses se contará a partir de la comunicación que haga el Ministerio del Interior y Justicia del presente auto. Con el fin de asegurar el cumplimiento de esta orden, el Ministro del Interior y de Justicia diseñará una estrategia que contemple estímulos negativos y positivos para asegurar que todas las entidades territoriales cuenten al finalizar para el mes de abril de 2012 con un PIU actualizado, e incorporado a los planes de desarrollo territoriales.

Dentro de tal estrategia, el Ministerio deberá evaluar la posibilidad de elaborar PIUs conjuntos, que articulen esfuerzos de los distintos niveles territoriales, en donde el departamento, si está en capacidad de hacerlo, o la Nación asuman un papel articulador mayor, para el caso municipios que hagan parte de un mismo departamento o región y que por sus dificultades administrativas, presupuestales y de capacidad institucional, no tienen la posibilidad de desarrollar un PIU individualizado que responda eficazmente a la problemática del desplazamiento, y en las cuales dadas las características comunes del fenómeno de desplazamiento en la región de la que hagan parte, hagan aconsejable una estrategia de articulación regional.

18. La Corte ordenará a las autoridades de las entidades territoriales que sean elegidas en el año 2011, que dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión y con base en los informes que le entregue la autoridad territorial saliente respectiva sobre la situación de la población desplazada en su territorio, adecuar y actualizar el PIU, y armonizarlo con los nuevos planes de desarrollo que adopten, garantizando la participación de la población desplazada, así como la asignaciones de partidas presupuestales suficientes para su ejecución. La comunicación de esta orden estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia. Sobre la forma como cumplan los nuevos mandatarios esta orden, el Ministro del Interior y de Justicia deberá rendir un informe a la Corte Constitucional, el 1 de junio de 2012.

19. Con el objeto de garantizar el cumplimiento integral de la obligación de formular y ejecutar el PIU en los términos previstos por la Constitución y la ley, se ordenará al Ministro de Hacienda, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Ministro del Interior y de Justicia, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, conformar un equipo interinstitucional que (i) realice un acompañamiento técnico a las

entidades territoriales y desarrolle una metodología para apoyarlas en el diseño y formulación del Plan Integral Único – PIU -, para su incorporación efectiva en los planes territoriales de desarrollo y para la apropiación y ejecución de las partidas presupuestales necesarias para atender a la población desplazada; (ii) diseñe e implemente un mecanismo de evaluación del contenido de los Planes Integrales Únicos –PIU -, que permita determinar si se ajustan a los parámetros constitucionales y si resuelven las falencias y dificultades identificadas por la Corte en este auto, incluida la falta de participación de la población desplazada; (iii) desarrolle una estrategia de coordinación para que a más tardar, en el término de un año contado a partir de la comunicación del presente auto, por lo menos todas las entidades territoriales priorizadas tengan un Plan Integral Único –PIU - actualizado, armonizado con el respectivo plan territorial de desarrollo y cuente con la asignación presupuestal necesaria para su ejecución; y (iv) permita la articulación de tales planes con el Plan Nacional de Desarrollo.

Para ello, se sugiere al Ministro de Hacienda, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Ministro del Interior y de Justicia, que en principio, implemente esta estrategia, con un proyecto piloto en el que incluya entidades territoriales de todas las categorías que ya cuenten con un Plan Integral Único- PIU- formulado; (v) expida y difunda ampliamente esta estrategia; (vi) diseñe e implemente un sistema de incentivos positivos y negativos para promover la elaboración y ejecución de los Planes Integrales Únicos - PIU - y desestimular el bajo compromiso territorial. Sobre los resultados alcanzados a lo largo de este proceso, los Ministros de Hacienda, y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación, presentarán a la Corte Constitucional el 1 de diciembre de 2011 un informe conjunto.

#### **9.4. Órdenes impartidas en materia presupuestal.**

20. Con el objeto de materializar los principios de concurrencia y subsidiariedad en materia presupuestal, se ordenará a las autoridades de las entidades territoriales que requieran la ayuda del gobierno nacional en materia presupuestal, que antes del 30 de julio de 2011 realicen la respectiva solicitud debidamente sustentada. Si el gobierno no responde expresamente la solicitud antes del 30 de septiembre de 2011, se entenderá que el gobierno brindará el apoyo en los términos solicitados por la entidad territorial. Y a la inversa, si la entidad territorial no presenta la solicitud oportunamente, se presumirá que cuenta con el presupuesto necesario para atender debidamente a las víctimas del desplazamiento forzado en su territorio.

#### **9.5. Órdenes impartidas en materia de retornos y reubicaciones.**

21. La Corte ordenará al Ministro del Interior y de Justicia, al Director del Departamento Nacional de Planeación y a las autoridades de las entidades territoriales priorizadas que se encuentran dentro de la estrategia “Retornar es

a la población desplazada. El Ministro del Interior y de Justicia y el Director de Acción Social, deberán presentar un informe conjunto sobre el sistema desarrollado, al finalizar los tres meses.

25. La Corte ordenará al Director de Acción Social como coordinador del SNAIPD, establecer y poner en marcha dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, un mecanismo permanente de capacitación y fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada, que incluya una estrategia especial de capacitación para el empoderamiento de los líderes en situación de desplazamiento. El Director de Acción Social deberá presentar un informe sobre el mecanismo desarrollado y sobre el cronograma de tareas previsto para el año 2011, al finalizar los tres meses.

26. En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

### RESUELVE

**Primero.-CONSTATAR** que persiste el estado de cosas inconstitucional, pues a pesar de los avances logrados, aún no se ha avanzado suficientemente en la corrección de las falencias de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales que fueron señaladas en la sentencia T-025 de 2004, lo cual ha repercutido negativamente en el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

**Segundo.- ORDENAR** a todas las entidades territoriales y a las entidades del orden nacional que hacen parte del SNAIPD, dar aplicación a los principios de concurrencia y subsidiaridad en los términos señalados en la sección 9 de esta providencia. Con este fin, el Ministerio del Interior y de Justicia, como coordinador de los esfuerzos y compromisos para la atención de la población desplazada de la Nación y las entidades territoriales, debe asegurarse, dentro del mes siguiente a la comunicación del presente auto, que todas y cada una de las entidades territoriales priorizadas conozcan su contenido y las decisiones tomadas en este auto, y un mes adicional al primero para comunicar su contenido al resto de entidades territoriales receptoras o expulsoras de población desplazada. Igualmente, **ORDENAR** a las autoridades de las entidades territoriales que requieran la ayuda del gobierno nacional en materia presupuestal, que antes del 30 de julio de 2011 realicen la respectiva solicitud debidamente sustentada. Si el gobierno no responde expresamente la solicitud antes del 30 de septiembre de 2011, se entenderá que el gobierno brindará el apoyo en los términos solicitados por la entidad territorial. Y a la inversa, si la entidad territorial no presenta la solicitud oportunamente, se presumirá que cuenta con el presupuesto necesario para atender debidamente a las víctimas del desplazamiento forzado en su territorio.

Vivir”, realizar antes de avanzar en los procesos de retorno, un diagnóstico de falencias institucionales y presupuestales, así como un instrumento de seguimiento a la gestión y acompañamiento para el retorno, para que conjuntamente diseñen una estrategia de atención eficaz que incida de manera efectiva en los procesos de retorno y reubicación exitosos, y asegure su sostenibilidad y facilite la construcción de soluciones duraderas.

22. Con el fin de reducir los impactos negativos que puedan tener los procesos de retorno o reubicación en las comunidades donde se reasentará la población desplazada, la Corte Constitucional ordenará al Ministro del Interior y de Justicia, al Director de Planeación Nacional, al Ministro de Hacienda y Crédito Territorial y al Director de Acción Social, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la comunicación del presente auto, diseñen un instrumento general para la valoración de las necesidades de integración local entre la población desplazada y las comunidades donde se asientan y de planeación y articulación de esfuerzos entre los distintos niveles territoriales, que luego puedan ser utilizados de manera articulada con las autoridades locales y nacionales que intervienen en un proceso de reubicación o retorno específico para la construcción de planes de integración local que atiendan a las necesidades y particularidades de cada caso.

23. La Corte solicitará al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Defensa Nacional y al Director de Acción Social, diseñar una estrategia específica de prevención de riesgos y acompañamiento para los procesos de retorno y reubicación en las entidades territoriales incluidas en el plan “Retornar es Vivir”, que dé garantías de seguridad para el retorno y la reubicación, tenga en cuenta las preocupaciones y necesidades señaladas por las autoridades de las entidades territoriales participantes y de los organismos de control territorial y nacional en la materia, y haga operativo el protocolo de retornos. Sobre la estrategia específica diseñada y los resultados de su implementación, los Ministros del Interior y de Justicia, de Defensa Nacional y el Director de Acción Social presentarán dentro de los seis meses siguientes a la comunicación del presente auto un informe conjunto a la Corte Constitucional.

#### **9.6. En materia de participación**

24. La Corte ordenará al Ministro del Interior y de Justicia y del Director de Acción Social, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, incluyan como parte del protocolo de participación, un sistema de incentivos (negativos y positivos) que incluya apoyo financiero, formalización de espacios de participación y procedimientos para estimular la participación de la población desplazada y para corregir prácticas que tiendan a excluirla, para que sean aplicadas desde los distintos niveles territoriales de tal manera que se garantice el goce efectivo del derecho a la participación, y que implique un fortalecimiento de las organizaciones de población territorial locales en los procesos de diseño y ejecución de los planes locales de atención

**Tercero.- ORDENAR** al Director Nacional de Planeación , a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y al Director de Acción Social, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación de la presente providencia, adopten las medidas necesarias para que la oferta institucional ofrecida por las entidades que hacen parte del SNAIPD, sea flexibilizada en función de las necesidades y prioridades de atención a la población desplazada identificadas por las entidades territoriales en materia de desplazamiento forzado interno. Sobre las medidas adoptadas deberán presentar un informe conjunto a la Corte Constitucional, al finalizar los tres meses.

**Cuarto.- ORDENAR** al Director Nacional de Planeación, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, elabore e implemente una fórmula para individualizar aquellas entidades territoriales que a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada, y enfrentar una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento forzado interno, de manera palmaria e injustificada dejan de cumplir con sus responsabilidades con la población desplazada, y conjuntamente con el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñen y adopten medidas específicas para superar esta desproporción inconstitucional y mejorar el compromiso territorial en la superación del estado de cosas inconstitucional. La fórmula adoptada deberá ser socializada con las entidades territoriales concernidas. Con el fin de probar la efectividad de la fórmula adoptada, se sugiere hacer un pilotaje en los departamentos del Huila y del Arauca, dado el nivel de compromiso mostrado por estas entidades y la gravedad de la situación humanitaria enfrentada. Otros departamentos que, según la información recibida con ocasión de las sesiones técnicas territoriales, podrían ser considerados para la implementación de un pilotaje son los departamentos de Bolívar, en relación con la situación que enfrentan los municipios del sur de ese departamento, de Chocó, en relación con los municipios del occidente chocoano, y del Cauca en relación con los municipios de la franja pacífica. Sobre las medidas adoptadas, el Director de Planeación Nacional, el Ministro del Interior y de Justicia y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentarán a la Corte Constitucional, un informe conjunto sobre los avances y resultados alcanzados en la materia al finalizar los tres meses.

**Quinto.-** Por Secretaría General de esta Corporación, **REMITIR** copias de los informes presupuestales enviados por las entidades territoriales a la Contraloría General de la República, para que en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, revise y ejerza el control fiscal pertinente, y articule con las Contralorías de las Entidades territoriales un procedimiento común y efectivo para el seguimiento a los recursos destinados a la atención de la población desplazada.

**Sexto.-** Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMITIR** al Ministerio del Interior y de Justicia, los informes presentados por las entidades

territoriales priorizadas y las fichas técnicas elaboradas por su Sala de Seguimiento respecto de dichos informes, para que efectúe el proceso de análisis y retroalimentación señalado en este auto, con las mismas.

**Séptimo.-** Por Secretaría General de esta Corporación, **REMITIR** a las entidades territoriales priorizadas que participaron en las sesiones técnicas regionales, las fichas técnicas elaboradas por la Sala de Seguimiento, con el objeto de que corroboren y/o controviertan su contenido, y remitan a la Corte Constitucional, dentro del mes siguiente a la remisión de la ficha por parte de la Secretaría General, un informe con los ajustes realizados y los resultados alcanzados.

**Octavo.- ORDENAR** a los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales priorizadas que finalizan su período de funciones en el año 2011, que en el informe final sobre su gestión, se incluya un capítulo sobre la situación del desplazamiento forzado en el cual: (i) se presente el censo con la caracterización de la población desplazada que habita la jurisdicción territorial correspondiente, (ii) se diagnostique la situación en el territorio de su jurisdicción, (iii) se especifiquen las acciones adelantadas en materia de prevención y protección durante su administración, (iv) se muestre un balance de las mismas en el que se identifiquen logros, metas y dificultades, y (v) la etapa de implementación del Plan Integral Único – PIU -, con el acto administrativo por el cual se adopta y armoniza con el Plan de Desarrollo.

**Noveno.- ORDENAR** al CNAIPD, con el impulso y coordinación del Director de Acción Social, y del Ministro del Interior y de Justicia, que, teniendo en cuenta el diagnóstico sobre coordinación entre los distintos niveles territoriales consignado en este auto y en el Anexo que hace parte del mismo, desarrolle dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación de la presente providencia, una estrategia nacional de clarificación de responsabilidades y competencias en la que, al menos (i) se esclarezcan y divulguen ampliamente las funciones y competencias de cada autoridad y dependencia responsable de atender a la población desplazada en los diferentes niveles (Nación, departamentos, distritos, y municipios), así como las rutas de atención y los funcionarios responsables; (ii) se identifiquen las falencias generales en materia de competencias y responsabilidades; (iii) se prevean mecanismos para la superación de las mismas y (iv) se establezca una ruta de coordinación que instrumentalice esta orden.

**Décimo.- ORDENAR** al Ministro del Interior y de Justicia, al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y al Director del Departamento Nacional de Planeación que conforme a lo establecido en autos anteriores (autos 116 de 2008 y 007 y 008 de 2009), y lo ordenado en el presente auto, dentro del mes siguiente a su comunicación, adopten y ajusten los indicadores de coordinación de tal manera que sea posible evaluar los avances, retrocesos, y estancamientos en la coordinación

entre los distintos niveles territoriales. Dentro de tales indicadores deberá considerar por lo menos la medición del porcentaje de recursos nacionales que están en cada PIU, así como el porcentaje de recursos que cada entidad ejecuta en el marco de planificación de los PIUs. En dicho proceso de revisión técnica se dará participación a la Comisión de Seguimiento y a los demás organismos o entidades que el gobierno estime pueden contribuir al tema. Vencido el plazo deberán presentar el correspondiente informe conjunto a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-05 de 2004 de la Corte Constitucional. Sobre los resultados alcanzados en la aplicación de los indicadores de coordinación ordenados, el Ministro del Interior y de Justicia, el Director de Acción Social y el Director del Departamento Nacional de Planeación, presentarán a la Corte Constitucional un informe conjunto el 1 de junio de 2011.

**Undécimo.- ORDENAR** al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social que de conformidad con lo señalado en el Informe de 1 de julio de 2010 presentado por el gobierno nacional a la Corte Constitucional, en donde se da cuenta del esquema de articulación de los esfuerzos nacionales, departamentales y municipales, informen a la Corte Constitucional dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, los ajustes que se harán a ese esquema, teniendo en cuenta lo ordenado en el presente auto.

**Duodécimo.- ORDENAR** al Director Nacional de Planeación y al Ministro de Hacienda y Crédito Público que conjuntamente con el Ministro del Interior y de Justicia, dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación de la presente providencia, diseñen un instrumento de apoyo técnico y acompañamiento permanente a las entidades territoriales, que permita la construcción y puesta en marcha de los Planes Integrales Únicos – PIU - territoriales, y de otros instrumentos de planeación y coordinación, así como de medidas presupuestales viables que aseguren su concurrencia en la superación del estado de cosas inconstitucional. Sobre los resultados alcanzados deberán presentar un informe conjunto a la Corte Constitucional, a más tardar el 1 de abril de 2011.

**Décimo tercero.- ORDENAR** al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director de Acción Social, diseñar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, un instrumento de articulación de la oferta institucional nacional y la territorial que resuelva, por lo menos, los siguientes problemas: (i) permita una articulación adecuada de los ciclos de planeación de la Nación y de las entidades territoriales que pueda ser puesta en marcha a partir del año 2012; (ii) incorpore las necesidades detectadas en los informes presentados por las entidades territoriales en cumplimiento de lo ordenado en el auto 314 de 2009 y los programas territoriales desarrollados para atenderlas; (iii) asegure que los recursos previstos en los PIUs sean efectivamente asignados y ejecutados, y sean incluidos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos; (iv) establezca una tipología de proyectos que

permitan la concurrencia de los recursos de los distintos niveles territoriales, y promueva soluciones regionales que mejoren la utilización de recursos escasos; (v) identifique los obstáculos que han impedido la utilización de los instrumentos de coordinación previstos en la Ley 1190 de 2008 y proponga mecanismos para superar las dificultades; y (vi) establezca un sistema de monitoreo y seguimiento para valorar la efectividad de tales programas y permita hacer una planeación efectiva para corregir las falencias u obstáculos detectados. El Director del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de Acción Social deberán presentar a la Corte Constitucional al finalizar los tres (3) meses un informe conjunto sobre el instrumento diseñado, y el cronograma para su aplicación.

**Décimo cuarto.- ORDENAR** al Director del Departamento Nacional de Planeación que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, presente un informe detallado sobre la forma como se incorporarán en el Plan Nacional de Desarrollo lo ordenado en el presente auto, de tal forma que las entidades territoriales de todos los niveles asuman efectivamente sus responsabilidades frente a la población desplazada y se avance de manera adecuada en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

**Décimo quinto.- ORDENAR** al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como coordinador del SNAIPD, dentro del mes siguiente a la comunicación del presente auto, desarrollar y poner en marcha una estrategia de atención administrativa interinstitucional de urgencia que pueda trasladarse temporalmente a la entidad territorial respectiva, para identificar la fuente del retardo injustificado en la atención, adoptar medidas correctivas de choque y, en el corto plazo, reducir sustantivamente los tiempos de atención y enfrentar adecuadamente las circunstancias que generan la revictimización de la población desplazada, principalmente originadas en la falta de una atención adecuada y oportuna. Con el fin de avanzar en la implementación de tal instrumento, Acción Social implementará dentro del mes siguiente a la comunicación del presente auto, un plan piloto de atención administrativa interinstitucional de urgencia en el municipio de Tumaco, y a partir de esta experiencia, hará los ajustes pertinentes al instrumento diseñado y desarrollado en cumplimiento de esta orden, con el fin de que pueda ser empleado en otras entidades territoriales, de acuerdo con las prioridades que se fijen teniendo en cuenta, entre otros criterios, (i) si se trata de un municipio distinto a la capital departamental, (ii) los tiempos de atención, (iii) la persistencia de fenómenos de desplazamiento, especialmente masivos en el último año, (iv) el índice de presión y (v) la capacidad institucional local para atender la emergencia. Para definir tales prioridades también deberá tener en cuenta los informes que en ese sentido le presenten la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Sobre los resultados alcanzados deberán presentar un informe conjunto a la Corte Constitucional, a más tardar el 1 de abril de 2011.

**Décimo sexto.- ORDENAR** al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de Acción Social, que a partir de las experiencias adquiridas en el proceso de autoevaluación de la capacidad institucional de las entidades que hacen parte SNAIPD, dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación de la presente providencia, diseñar y poner en marcha un instrumento modelo de autoevaluación de la capacidad institucional y para el diseño de un plan de acción de corrección de tales falencias, que pueda ser utilizado por las entidades en el nivel territorial, de tal manera que se mejoren las condiciones para que las entidades territoriales puedan concurrir a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Sobre los resultados alcanzados deberán presentar un informe conjunto a la Corte Constitucional, a más tardar el 1 de junio de 2011.

**Décimo séptimo.- ORDENAR** al Ministro del Interior y de Justicia que, dentro de los seis (6) siguientes a la comunicación del presente auto, establezca dentro del plan de capacitación a los nuevos mandatarios electos de los entes territoriales sobre sus responsabilidades en materia de desplazamiento forzado, así como de los instrumentos con que cuentan para mejorar la articulación de los esfuerzos con la Nación, haciendo énfasis en temas como las rutas de atención, la elaboración del Plan Integral Único – PIU - y su articulación con los planes de desarrollo, las condiciones en que deben darse los procesos de retorno y/o reubicación, así mismo los mecanismos diseñados para garantizar efectivamente el derecho a la participación de la población desplazada, y estableciendo un canal de acompañamiento permanente del nivel nacional. Para el caso de las entidades territoriales priorizadas, el Ministro del Interior y de Justicia, además de la capacitación deberá asignar un equipo interinstitucional que brinde acompañamiento oportuno y permanente, con quien se establecerá un cronograma de trabajo cuya formulación este compaginada desde los primeros ejercicios de elaboración del presupuesto para el siguiente año (2012), asegurando el presupuesto y la ejecución de programas y proyectos para la atención integral a la población desplazada.

**Décimo octavo.- ORDENAR** a cada una de las entidades territoriales priorizadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la comunicación del presente auto, elaborar o actualizar, si aún no lo han hecho, el Plan Integral Único – PIU -y asegurar su inclusión y armonización en los planes de desarrollo territoriales. Para tal efecto, se deberá garantizar la participación de la población desplazada en el proceso, así como las asignaciones presupuestales necesarias para su ejecución. Esta misma orden se extiende al resto de entidades territoriales no priorizadas, el término de seis (6) meses se contará a partir de la comunicación que haga el Ministerio del Interior y Justicia del presente auto que no podrá ser mayor a un mes. Con el fin de asegurar el cumplimiento de esta orden, el Ministro del Interior y de Justicia diseñará una estrategia que contemple estímulos negativos y positivos para asegurar que todas las entidades territoriales cuenten al finalizar para el mes de abril de 2012 con un Plan Integral ÚNICO – PIU -actualizado, e

incorporado a los planes de desarrollo territoriales, con acatamiento a los contenidos de los autos de seguimiento a la T- 025 de 2004, en los que la Corte se ha pronunciado al respecto. Dentro de tal estrategia, el Ministerio deberá evaluar la posibilidad de elaborar PIUs conjuntos, que articulen esfuerzos de los distintos niveles territoriales, en donde el departamento, si está en capacidad de hacerlo, o la Nación asuman un papel articulador mayor, para el caso municipios que hagan parte de un mismo departamento o región y que por sus dificultades administrativas, presupuestales y de capacidad institucional, no tienen la posibilidad de desarrollar un PIU individualizado que responda eficazmente a la problemática del desplazamiento, y en las cuales dadas las características comunes del fenómeno de desplazamiento en la región de la que hagan parte, aconsejable una estrategia de articulación regional.

**Décimo noveno.- ORDENAR** a las autoridades de las entidades territoriales que sean elegidas en el año 2011, que dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión y con base en los informes que le entregue la autoridad territorial saliente respectiva sobre la situación de la población desplazada en su territorio, adecuar y actualizar el Plan Integral Único – PIU -, y armonizarlo con los nuevos planes de desarrollo que adopten, garantizando la participación de la población desplazada, así como la asignaciones de partidas presupuestales suficientes para su ejecución. La comunicación de esta orden estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia. Sobre la forma como cumplan los nuevos mandatarios esta orden, el Ministro del Interior y de Justicia deberá rendir un informe a la Corte Constitucional, el 1 de junio de 2012.

**Vigésimo.- ORDENAR** al Ministro de Hacienda, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Ministro del Interior y de Justicia, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, conformar un equipo interinstitucional que (i) realice un acompañamiento técnico a las entidades territoriales y desarrolle una metodología para apoyarlas en el diseño y formulación del Plan Integral Único- PIU-, para su incorporación efectiva en los planes territoriales de desarrollo y para la apropiación y ejecución de las partidas presupuestales necesarias para atender a la población desplazada; (ii) diseñe e implemente un mecanismo de evaluación del contenido de los Planes Integrales Únicos – PIU -, que permita determinar si se ajustan a los parámetros constitucionales y si resuelven las falencias y dificultades identificadas por la Corte en este auto, incluida la falta de participación de la población desplazada; (iii) desarrolle una estrategia de coordinación para que a más tardar, en el término de un año contado a partir de la comunicación del presente auto, a todas las entidades territoriales priorizadas tengan un Plan Integral Único – PIU - actualizado, armonizado con el respectivo plan territorial de desarrollo y cuente con la asignación presupuestal necesaria para su ejecución; y (iv) permita la articulación de tales planes con el Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, se sugiere al Ministro de Hacienda, al Director del Departamento Nacional de

Planeación y al Ministro del Interior y de Justicia, que en principio, implemente esta estrategia, con un proyecto piloto en el que incluya entidades territoriales de todas las categorías que ya cuenten con un Plan Integral Único – PIU - formulado; (v) expida y difunda ampliamente esta estrategia; (vi) diseñe e implemente un sistema de incentivos positivos y negativos para promover la elaboración y ejecución de los Planes Integrales Únicos – PIU -y desestimular el bajo compromiso territorial. Sobre los resultados alcanzados a lo largo de este proceso, los Ministros de Hacienda, y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación, presentarán a la Corte Constitucional el 1 de diciembre de 2011 un informe conjunto.

**Vigésimo primero.- AUTORIZAR** a los ministros y jefes de departamento administrativo que forman parte del CNAIPD que apliquen la excepción de inconstitucionalidad cuando ello sea necesario para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y la superación del estado de cosas inconstitucional de conformidad con los parámetros señalados en el apartado VI, párrafos 128 a 132 del auto 314 de 2009. El CNAIPD informará el 1 de julio de 2011 a la Corte Constitucional sobre la utilización de esta figura.

**Vigésimo segundo.- ORDENAR** al Director de Acción Social, con la participación de la Mesa Nacional de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada del ámbito regional que deseen participar, y teniendo en cuenta que se trata de una tarea pendiente, que a más tardar para el 1 de julio de de 2011, diseñe un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada. El 1 de julio de 2011, el Director de Acción Social deberá presentar un informe a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas. En los informes de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional que debe presentar el Director de Acción Social a la Corte Constitucional el 1 de julio de 2011, deberá incluirse una valoración de la aplicación del mecanismo de participación de las organizaciones de población desplazada y su contribución a la superación del estado de cosas inconstitucional.

**Vigésimo tercero.-** La Corte ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el diseño y ejecución de un instrumento para los procesos de retorno, de acuerdo con las siguientes pautas: (i) Se deberán tener en cuenta las falencias institucionales y presupuestales identificadas en el presente auto, (ii) se deberán diseñar mecanismos idóneos y eficaces para garantizar el acompañamiento integral en el proceso de retorno, (iii) se deberán diseñar estrategias de coordinación y articulación entre los distintos niveles territoriales, que tengan en cuenta las necesidades, preocupaciones, intereses y la capacidad de las entidades territoriales. El diseño del mencionado instrumento deberá ser concluido dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, y su aplicación deberá ser inmediata.

**Vigésimo cuarto.- ORDENAR** al Ministro del Interior y de Justicia, al Director Nacional de Planeación, al Ministro de Hacienda y Crédito Territorial y al Director de Acción Social, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la comunicación del presente auto, diseñen un instrumento general para la valoración de las necesidades de integración local y de planeación y articulación de esfuerzos entre los distintos niveles territoriales, que luego puedan ser utilizados de manera articulada con las autoridades locales y nacionales que intervienen en un proceso de reubicación o retorno específico para la construcción de planes de integración local que atiendan a las necesidades y particularidades de cada caso. Sobre el diseño, implementación y resultados de este instrumento, se deberá rendir un informe a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) meses siguiente a la comunicación del presente auto.

**Vigésimo quinto.- ORDENAR** al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Defensa Nacional y al Director de Acción Social, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, diseñen una estrategia específica de prevención de riesgos y acompañamiento para los procesos de retorno y reubicación en las entidades territoriales incluidas en el plan "Retornar es Vivir", que dé garantías de seguridad para el retorno y reubicación, tenga en cuenta las preocupaciones y necesidades señaladas por las autoridades de las entidades territoriales participantes y de los organismos de control territorial y nacional en la materia, y haga operativo el protocolo de retornos. Sobre la estrategia específica diseñada y los resultados de su implementación, los Ministros del Interior y de Justicia, de Defensa Nacional y el Director de Acción Social presentarán dentro de los seis meses siguientes a la comunicación del presente auto un informe conjunto a la Corte Constitucional.

**Vigésimo sexto.- ORDENAR** al Ministro del Interior y de Justicia y del Director de Acción Social, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la comunicación del presente auto, incluyan como parte del protocolo de participación, un sistema de incentivos (negativos y positivos) que incluya apoyo financiero, formalización de espacios de participación y procedimientos para estimular la participación de la población desplazada y para corregir prácticas que tiendan a excluirla, para que sean aplicadas desde los distintos niveles territoriales de tal manera que se garantice el goce efectivo del derecho a la participación, y que implique un fortalecimiento de las organizaciones de población territorial locales en los procesos de diseño y ejecución de los planes locales de atención a la población desplazada. El Ministro del Interior y de Justicia y el Director de Acción Social, deberán presentar un informe conjunto sobre el sistema desarrollado, al finalizar los tres meses.

**Vigésimo séptimo.- ORDENAR** al Director de Acción Social como coordinador del SNAIPD, establecer y poner en marcha dentro de los tres meses siguientes a la comunicación del presente auto, un mecanismo

permanente de capacitación y fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada, que incluya una estrategia especial de capacitación para el empoderamiento de los líderes en situación de desplazamiento. El Director de Acción Social deberá presentar un informe sobre el mecanismo desarrollado y sobre el cronograma de tareas previsto para el año 2011, al finalizar los tres meses.

**Vigésimo octavo.-** Teniendo en cuenta que las autoridades de los municipios de Cantagallo, Montecristo y San Pablo (Bolívar) La Vega, Timbiquí (Cauca), Becerril (Cesar), Itsmina (Choco), Viotá (Cundinamarca), Distracción, el Molino, Maicao, San Juan del Cesar (Guajira), Santa Bárbara (Nariño), Chalán, Galeras, Guaranda, San Benito Abad (Sucre), San Antonio (Tolima), Jamundí (Valle del Cauca), Cumaribo (Vichada), no presentaron el informe ordenado mediante auto 314 de 2009, en medio físico, ni magnético, ni fue remitido al correo electrónico destinado para este fin, se ordena por Secretaría General de la Corte Constitucional, requerirlas para que envíen a más tardar el 30 de enero de 2011 los informes solicitados y dar traslado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

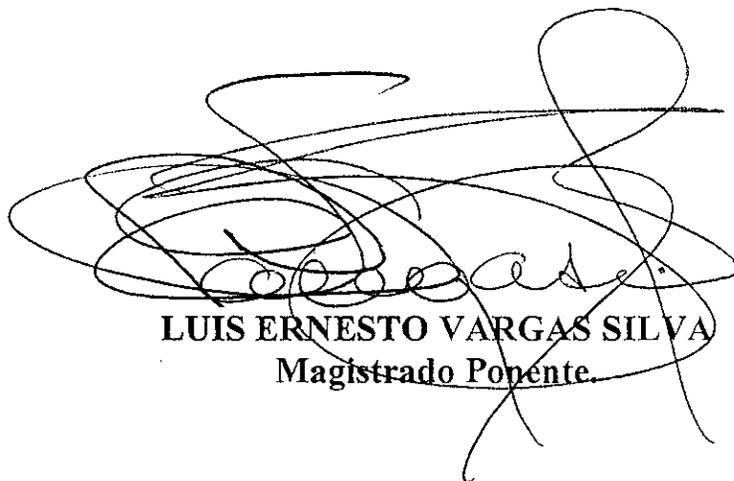
**Vigésimo noveno.- INVITAR** a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR a continuar presentando los informes que considere pertinentes, cuando lo considere oportuno, sobre el avance en la realización del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional.

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

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

**Trigésimo segundo.-** Solicitar al Consejo Superior de la Judicatura la realización de un diagnóstico sustentado en un análisis estadístico, por distritos judiciales, sobre las acciones y sentencias de tutela que buscan y ordenan respectivamente la protección de derechos de la población en situación de desplazamiento, cuyos resultados se requerirán en un termino no mayor a 4 meses contados a partir de la comunicación de la presente providencia.

Comuníquese y cúmplase.



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado Ponente



JUAN CARLOS HENAO PEREZ  
Magistrado



NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado



MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria

## ANEXO

### RESEÑA DE LOS INFORMES PRESENTADOS A LA CORTE

#### 1. Informe del Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional presentó diferentes informes a lo largo de las siete sesiones de información técnica. En materia de coordinación, lo consignado en dichos documentos se condensa en el informe consolidado presentado por el Gobierno Nacional, de julio 1 de 2010, principalmente en los acápites 5.3 "Fortalecimiento Capacidad Institucional" y 5.4 "Certificación Nacional y Territorial", que se reseñan a continuación.

En dicho informe se presentan los avances en la articulación entre las instancias de coordinación y las entidades del SNAIPD, para lo cual expone los siguientes aspectos: i) el normativo, ii) acciones adelantadas en coordinación desde 2004 al 2008 y iii) cambios en la operación del sistema a partir del Auto 008 de 2009.

i) Respecto del **marco normativo**, el informe reseña los objetivos de cada una de las normas empezando desde la creación del SNAIPD con la Ley 387 de 1997, Decreto 2569 de 2000 con el cual se establecen sus funciones, Decreto 250 de 2005, que adopta el Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada, en donde se da una estructura organizativa al SNAIPD y se establecen responsabilidades nacionales y territoriales. La Ley 1190 de 2008 y el decreto 1997 de 2009 que definen funciones y mecanismos al Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social y al DNP para asegurar la formulación de los PIU, ordenar acciones a Alcaldes y Gobernadores que garanticen la implementación de la política, establecen mecanismos de coordinación entre Ministerio del Interior y de Justicia y las entidades territoriales; suministro de información, integración y planificación de acciones, articulación interinstitucional y fortalecimiento de la capacidad institucional.

Con el fin de realizar el trabajo de manera articulada e integrada el marco normativo prevé una estructura en diferentes instancias de coordinación, el CNAIPD, el Comité Técnico del CNAIPD, las Mesas Nacionales, el Comité Técnico de Sistemas de información y el Comité Asesor del SNAIPD ( antes Comité Jurídico).

ii) **Acciones adelantadas en coordinación desde 2004- 2008.** Informa el Gobierno que desde la perspectiva de coordinación del SNAIPD, el avance en la articulación interinstitucional se divide en dos momentos, (i) de 2004 a 2008 y (ii) los ajustes realizados a partir de 2009. Identifica la primera parte después de la declaración del estado de cosas inconstitucional, con la formulación de la política pública de atención al desplazamiento forzado contenida en el Plan Nacional del SNAIPD, aprobado en el CNAIPD, como un período de concertación y coordinación de las acciones, además de otras

medidas de política pública adoptadas en las 18 sesiones realizadas por el CNAIPD encaminadas a superar las falencias señaladas por la Corte Constitucional, periodo durante el cual se expidieron 8 acuerdos. “El Comité Técnico Nacional del CNAIPD, integrado por los secretarios técnicos de cada una de las mesas Nacionales, ha evaluado los avances y estancamientos de la política revisado el contenido que debían tener los Planes Operativos de las Mesas Nacionales y ajustado los mismos”. A la fecha el sistema cuenta con la siguiente organización:

- Mesas Nacionales de Coordinación, prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, Estabilización Socioeconómica Urbana y Rural, Fortalecimiento de Organizaciones de Población desplazada.
- El Comité Jurídico (ha sesionado en 32 oportunidades con periodicidad mensual).
- El Comité de Sistemas de Información (ha sesionado en 28 oportunidades con periodicidad mensual).
- El Grupo Interinstitucional de Seguimiento Permanente del SNAIPD – GISPS.

**iii) Respecto de los cambios en la operación del sistema a partir del auto 008 de 2009**, el informe advierte que a partir del auto 008 de 2009 y los demás autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral a la población víctima del desplazamiento forzado fue reformulada. Con el auto 008 de 2009, se generó mayor dinámica de la organización del SNAIPD: se le ha dado vuelco a la dirección técnica y administrativa del sistema; ha generado un cambio en la estructura organizativa y de articulación de la política, a partir de 5 políticas de enfoque diferencial y las 7 políticas generales. *“En cuanto a la Dirección Técnica y Administrativa del Sistema la coordinación para la formulación y ajustes a la política pública sobre el desplazamiento forzado, se adelantó en dos niveles, el primero de ellos referido a la Coordinación Interinstitucional para desarrollo de los documentos de lineamientos e instrumentalización a través de las distintas Mesas Nacionales y Mesas Temáticas; y el segundo, a las instancias de coordinación para toma de decisiones políticas”*<sup>1</sup>.

En tal virtud, el gobierno informa que convocó a las Mesas Nacionales especialmente a las Mesas Temáticas, el Comité Técnico de Seguimiento, y constituyó un equipo técnico de coordinación Nación - Territorio para la formulación ajuste e implementación de la estrategia Nación – Territorio conformada por el Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social y Departamento Nacional de Planeación, entidades que han conformado una Mesa o Comité Interinstitucional, a fin de diseñar y adelantar la estrategia de Coordinación Nación -Territorio.

De acuerdo con el informe del gobierno, el enfoque de la política cambió, girando en torno a satisfacer el goce efectivo de derechos de la población desplazada, reconociendo características y necesidades. Ya no contempla fases

<sup>1</sup> Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá D.C., julio 1 de 2010. Pág. 215

sino componentes (prevención, atención integral y verdad justicia y reparación y garantías de no repetición) respecto de los cuales se genera un proceso de articulación de las políticas, teniendo en cuenta vulnerabilidades específicas de la población que se reflejan transversalmente: (i) enfoque diferencial, (ii) capacidad institucional y sistemas de información, (iii) participación y (iv) articulación territorial.

El informe de gobierno expone que la evaluación, diseño, ajuste e implementación de las políticas, fueron trabajadas en 12 mesas interinstitucionales y un grupo de seguimiento desde el 2009 por parte del SNAIPD, cuyo contenido se describe en el mismo informe.

Como estrategia de Coordinación para la toma de decisiones, el Gobierno indica las siguientes:

**-Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD-** En junio de 2009 CNAIPD convocó a una reunión en la que se presentaron:

- i) Adelantos y dificultades para cumplimiento de sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento.
- ii) Estrategia articulada de participación de la población desplazada
- iii) Avances en cumplimiento del auto 007 de 2009
- iv) Aprobación de lineamientos de política pública
- v) Aprobación de la estrategia de articulación nación territorio
- vi) Propuesta de socialización y consulta a las OPD en territorio
- vii) Segunda medición de IGED

En el año 2010, mediante acuerdos se adoptaron:

- i) Medidas para intercambiar información entre entidades del SNAIPD para identificar escenarios de riesgo y prevenir el desplazamiento forzado
- ii) Estrategia de coordinación Nación Territorio, por parte del Ministerio del Interior y de Justicia

**-Consejo de Ministros** -El Comité Técnico de Seguimiento informó en la sesión del Consejo de Ministros del 20 de abril de 2010 sobre la situación actual en materia de cumplimiento frente a las distintas órdenes de la Corte Constitucional, sobre recursos destinados a la población desplazada, ejecución presupuestal, resultado de indicadores de Goce efectivo de derechos e información reportada en el SIGOB. En esa sesión el presidente definió responsables de acciones para avanzar y cumplir con la población de desplazados. Para 10 de agosto se presentaron nuevos temas críticos en avance de autos y el 12 de noviembre nuevas políticas, estrategias, propuesta de articulación y proyección presupuestal.

**-Control de Gestión** - Es instancia de decisión política, para el tema de capacidad institucional, especialmente en tema de restitución de derechos particularmente en tierras, en riesgo de desplazamiento y otras víctimas del despojo. En este espacio se ha discutido sobre la capacidad institucional requerida para resolver el conflicto de tierras. Se realizaron controles de gestión para el seguimiento a los avances y compromisos de los Consejos de

Ministros, y dos CONFIS en el tema presupuestal (23 de noviembre de 2009 y 28 de junio de 2010).

**- Rendición de Cuentas** - De acuerdo con el art. 3 de la Ley 1190 de 2008, el Gobierno Nacional presentó rendición de cuentas por el Canal Institucional. Como producto del trabajo coordinado entre las instituciones, y las decisiones adoptadas por el gobierno nacional, se entregaron los lineamientos generales de la política pública.

**iv) Respecto de los temas centrales de la coordinación.** Ahora bien, más allá de lo expuesto, y para efectos del seguimiento, y contraste posterior con los informes de las entidades territoriales, a continuación se resume lo dicho por el informe del gobierno de julio 1 de 2010, en componentes centrales sobre el tema de coordinación: a) PIU; b) presupuesto; c) Comité de Atención Integral a la Población Desplazada, d) capacidad institucional, e) articulación institucional, f) participación de la población desplazada, g) retorno. Los componentes de retorno y participación serán incluidos por cuanto fueron temas reiterados en las exposiciones de las entidades territoriales y sobre todo por cuanto su garantía depende de la articulación y buena coordinación entre las entidades territoriales.

### 1.1. PIU

En materia del PIU el informe del Gobierno de Julio de 2010 señala que la principal actividad de las autoridades del SNAIPD, principalmente del Ministerio del Interior y de Justicia ha consistido en prestar asesoría técnica para la elaboración y actualización de los PIU. De manera general se indica que esta asesoría ha consistido en: 1) actualización de la "Guía Metodológica para la elaboración de los Planes Integrales Únicos PIU" (en el periodo comprendido entre 2005 y 2008), que incluyen las "Directrices Nacionales para Enfoque Diferencial", las disposiciones de la Ley 1190 de 2008 referentes a los departamentos y municipios, y los indicadores de goce efectivo de derechos adoptados por la Corte Constitucional mediante Auto 116 de 2008; 2) fortalecimiento del proceso de acompañamiento para la formulación de los PIU, acorde a los lineamientos propuestos por la Unidad Técnica Conjunta. Sin embargo el informe no detalla en qué ha consistido dicho fortalecimiento.

Más allá de las acciones reseñadas para los años 2005 y 2008, el informe no hace referencia de las acciones que se hubieran realizado en los años 2009 y 2010; para dichos años, sólo se expresa un compromiso de acción hacia futuro. Dice el informe: "(...) se continuará avanzando en la actualización y formulación de los Planes Integrales Únicos, tanto municipales como Departamentales y en su inclusión en los correspondientes Planes de Desarrollo (...)" Al igual que en el aparte anterior, cabe señalar que el informe no indica de manera puntual cómo se avanzará en dicho propósito<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004. Bogotá D.C., julio 1 de 2010. Pág. 249

Una información relevante sobre el PIU, consignada en el informe del Gobierno de Julio de 2010 se relaciona con la información que le han enviado las entidades territoriales al Ministerio del Interior y de Justicia con ocasión del proceso de certificación ordenado en el Auto 008 de 2008. De conformidad con la información enviada por las gobernaciones, se hace mención a quienes dicen tener o no PIU. Para mayor claridad, aquí se presenta esta información del PIU departamental en un cuadro consolidado.

DEPARTAMENTO	Dice contar con PIU	Proceso de actualización del PIU	No tiene PIU	Inicio construcción del PIU	Menciona articulación con el Plan de Desarrollo
AMAZONAS				X	
ANTIOQUIA	X(2007)				X
ARAUCA				X	
ATLÁNTICO	X				
BOGOTÁ		X			
BOLIVAR	X				
BOYACA		X			
CAQUETÁ		X			
CASANARE			X		
CAUCA	X(2008)				
CESAR	X				X
CHOCÓ	X				X
CORDOBA	X				
CUNDINAMARCA	X				X
GUAINIA	X				
GUAJIRA				X	
GUAVIARE		X			
HUILA	X				
MAGDALENA		X			
META	X				
NARIÑO	X(2009)				X
N. SANTANDER	PIU (2008)				
PUTUMAYO	X				
QUINDIO				X	
RISARALDA	X				
SANTANDER	X				X
SUCRE	X (2009)				X
TOLIMA	X				
VALLE DEL CAUCA		X			
VAUPEZ				X	
VICHADA				X	

Después del relato de las acciones de cada departamento, el informe del Gobierno concluye que *"a excepción de Casanare, todos los departamentos y el Distrito de Bogotá reportan contar con dicho instrumento, aunque la mayoría ha tenido procesos de ajuste o reformulación para incorporar los ajustes de la política y lo dispuesto por la Corte en materia de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial"*. Señala, además, que 10 departamentos (aunque no se mencionan) tienen articulado el PIU con el Plan de Desarrollo y que Nariño, Tolima, Norte de Santander, Atlántico, Cundinamarca y Córdoba, manifiestan haber desarrollado *"un proceso de planificación participativo con sus municipios"*.

En materia municipal no se presenta un recuento detallado sobre qué municipios cuentan con PIU y en qué estado se encuentran, pero sí se señala que si bien en el periodo comprendido entre 2004 y 2006 eran pocos los municipios que habían formulado e implementado el PIU, en el periodo 2007 a 2010 se dio un avance significativo, tanto así que, dice el Gobierno, al día de hoy *"se puede afirmar que casi todos los municipios priorizados cuentan con su respectivo PIU o se encuentran en formulación y/o ajuste."*<sup>3</sup>

Finalmente, en esta materia el Gobierno reconoce que no siempre han sido fáciles los procesos de acompañamiento en la formulación y/o ajuste del PIU en los departamentos y municipios, sobre todo en lo que se refiere a la caracterización de la población desplazada. Sin embargo, el informe no menciona las razones de la dificultad.

## 1.2. Presupuesto

La situación presupuestal de las entidades territoriales no se detalla puntualmente en el informe del Gobierno Nacional. Sin embargo, éste sí contiene un balance de lo que ha sido el esfuerzo presupuestal de la Nación para financiar la atención a la población desplazada.

A este respecto indica el informe que *"la Nación ha multiplicado casi 10 veces los recursos destinados a la población desplazada, al comparar lo destinado en el período 1999-2002 (\$543.109 millones de pesos de 2010) con lo destinado en el período 2007-2010 (\$5.3 billones de pesos de 2010)."*<sup>4</sup> Además de lo anterior, el Gobierno presenta una proyección de los recursos necesarios para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada<sup>5</sup> y de los esfuerzos realizados hasta el momento mediante los instrumentos de planeación como el Plan Nacional de Desarrollo, los documentos CONPES y las leyes anuales de presupuesto.

Así, como logros en materia de asignación presupuestal y prioridad en la agenda pública, el Gobierno asegura que se ha avanzado desde la inclusión de esta problemática en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, a la formulación de diversos decretos y leyes que reglamentan la asignación de recursos para esta política. Entre las normas más destacadas se menciona el decreto 250 de 2005, gracias al cual se creó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Por otro lado, el Gobierno enfatiza en su compromiso para lograr superar el estado de cosas inconstitucional, al expedir el CONPES 3400 de 2005 en el cual se estimó un monto de \$3.97 billones entre 2007 y 2010, que se distribuye en un 75% con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación (\$2,9 billones) y el 25% restante con cargo a las entidades territoriales (\$990 mil millones). Resalta también, sus avances en la asignación y ejecución de recursos para atender a la población

---

<sup>3</sup> Ib. Ídem Pág. 326.

<sup>4</sup> Ib. Ídem Pág. 167.

<sup>5</sup> Ib. Ídem. Pág. 174

desplazada, en lo atinente a la prevención y protección, atención y reparación de la población desplazada.

Por otra parte, en el informe se presenta una proyección de costos y plan financiero de la política de atención a la población desplazada con el fin de cuantificar la magnitud del esfuerzo presupuestal que el Estado debe realizar. Este ejercicio responde a la necesidad de tener una base para la elaboración del CONPES de priorización de recursos presupuestales.

En general, la mayor inversión seguirá siendo en educación, salud y vivienda, con 20.50%, 17.90% y 16.26% respectivamente, de la inversión total en atención a la población desplazada. Además, se presenta en este costeo que la inversión en atención humanitaria de transición y de emergencia, e identificación, así como el componente de vida, integridad, libertad y seguridad están proyectados como los de menor inversión. En total, se proyecta realizar un esfuerzo presupuestal de alrededor de 42.5 billones de pesos para los próximos 10 años.

En un último punto sobre presupuesto, el Gobierno presenta los esfuerzos realizados por las entidades territoriales. En término general, afirma que ha habido aumento del presupuesto específico dirigido a atender a la población desplazada en los 24 departamentos analizados y en Bogotá. Añade el informe que los departamentos que presentan dificultades presupuestales para la atención a la población desplazada son Casanare, Cesar y Chocó.

El Gobierno se queja de que no todos los departamentos reportan la información al DNP de forma completa ni consistente y por tanto se dificulta lograr un seguimiento efectivo y determinar las falencias presupuestales reales de las entidades territoriales. En total, continúa el informe del Gobierno, para el 2009, de los 21 departamentos que reportaron correctamente la información, la inversión ascendió a la suma de \$219.459 millones de pesos, sobresaliendo la inversión de Antioquia. Finalmente, en el informe del Gobierno también se anota que aunque las entidades territoriales han hecho inversiones en sectores diferentes a salud y educación, hay componentes de la política, como el de retornos, a los que no se les ha asignado mayor presupuesto, precisamente por la dificultad de poderlos llevar a cabo siguiendo los parámetros establecidos por la Corte Constitucional<sup>6</sup>.

### **1.3. Articulación institucional**

En cuanto a los avances logrados en la articulación entre las instancias de coordinación y las entidades del SNAIPD, el Gobierno afirma que se deben analizar de acuerdo a los avances en creación normativa, las acciones en coordinación realizadas desde 2004 y los cambios en la operación del Sistema a partir de la expedición del Auto 008 de 2009 sobre la persistencia del estado de cosas inconstitucional.

---

<sup>6</sup> Ib. Ídem. Pág. 315

Desde la perspectiva de la coordinación del SNAIPD, en el informe se presenta como avance en la articulación interinstitucional la formulación de la política pública de atención al desplazamiento forzado contenida en el Plan Nacional aprobado por el CNAIPD así como las diferentes medidas adoptadas por este órgano entre 2004 y 2008. Sumado a esto, en 2010 se formularon medidas para el intercambio de información entre las entidades del SNAIPD para identificar escenarios de riesgo y prevenir el desplazamiento y la Estrategia de Coordinación Nación Territorio por parte del Ministerio del Interior.

Así, el nuevo esquema de articulación SNAIPD Nacional y territorial está compuesto de dos niveles de atención: el nivel nacional con sus instancias de coordinación y el nivel territorial con entidades de coordinación territorial encargadas del desarrollo e implementación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado. La coordinación nacional permanece en cabeza del SNAIPD, mientras que de la territorial se encarga el Ministerio del Interior y de Justicia que articula las entidades territoriales con los comités territoriales.

El Gobierno afirma que en los diferentes componentes de la política pública de atención a la población desplazada se han definido acciones encaminadas a mejorar la estrategia de coordinación Nación Territorio. En lo que respecta a la política de Prevención y Protección, en el informe se señala que dispone de varios instrumentos como el Plan Nacional de Consolidación, el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas CIAT y el Protocolo para la Prevención, con el fin de lograr determinar los elementos básicos en el proceso de prevención a nivel nacional y territorial. Se afirma que el objetivo principal del Protocolo para la prevención es identificar y articular las rutas implementadas por todas las instituciones con el fin de vincular las autoridades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal mediante una estrategia conjunta de actuación.

En el componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia se hace notar que la Mesa Nacional de AHE está fortaleciendo su labor de acompañamiento técnico, articulación y asesoría con las mesas territoriales de atención. Además, como se ha desarrollado en Santander por ejemplo, se ha promovido la articulación para apoyar el diseño y actualización de los PIU en materia de ayuda de emergencia. En cuanto a la política de vivienda y sus avances en materia de coordinación, el Gobierno afirma que a través de Fonvivienda se ha incentivado la generación de oferta efectiva de proyectos de vivienda de interés social. En lo que respecta a la política de tierras, en este informe se asegura que la coordinación entre Nación-Territorio se ha desarrollado a través del ajuste de los Proyectos Piloto acordados conjuntamente con las entidades encargadas de su implementación. Se destacan los logros en cuanto al proyecto piloto de Urabá en el cual se inició un proceso de articulación entre la política de retorno y la política de restitución asumidos por autoridades regionales distintas pero que actúan coordinadamente entre sí. Asimismo, en cuanto a la política de retornos se asegura que está basada en la articulación entre los Comités Municipales y Departamentales de Atención y

se han definido mediante el Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno.

Por otra parte, se asegura que el Gobierno ha logrado avances significativos en materia de coordinación gracias a la expedición de normas como el Decreto 250 de 2005, la Ley 1190 de 2008 y el Decreto 565 de 2010 a través de las cuales se formularon bases para la articulación de la política pública de atención y el acuerdo 10 de 2010 por medio del cual se define y adopta el esquema para la estrategia de articulación Nación-Territorio. Sumado a esto, se señala que el Gobierno ha llevado a cabo diversas acciones con el fin de fortalecer la coordinación entre entidades nacionales y territoriales como la suscripción del Convenio Inter administrativo entre el Ministerio del Interior y Acción Social con el fin de avanzar en esquemas articulados de asistencia técnica en Amazonas, Cauca, Cesar, Córdoba, Huila, Magdalena, Meta, Quindío y Sucre.

Además, informa que se ha ajustado la Estrategia de Coordinación Nación Territorio definiendo como línea estratégica la formación y asistencia técnica en la cual se diseñaron herramientas como la matriz de validación, el plan de mejoramiento, el tablero de control, el formato unificado, el sistema de información y captura de la ejecución presupuestal para hacer seguimiento a los avances de las entidades territoriales. El Gobierno asegura que espera que como producto de estos avances se actualicen los PIU, sean incorporados los instrumentos de gestión local y se reactiven y dinamicen los escenarios de coordinación.

El informe del Gobierno también incluye acciones a seguir, dentro de las que se destaca la formulación de un documento CONPES liderado por el Ministerio del Interior, el cual deberá contener los lineamientos de política para la formulación articulada de los programas de atención a la población desplazada.

Ahora bien, en el proceso de certificación sobre articulación institucional, el informe del Gobierno señala que se indagó a las entidades territoriales sobre *"el grado de relación de las instancias administrativas y de coordinación para el desarrollo de la implementación y planificación de políticas, programas y proyectos de prevención y atención integral a la población desplazada del nivel municipal, departamental y nacional"*. Para estos efectos se requirió a las entidades territoriales información que pudiera dar cuenta de los siguientes asuntos: 1) la relación con las entidades territoriales, esto es, la existencia de mecanismos de coordinación y comunicación permanentes entre las instancias nacionales, departamentales y municipales en cuanto a la política de prevención y atención integral a la población desplazada. 2) La relación institucional local para determinar si al interior de la entidad territorial y los demás funcionarios que integran el SNAIPD local, conocen las políticas, normatividad y dinámica local del desplazamiento. 3) La relación con el SNAIPD nacional para determinar si la entidad territorial cuenta con mecanismos de coordinación para brindar y recibir información relevante a la política de desplazamiento, y 4) el conocimiento de las instancias de

coordinación nacional, departamental y local para determinar "si la entidad territorial conoce de las instancias del SNAIPD y el nivel de intervención de cada una y, por tanto, si sigue el conducto regular de comunicación y hace los requerimientos pertinentes<sup>7</sup>.

De la misma forma se indicó que este proceso se realizaría en dos etapas así: una herramienta transitoria de certificación para la vigencia 2001 y una herramienta definitiva que se utilizará para certificar entidades territoriales a partir de la vigencia 2012. Esta última será aplicada a partir de 2012 debido a que en ese año se inician los nuevos períodos de alcaldes y gobernadores y debido los cambios en la política de atención generados por el Auto 008 de 2009 estarán más desarrollados.

Las conclusiones que se incluyen en el informe del Gobierno, en materia de articulación interinstitucional respecto de la certificación son las siguientes:

<i>SITUACIÓN INICIAL 2004-2006</i>	<i>RESULTADOS ACTUALES EN COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES 2007 – 2010</i>
<b><i>Relación con las Entidades Territoriales (E.T)</i></b>	
	<p><i>Se inician procesos de caracterización para la formulación de PIU y se inician los acercamientos con el PIU departamental.</i></p> <p><i>En este sentido también las ET manifiestan que esta articulación se da al iniciar la inclusión de la problemática del desplazamiento en los Planes de Desarrollo, principalmente en los planes departamentales, y al mismo tiempo en los planes operativos anuales de inversión.</i></p> <p><i>La articulación con las ET se da según lo señalado por el acompañamiento institucional del orden nacional con presencia en lo local, a las ET departamentales, que permite su acercamiento a los municipios.</i></p> <p><i>La coordinación y retroalimentación de las políticas públicas se fortalece al interior de las administraciones municipales.</i></p>
<b><i>Relación con Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD Local</i></b>	
<p><i>Algunas ET crearon los CTAIPD después del 97, sin embargo hasta el 2006 continuaba con el mismo acto administrativo que no correspondía a los cambios administrativos o dinámica del desplazamiento.</i></p> <p><i>La articulación se da en la mayoría de ET del orden municipal en los derechos de la Atención Humanitaria de Urgencia o Emergencia (salud, alimentación, y alojamiento).</i></p> <p><i>Las ET del orden municipal señalan que a pesar de contar con medios y registros de datos relacionados con el desplazamiento no están en capacidad de dar respuesta a requerimientos de información del SNAIPD ya que del 2007 hacia atrás no hay registros.</i></p> <p><i>Apertura de Unidades de Atención y</i></p>	<p><i>Las ET crean o fortalecen los CTAIPD mediante acto administrativo, el cual se ajusta a los cambios administrativos, responsabilidades y competencias y la dinámica del desplazamiento, fortalecimiento que incluyó la creación de mesas temáticas de trabajo cuyo propósito fue avanzar en la formulación de PIU y por lo tanto en la prevención y atención integral del desplazamiento forzado. Sin embargo, debe fortalecerse esta relación de coordinación dado que la asistencia de los delegados es de alta rotación y se suma la poca capacidad de decisión que tienen estos delegados.</i></p> <p><i>La creación y fortalecimiento de Unidades de Atención y Orientación – UAO, ha sido en este periodo una estrategia sostenible en materia de coordinación, dada de manera especial en ciudades capitales y Distritos, sin embargo también se cuenta con UAO en municipios álgidos en materia de recepción de PD.</i></p> <p><i>Se resalta para este periodo la articulación con la Iglesia y las ONG's y los aportes que su actuación ha</i></p>

<sup>7</sup> Ib. Ídem. Pág. 273.

SITUACIÓN INICIAL 2004-2006	RESULTADOS ACTUALES EN COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES 2007 – 2010
Orientación – UAO	<i>representado especialmente en los componentes de atención psicosocial y generación de ingresos, es de notar que su participación se da en el marco de los esfuerzos administrativos y financieros con entidades del orden departamental, nacional e internacional.</i>
<b>Desarrollo de mecanismos de coordinación con otras instancias</b>	
	<p><i>El conocimiento de la estructura e instancias de coordinación del SNAIPD ha permitido la construcción de mecanismos de coordinación en este periodo. Sin embargo se requiere el fortalecimiento de mecanismos de comunicación entre las entidades.</i></p> <p><i>Se señaló, en especial para ciudades capitales o gobernaciones, la realización de acuerdos de cooperación para la ejecución de proyectos en el marco de la prevención y protección, atención humanitaria y estabilización socioeconómica con la concurrencia y complementariedad de la Nación y el departamento.</i></p> <p><i>El fortalecimiento de la interlocución y la gestión de recursos permitieron en este periodo coordinación con las entidades del nivel nacional y departamental.</i></p> <p><i>Así mismo para este periodo se señala que la consolidación de una base de datos y directorio actualizado de todas las instituciones gubernamentales a nivel nacional, departamental, subregional y local, para la gestión de recursos y alianzas, se convirtió en una herramienta importante para avanzar en esta materia.</i></p> <p><i>Se resalta la articulación de esfuerzos administrativos y presupuestales con entidades del orden nacional e internacional para prevenir y atender el desplazamiento forzado. Este mecanismo se observa especialmente en ciudades capitales y con las gobernaciones, esperando que con la ET departamental se logre llegar a los municipios.</i></p>

A renglón seguido de este cuadro, se incluye un acápite denominado "oportunidades de mejora", en donde el Gobierno incluye una serie de acciones que se deberán realizar en materia de articulación institucional. Entre muchas otras: 1) "fortalecer la relación con el SNAIPD local para generar mayor articulación interinstitucional y posteriormente generar mecanismos de coordinación con otras instancias"<sup>8</sup>. 2) "En ocasiones, el nivel local no cuenta con la capacidad institucional y/o los recursos económicos suficientes para brindar adecuada atención a la población en riesgo o en situación de desplazamiento. En consecuencia, es necesario que los niveles superiores complementen sus acciones (...)"<sup>9</sup>. 3) "Es recomendable que las entidades del SNAIPD revisen las falencias reportadas por cada entidad territorial para que en el marco de sus competencias y planes de trabajo apoyen para la superación de las mismas y el fortalecimiento institucional. 4) Se requiere fortalecer el trabajo de construir, ajustar y socializar rutas de articulación interinstitucional del SNAIPD a nivel municipal, departamental, así como del nivel nacional y territorial.

<sup>8</sup> Ib. Ídem. Pág. 339.

<sup>9</sup> Ib. Ídem. Pág. 340.

Finalmente, señala el informe del Gobierno, que ha detectado diferentes falencias en materia de coordinación con las entidades territoriales, a saber:

- a. Falta de Voluntad política de los gobiernos locales, expresada en la no priorización de la problemática de desplazamiento en las agendas de algunas Alcaldías que no permite desarrollar acciones contundentes para la superación del ECI.*
- b. Resistencia al cambio por parte de la Institucionalidad para la inclusión de nuevos programas y políticas de acuerdo con la estructura de los gobiernos locales de turno (...)*
- c. Problemas de aplicación de las directrices del nivel nacional en los territorios debido a falta de voluntad política de los gobiernos locales.*
- d. Falta de recurso humano específico que se designe por parte de las secretarías municipales corresponsables de la atención a población en situación de desplazamiento, incluyendo el seguimiento y monitoreo de las órdenes de la Corte Constitucional (...).*
- e. Permanentes cambios en los puestos administrativos y contratación por órdenes de prestación de servicios que dificultan el desarrollo de los procesos de capacitación en forma continua para mejorar la atención a la PSD.*
- f. Falta de acompañamiento, asesoría y asistencia técnica directa a los municipios en los diferentes componentes de la política por parte de los gobiernos departamentales, (...)*
- g. Limitaciones de generación de recursos adicionales, en gran número de municipios, que les permitan orientar recursos para atender de manera efectiva las demandas de la población desplazada.*
- h. Las entidades territoriales no han logrado adoptar estrategias que permitan mejorar el uso de los recursos financieros, recursos humanos y de infraestructura y por consiguiente, garantizar mejor atención a la población afectada por el desplazamiento.*
- i. Falta de disposición de autoridades y servidores públicos del nivel local para fortalecer el desarrollo e implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales.*
- j. Desconocimiento de la política pública en el marco del desplazamiento, de las acciones afirmativas desarrolladas a nivel nacional en los temas de normatividad, directrices y lineamientos.*
- k. Desconocimiento de las competencias institucionales en el marco del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población en situación de Desplazamiento por parte de las entidades territoriales, a pesar de los esfuerzos realizados en fortalecimiento institucional, procesos de información, orientación y divulgación de lineamientos por parte del gobierno Nacional.”<sup>10</sup>*

#### **1.4. Capacidad Institucional**

El SNAIPD presentó la adopción del plan de fortalecimiento de la capacidad institucional y el inicio de su aplicación. Este plan fue elaborado a partir del diagnóstico formulado con la información recopilada al parecer de todas las entidades del SNAPD (sin especificar cuáles), sobre los obstáculos presentados en cuanto a diseño, desarrollo reglamentario, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Ib. Ídem. Pág. 341.

<sup>11</sup> De acuerdo con el informe se expresa que la mayoría de entidades (aunque no se especifica qué entidades) considera que los mayores obstáculos para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población

Las líneas de acción de este plan son tres, y cada una contiene objetivos específicos. Las líneas son:

- Reestructuración del modelo de operación del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada<sup>12</sup>.
- Fortalecimiento de la gestión de los procesos internos de las 28 entidades que integran el nivel nacional del SNAIPD<sup>13</sup> y
- Integración y fortalecimiento de la coordinación y articulación del nivel nacional del SNAIPD con las entidades territoriales.<sup>14</sup>

Bajo estos lineamientos se construyó un plan de fortalecimiento para cada una de las entidades del SNAIPD, de las cuales 23 lo aceptaron como fue formulado y 4 formularon ajustes previos para su aplicación.

Con el fin de vigilar la aplicación del plan de fortalecimiento se está diseñando un sistema de información para el seguimiento y evaluación de los avances del mismo, pero sólo en cuanto al fortalecimiento de las entidades de carácter nacional. Así mismo, se señalaron otras labores de seguimiento como el diseño de los reportes de las entidades, asesoría a las entidades, recepción de los planes de fortalecimiento, análisis de la información enviada sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos y elaboración de informes. Finalmente, se expone que 15 entidades presentaron informes sobre sus avances en la ejecución del plan de fortalecimiento y se les asignó un porcentaje de cumplimiento (derivado del cómputo de los avances por objetivo).

Ahora bien, específicamente en materia de capacidad institucional de las entidades territoriales, el Gobierno incluye un diagnóstico en el acápite 5.4., en el que hace mención del proceso de certificación relativo a la suficiencia o insuficiencia de la contribución de las entidades territoriales priorizadas en la superación del ECI.

Sobre el particular, señala el informe del Gobierno que en materia de capacidad institucional, los departamentos han avanzado en la designación de funcionarios encargados del tema del desplazamiento, que para el periodo

desplazada, son la falta de funcionarios especializados, y los pocos funcionarios que se asignan al tema, la ausencia de capacidad tecnológica para implementar la red nacional de información y la falta de infraestructura adecuada para el normal desarrollo de sus funciones. Se señala también en el informe, que si bien el 90% de las entidades reconoce que se ha aumentado el presupuesto para hacer frente al desplazamiento forzado, los recursos "aún resultan insuficientes para atender la cobertura y necesidades de la población desplazada y para dar cumplimiento a las órdenes de las diferentes instancias judiciales".

<sup>12</sup> Los objetivos específicos son: 1. Mejorar los sistemas de planeación y gestión institucionales dirigidos a la atención de la población desplazada, 2. Diseñar e implantar un sistema integrado de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada y 3. Fortalecer los sistemas de comunicación y divulgación interna y externa sobre la oferta de servicios a la población desplazada.

<sup>13</sup> Los objetivos específicos son: 4. Incrementar la cobertura de los programas y servicios dirigidos a la atención de la población desplazada y racionalizar la oferta institucional, 5. asignar recursos humanos, físicos y logísticos, con destinación específica a la atención de la población desplazada y 6. Establecer un sistema orientado a la atención seguimiento y evaluación de las acciones judiciales, peticiones quejas y reclamos de la población desplazada.

<sup>14</sup> El objetivo específico es racionalizar las instancias de coordinación del sistema y fortalecer la asesoría a las entidades territoriales para articular e integración de las políticas y los planes nacionales con los planes integrales únicos, PIU.

2007-2010 sobresale la tendencia de conformación y consolidación de equipos interdisciplinarios con dedicación exclusiva, que todos los departamentos informan que en sus respectivos CDAIPD (Comité departamental de atención integral a la población desplazada) se cuenta con participantes de población desplazada. Sin embargo, como falencias a nivel departamental, señala que un factor de riesgo para la continuidad de los procesos es la alta rotación de personal, pues en general la vinculación laboral se hace a través de contratos de prestación de servicios. Otro problema que se identifica es que en la mayoría de departamentos, con excepción de Antioquia, Meta y Cundinamarca, no hay un mecanismo de registro y sistematización de información que permita hacer monitoreo y seguimiento sobre los esfuerzos en materia presupuestal y administrativa de la entidad territorial. Finalmente, el informe indica como obstáculo a nivel departamental, que no todas las entidades territoriales cuentan con Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada.

En materia municipal, el informe incluye un cuadro (tabla 62) en el que se reporta la situación que se presentaba entre el 2004 al 2006, y los resultados del periodo 2007 a 2010 en materia de capacidad institucional. No obstante, luego de dicho diagnóstico, se incluye un acápite denominado oportunidades de mejora, en el que se señala, entre muchas otras conclusiones, que a pesar de los esfuerzos del Gobierno en capacitación, todavía se evidencia la necesidad de seguir con el proceso de fortalecimiento, que *"no existen procesos de capacitación a líderes de población desplazada en los municipios, (...)";* que hay *"insuficiencia de personal para atender específicamente el tema de la atención integral a la población desplazada y mejorar la gestión (...)";* *"que existen deficiencias de los servidores públicos para atender y orientar a la población desplazada (...)";* que hay *"falencia reiterativa por la rotación de personal encargado (...)";* que *"muy pocos municipios poseen sistemas de información"* y hay *"carencia de sistematización en la información que se traduce en falencias de los mecanismos de control y seguimiento"(...);* que existe *"poca o nula gestión en la consecución de recursos y proyectos puntuales"*.<sup>15</sup>

### 1.5. Retorno

El gobierno nacional, en cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional, relaciona en sus informes una serie de acciones desarrolladas en el marco de la estrategia "Retornar es vivir". Esta estrategia consiste en canalizar a la población que ha realizado retornos espontáneos a los sitios de origen, haciendo una intervención social conforme a la ruta de instrumentalización correspondiente a cada proceso, para ello caracteriza a la población y de acuerdo a sus necesidades los vincula a la oferta institucional, priorizando los 13 elementos del protocolo de retornos<sup>16</sup>, que refieren a seguridad, protección, habitabilidad, salud, servicios básicos, seguridad alimentaria, proyectos productivos o de generación de ingresos,

---

<sup>15</sup> Informe del Gobierno Nacional Junio de 2009. Pág. 330 y 331.

<sup>16</sup> Ib. ídem. Pág. 105.

acompañamiento humanitario, educación y recreación, vías y comunicaciones, fortalecimiento del aparato judicial, programas dirigidos a la población vulnerable (menores de 5 años, adultos mayores, mujeres gestantes y lactantes) y organización social.

En el Informe de Junio de 2009, el Gobierno evidencia una evaluación de la Política de Retornos (PPR), identificando las dificultades<sup>17</sup>, los retos<sup>18</sup> y señalando como elementos estructurales de la misma: (i) la garantía de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad; (ii) la adopción de un enfoque de derechos en términos de GED, (iii) la adopción del enfoque diferencial, (iv) la consideración de los mínimos de racionalidad de la política pública, y (v) la garantía de la sostenibilidad de los procesos de retorno o reubicación.<sup>19</sup>

En el Informe de Octubre de 2009, el Gobierno reconoce que la sostenibilidad del retorno depende de que las instituciones nacionales y territoriales armonicen sus acciones en cada uno de los componentes, para así generar avances progresivos que lleven a la estabilización socioeconómica de los hogares retornados<sup>20</sup>. Las principales dificultades identificadas por el gobierno en la Política de retorno son:

- Falencias en la atención en los lugares de recepción.
- Falta de acompañamiento de las instituciones a la población en situación de desplazamiento.
- Falta de condiciones para hacer el retorno sostenible.
- Falta de seguridad en algunas zonas de retorno.
- Falencias en el seguimiento de los procesos adelantados por el SNAIPD.
- Poco compromiso y falta de capacidad de las administraciones locales.
- Desarticulación entre los procesos de retorno, los POT y los PIU.
- Descoordinación entre las iniciativas del orden nacional y las de orden territorial.

Los retos de la Política de Retornos identificados por el Gobierno fueron:

- Aumentar el número de proceso de retorno y reubicación
- Hacer sostenibles dichos procesos
- Garantizar la seguridad en los procesos para la no repetición de violaciones
- Empoderar a los actores locales y generar compromiso en las autoridades locales para garantizar el GED.

La estrategia "Retornar es vivir" cuenta con dos fases. La Fase I inició en el año 2009, dirigida a 209 veredas de 28 municipios en 9 departamentos, donde se han atendido, hasta mayo de 2010, a 13.249 hogares correspondientes a 50.834 personas, de las cuales 8.841 hogares se encuentran registrados en el RUPD. La Fase II iniciada en el año 2010, dirigida a 87 municipios en 20

<sup>17</sup> Informe del Gobierno Nacional Junio de 2009. Pág. 24

<sup>18</sup> Informe del Gobierno Nacional Junio de 2009. Pág. 26

<sup>19</sup> Informe del Gobierno Nacional Junio de 2009. Pág. 25.

<sup>20</sup> A septiembre de 2009, el Gobierno informó que cuentan como retornadas 36.053 personas de 8.357 hogares. Cfr: Informe del Gobierno Nacional Junio de 2009. Pg.99.

departamentos, en donde se han atendido, a mayo de 2010, 22.508 hogares correspondientes a 97.543 personas<sup>21</sup>.

Sin embargo, en el Informe Sectorial anexo, el cual relaciona datos proporcionados por INFOJUNTOS, se reconoce que los hogares que **retornaron previa evaluación** de las condiciones de seguridad fueron apenas el 32.12% en 2009 y el 31.96% hasta abril de 2010. Indica que el primer año con 2.688 hogares de los 8.367 acompañados en retorno y este año con 3.104 de los 9.711 acompañados. De estos, 4.889 eran mujeres, 566 indígenas, 1.846 afros y 2.521 personas con alguna discapacidad<sup>22</sup>. Y los hogares que se **reubicaron previa evaluación** de las condiciones de seguridad fueron apenas el 0.91% en 2009 y 9.23% hasta abril de 2010. El primer año con 175 hogares de los 19.083 reubicados y este año con 1.993 de los 21.584 reubicados. De estos últimos, 12.696 eran mujeres, 1.111 indígenas, 3.467 afros y 5.564 personas con alguna discapacidad<sup>23</sup>.

En el informe general del gobierno se mostró cómo se ha articulado la estrategia “Retornar es vivir” con otros Programas institucionales que ofrecen servicios a la población víctima de la violencia, para ello menciona como resultados, los siguientes:

- La Mesa Temática de retornos vincula a las familias retornadas con la oferta institucional de Acción Social<sup>24</sup>
- *Familias en acción*: Vinculados 5.427 hogares de la Fase I de “Retornar es Vivir”, por un monto de \$6.105.436.000.
- *Red de Seguridad Alimentaria –ReSA-*: En 2010 destinó \$16.053.000.000 para atender a 38.000 hogares<sup>25</sup>. Al 30 de Abril de este año, de los 8.824 hogares acompañados en retorno, 5.334 estaban con proyectos de seguridad alimentaria, es decir el 60.4%.<sup>26</sup>
- *Programa Generación de Ingresos*: En la Fase I se invirtieron \$5.027.000.000 para el mejoramiento de infraestructura educativa, de salud, Saneamiento básico y servicios Públicos; entrega de suministros (Kits de herramientas y semillas, dotación de puestos de Salud y Escuelas) entrega de equipos industriales para la transformación de materia prima y apoyo con medios de transporte comunitario en las zonas ribereñas. Se beneficiaron 2.296 familias en 37 territorios.<sup>27</sup>
- *Infraestructura*: El Min. Hacienda destinó “\$10.000.000 millones” (sic) de pesos para proyectos de infraestructura en los municipios donde hay procesos de retorno priorizados. De los 44 proyectos presentados, a junio de 2010, por “\$11.924.056.503” millones, sólo 8 están en estudio de

<sup>21</sup> Informe del Gobierno Nacional Julio de 2010. Pág. 545.

<sup>22</sup> Informe del Gobierno Nacional Julio de 2010. Anexo Informe sectorial, p.140.

<sup>23</sup> Informe del Gobierno Nacional Julio de 2010. Anexo Informe sectorial, p.141.

<sup>24</sup> Informe del Gobierno Nacional Julio de 2010. Págs.547-554.

<sup>25</sup> Informe del Gobierno Nacional Julio de 2010. Pág.553. (Esta cifra se encuentra relacionada en el Informe General, sin embargo en el anexo Informe Sectorial 2010 (p.93) hablan de apenas 5.344 familias por \$1.584.100.000).

<sup>26</sup> Informe del Gobierno Nacional Julio de 2010. Anexo Informe sectorial. Pág.553

<sup>27</sup> Informe del Gobierno Nacional Julio de 2010. Pág. 547. Anexo Convenio 072/2009. El anexo detalla las obras ejecutadas con los 54 contratos de inversión, pero debería poder compararse el GED para población desplazada en esos municipios.

- viabilidad (Pailitas, Cocorná, Carmen de Bolívar, Carmen de Atrato, Carmen del Darién, San Rafael, Río Blanco), los 36 restantes se devolvieron para complementar la información requerida.<sup>28</sup>
- *Hábitat y Vivienda*: Para la Fase I, se realizaron 29 intervenciones en 26 de los 28 Municipios focalizados, atendiendo 922 hogares. El 7% de las intervenciones fueron para alojamientos transitorios, el 49% en entrega de kits de materiales, el 41% fueron mejoramientos de vivienda y el 3% construcción de vivienda nueva.<sup>29</sup>
  - *Donaciones*: Durante el 2009, se donaron \$628.698.784, representados en alimentos, elementos de aseo, vestuario y artículos para el hogar, que beneficiaron 12 procesos de retorno en 6 departamentos. En el 2010 se han donado \$1.308.906.257 en 9 procesos.<sup>30</sup>
  - *Programa de Protección a Tierras y Territorios*: El gobierno informa que articula la protección de predios que fueron abandonados con el acompañamiento en los procesos de retorno. Que ha coordinado una intervención Integral a la población focalizada en 6 Procesos Pilotos de Restitución de tierras: Turbo (San Pablo de Tulupa) -Antioquia, Ovejas (Chengue) - Sucre, María La Baja (Mampuján), Carmen de Bolívar (Macayepo, Verdum y Berruguitas), San Jacinto (Bajo Grande - Las Palmas) en Bolívar y Chibolo en Magdalena.<sup>31</sup>
  - *JUNTOS*: Vinculó a 3.104 hogares de la Fase I.<sup>32</sup> A la fecha ha sido consolidado el censo de 11.510 hogares de los departamentos de Antioquia, Cesar, Bolívar, Choco, Magdalena, Nariño, Sucre y Tolima y se sabe su situación en Info Juntos y en el SIPOD<sup>33</sup>.
  - La Mesa de Atención Integral operativiza las líneas estratégicas para lograr la estabilización socioeconómica de los hogares retornados.<sup>34</sup> De acuerdo con el informe del gobierno estos son los resultados más importantes:
    - *Ministerio del Interior y de Justicia*: se diseñaron y formularon mecanismos de articulación Nación-Territorio en 16 Departamentos y 72 municipios para los retornos<sup>35</sup>.
    - *SENA*: Con el Programa Jóvenes Rurales emprendedores el gobierno ha ofertado el desarrollo de proyectos de emprendimiento rural.<sup>36</sup>
    - *Ministerio de Comercio*: en el Proyecto “Desarrollo Económico Local y Comercio en Colombia - DEL” del FOMIPYME se han priorizado algunos departamentos de la estrategia “Retornar es vivir”, para difundir la convocatoria<sup>37</sup>.
  - La Mesa de Retornos del Ministerio de Defensa valora las condiciones de seguridad de las zonas de retorno para los retornos colectivo y los familiares.<sup>38</sup>

<sup>28</sup> Informe del Gobierno Nacional Julio de 2010. Pág.548.

<sup>29</sup> Ib. ídem. Pág. 549.

<sup>30</sup> Ib. ídem. Pág. 554.

<sup>31</sup> Ib. ídem. Pág. 551.

<sup>32</sup> No hay información de fase II

<sup>33</sup> Ib. ídem. Pág. 549.

<sup>34</sup> Ib. ídem. Pág.554-561.

<sup>35</sup> Ib. ídem. Pág. 555.

<sup>36</sup> Informe del Gobierno Nacional Julio de 2010. Pág. 556.

<sup>37</sup> Ib. ídem. Pág. 558.

<sup>38</sup> Ib. ídem. Pág.561.

Por último, el Gobierno al informar sobre los recursos invertidos en el 2010, señala que los recursos de Cooperación Internacional y aportes del Nivel Nacional fueron de 8 millones de euros para la generación de ingresos, 5 millones de euros para tierras, 10 mil millones de pesos para infraestructura social y 6.098 millones de pesos para habitabilidad. Acción Social destinó 50 mil millones de pesos para generación de ingresos, seguridad alimentaria, habitabilidad y programas para población vulnerable con la estrategia JUNTOS<sup>39</sup>. También sostiene que los entes territoriales han aportado \$17.736.742.863, destinados, en su mayoría, a infraestructura social y a la vinculación de la población retornada a los sistemas de salud y educación.<sup>40</sup>

## 1.6. Participación

En el informe del 1º de junio de 2009, el gobierno expone en respuesta a las órdenes que la Corte emitió sobre participación, la enunciación de los esfuerzos realizados para generar espacios para la concertación con las víctimas del desplazamiento forzado. El gobierno expone como su objetivo general, generar espacios de participación y consulta con los líderes de organizaciones de población desplazada y funcionarios de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, con el fin de recoger insumos para el diseño y ajuste de la política pública de atención al desplazamiento forzado.

La metodología de trabajo elegida, consistió en una serie de talleres de participación y consulta de carácter regional, en las que los representantes de las Mesas Departamentales y/o Municipales de Fortalecimiento a Organizaciones y al Sistema Territorial de Atención Integral a Población Desplazada –STAIPI– interactúen e intercambien ideas en lo referente a los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en especial a las órdenes contenidas en el auto 008 de 2009 en lo concerniente a la superación del estado de cosas inconstitucional y su relación con el auto 007 de 2009 de mayores compromisos de nivel territorial. El resultado y los productos obtenidos de estos eventos se consolidan y sistematizan por la Unidad de Desarrollo de Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado de Acción Social, estos resultados serían tenidos en cuenta para el diseño y ejecución de la política pública de atención integral a la población desplazada.

Las actividades adelantadas y enunciadas en el informe de Junio de 2009 fueron: la realización de una serie de talleres en 5 regiones del país, con autoridades locales y líderes de la población desplazada, para divulgar los autos 007 y 008 de 2009, abriendo espacios de participación, durante dos días. Los talleres se realizaron en: Bogotá, Neiva, Santa Marta, Medellín y Cali. El informe no precisa cómo se movilizó la población, ni las entidades responsables, ni cuál fue el mecanismo sostenible para garantizar una participación continua, representativa y diferencial de la población desplazada.

---

<sup>39</sup> Ib. Ídem. Pág. 563.

<sup>40</sup> Ib. Ídem. Pág. 564.

En el Informe Gobierno de Octubre de 2009, se reporta la realización de 6 talleres de participación que permitieron afianzar la articulación y la capacidad de concertación en el que participaron; en el primero: Huila, Putumayo, Tolima y Caquetá; en el segundo: Cundinamarca, Casanare y Meta; en el tercero: Cesar, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Guajira, Sucre y Magdalena; en el cuarto: Santander, Norte de Santander, Antioquia, Risaralda, Caldas y Magdalena medio; en el quinto: Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó; y en el sexto: Bogotá, Arauca y Mesa Nacional de Fortalecimiento alas organizaciones de la población desplazada -MNFOPD-.

En estos talleres los temas que se trataron fueron: el ajuste de la política pública de prevención y atención del desplazamiento forzado en cuanto a: vivienda, tierras y territorios, generación de ingresos, prevención, ayuda humanitaria de emergencia- AHE-, retornos, reubicaciones y verdad justicia y reparación. Participaron 605 personas, de las cuales el 42 % corresponde a representantes de organizaciones de población desplazada, el 26% entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD- local (Alcaldía y Gobernación), 12 % entidades del SNAIPD nacional y el 20% Acción Social nivel nacional y territorial.

El Gobierno en este informe asegura lo siguiente:

*“De conformidad con los compromisos establecidos durante el desarrollo de los talleres regionales ‘Participación, Diálogo, Análisis y Diseño de la Política de Prevención Atención al Desplazamiento Forzado’, desarrollados en el marco de cumplimiento del Auto 008 de 2009 y en aras de dar cumplimiento a los requerimientos de la Corte Constitucional, Acción Social coordinó la realización de una videoconferencia el 16 de octubre de 2009, para retroalimentar los resultados de los encuentros de OPD- Auto 008, a través de la cual, las Mesas Interinstitucionales de trabajo presentaron de manera organizada lineamientos adoptados de las propuestas presentadas por los participantes a los eventos. Así mismo se dio a conocer a la población desplazada la justificación sobre las propuestas no adoptadas, se abrió una sesión de preguntas frente a las inquietudes que surgieron en la presentación de los lineamientos de la política pública de prevención y atención del desplazamiento forzado.*

...

*De acuerdo con el registro de señal y de asistencia a la videoconferencia se conectaron 18 departamentos: Atlántico, Bolívar, Santander, Cauca, Sucre, Nariño, Guajira, Tolima, Caquetá, Putumayo, Arauca, Quindío, Antioquia (Urabá), Boyacá, Meta, Casanare, Huila y Magdalena. Se anexa informe de retroalimentación por cada uno de los lineamientos de política pública”.*

En este mismo informe de Octubre de 2009 el gobierno comunica que en cumplimiento a lo ordenado, Acción Social había socializando el Protocolo de Participación en los diferentes escenarios de participación.

Por último, el gobierno en el informe de Julio de 2010 frente al tema de participación asegura haber continuado con el apoyo y acompañamiento al fortalecimiento a organizaciones de población desplazada y sus diferentes formas organizativas, se continuaron con conversatorios y espacios de

interlocución con representantes de población desplazada, con la divulgación de políticas, planes, programas y proyectos de prevención, divulgación del protocolo de participación y otras actividades ya enunciadas en el informe de Octubre del 2009.

A la fecha del informe se contaban con 21 Mesas Departamentales de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada conformadas en: Santander, Sucre, Valle, Putumayo, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Cesar, Cauca, Magdalena, Nariño, Quindío, Huila, Guaviare, Meta, Boyacá, Risaralda, Norte de Santander, Tolima, Casanare y el proceso de Antioquia y Guajira que tienen amplia representación ante el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada, contaban con un Protocolo de Participación que seguían divulgando. Y como novedad, en este informe el Gobierno Nacional realizó una propuesta para modificar la estructura de participación.

Por otra parte, en el capítulo de coordinación, el gobierno hizo un recuento de su gestión para fortalecer los espacios de participación de la población desplazada, que parecen estimarse como valiosos. A este respecto, el gobierno dijo que a partir del 2004 ha venido vinculando a la población desplazada y sus diferentes formas organizativas en el análisis y diseño de la política pública, a través de la realización de espacios de consulta, dialogo e interlocución permanente. Esto lo ha hecho a través de diferentes acciones, a saber:

**1.6.1. Diseño, Análisis y Seguimiento a la Política Pública:** Específicamente para el año de 2009 reporta haber realizado "*6 Talleres de Participación, Diálogo, Análisis y Diseño de la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado en el marco del Auto 008 de 2009 con la participación de 254 representantes de población desplazada y funcionarios del SNAIPD territorial de los departamentos de Cesar, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Guajira, Sucre, Magdalena, Santander, Norte de Santander, Antioquia, Risaralda, Caldas, Magdalena Medio, Nariño, Cauca, Valle, Chocó, Huila, Tolima, Caquetá, Cundinamarca, Casanare, Meta, Arauca y Bogotá.*"

Indica además, que a través de estos talleres, se desarrolló un trabajo de análisis conjunto que permitió recoger insumos y propuestas desde los contextos locales y regionales para la reformulación de la política de vivienda, tierras y generación de ingresos; el ajuste a la política de Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia y Retornos y reubicaciones; y la formulación de la política de garantía a los derechos a la Verdad, a la Justicia, a la Reparación y la no Repetición.

**1.6.2. Espacios de Interlocución, Consulta y Concertación.** El Gobierno reporta que en el año 2009 realizó 9 encuentros de participación y consulta con niños, niñas y adolescentes, y en el 2010 realizó y promovió conversatorios y espacios de interlocución con representantes de población desplazada de los departamentos de Antioquia, Sucre, Norte de Santander,

Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada sobre las estructuras de participación, proyección de la representatividad de la población desplazada en el nivel municipal, departamental y nacional.

**1.6.3. Apoyo y Acompañamiento a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada-OPD-.** El informe del Gobierno indica que desde su creación, Acción Social ha venido acompañando y apoyando técnica, financiera, administrativa y logísticamente la labor de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada en actividades de incidencia política, fortalecimiento de la Mesa y en la realización de sus espacios de interlocución, concertación y apoyo material por valor de \$1.687.344.500, garantizando así el goce efectivo del derecho a la participación:

**1.6.4. Apoyo y Acompañamiento al Fortalecimiento de Mesas Territoriales de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, a la Población Desplazada y sus Diferentes Formas Organizativas.** El Gobierno señala de manera general que a partir del 2005 Acción Social ha venido implementando estrategias y acciones específicas para generar empoderamiento, fortalecimiento, visibilidad y garantía al goce efectivo del derecho de participación de la población desplazada y sus formas organizativas en el nivel territorial.

**1.6.5. Divulgación de Políticas, Planes, Programas y Proyectos de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado.** Se indica que se han adelantado diferentes estrategias, pero no se detalla en qué consisten.

**1.6.6. Elaboración de Herramientas para la Participación.** El Gobierno refiere haber diseñado diferentes "herramientas metodológicas, procedimentales y técnicas que le facilitan el acceso a la participación a la población desplazada y sus formas organizativas y a la vez, definen responsabilidades y obligatoriedad por parte de las diferentes instancias de Gobierno frente al tema de la participación". Sin embargo, no hay detalle de dichas herramientas.

Adicionalmente en materia de participación, en el informe del Gobierno de julio de 2010, se indica que a la fecha se cuenta con 21 Mesas Departamentales de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada conformadas: Santander, Sucre, Valle, Putumayo, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Cesar, Cauca, Magdalena, Nariño, Quindío, Huila, Guaviare, Meta, Boyacá, Risaralda, Norte de Santander, Tolima, Casanare y el proceso de Antioquia y Guajira que tienen amplia representación ante el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada. También se señala que se ha establecido un Protocolo de Participación para responder "a la necesidad de elaborar un procedimiento que permita evidenciar los avances, retrocesos o estancamiento del cumplimiento y aplicación de los indicadores de participación, así como la definición de acciones y responsables directos de brindar los elementos requeridos para facilitar la participación efectiva a la población desplazada."

Ahora bien, el Gobierno pone de presente, que en los procesos que ha venido acompañando Acción Social en materia de participación se han encontrado diferentes problemas. En términos del informe, "se ha evidenciado constantemente la falta de aval y legitimación de los representantes de la población desplazada y de sus formas organizativas por la base de la población desplazada". Adicionalmente, "la inexistencia de un mecanismo y un procedimiento oficial, ha generado el descontento de aquellos que no tienen la oportunidad de participar en los diferentes escenarios donde se aborda el tema del desplazamiento forzado."

Por tales razones, en el aparte 7.5 del Informe, el Gobierno anuncia una "Propuesta de Estructura de Participación" que, según se expone, contará con tres elementos:

- Intervención directa en el nivel local que permita conocer los interlocutores de la población en situación de desplazamiento (líderes con trabajo con Población Desplazada reconocido, organizaciones de población desplazada), a través del levantamiento de un inventario de líderes y formas organizativas de población en situación de desplazamiento, el cual estará a cargo de las Alcaldías municipales.
- Acercamiento a los líderes y organizaciones de población desplazada para la sensibilización y motivación para su inscripción en la convocatoria y acreditación de su trabajo con población desplazada y conocimiento del proceso organizativo y dinámicas locales de participación.
- La representatividad, producto de la decisión autónoma de la población en situación de desplazamiento, avalada y legitimada por la población desplazada y sus formas organizativas y por la institucionalidad, fundamentada en un proceso democrático vinculante, incluyente y transparente.

### **1.7. Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada**

En cuanto a los Comités Departamentales para la Atención a la Población Desplazada -CDAIPD- el informe señala que 31 Departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, tienen creados y reglamentados Comités Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada -CDAIPD, los cuales están en funcionamiento. Todos los departamentos reportan que los Comités se encuentran estructurados en mesas temáticas. Se resalta la creación de espacios de coordinación en el marco de los comités, puntualmente, las mesas o comisiones de tierras en los Departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Nariño y las mesas o comisiones de retorno en Antioquia y Meta. Así mismo se resalta que el Consejo Distrital para la AIPD de Bogotá está articulado a Comités Locales de AIPD en sus 20 localidades.

En relación con los Comités Municipales, el informe del Gobierno señala que en el período comprendido entre 2004 y 2006 se tenía reporte de un gran número de Comités que se habían conformado a partir de 1998, como el de

Bogotá y municipios de Antioquia, de Bolívar, de Caquetá, de Chocó y de Valle del Cauca y posteriormente Amazonas y Cundinamarca. Para el periodo de 2007 a 2010, el informe indica que en lo que respecta a los Comités Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada hay una consolidación de estas instancias de concertación, evidenciada en aspectos como: (i) el reconocimiento y formalización de los comités creados a través de actos administrativos, (ii) la creación y conformación de comités en municipios donde no había, (iii) la conformación de las mesas temáticas, (iv) así como la reactivación de muchos de estos comités con reuniones ordinarias frecuentes en respuesta a las mismas dinámicas de desplazamiento y a las últimas disposiciones normativas y jurisprudenciales sobre la materia.

Finalmente, el informe indica que de la información que reportaron los diferentes municipios, se evidencian mayores avances acerca de la conformación y operación de los comités municipales en aquellos municipios priorizados por el Ministerio del Interior y de Justicia, frente a aquellos municipios no priorizados.

## **2. Intervenciones de las entidades territoriales recibidas con ocasión del Auto 314 de 2010.**

La Corte, con ocasión de las sesiones de información técnica convocadas en el Auto 314 de 2009, recibió 244 informes de las 264 entidades territoriales priorizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, correspondientes a 215 municipios y 29 gobernaciones. Así mismo la Corte recibió 246 informes de las demás entidades territoriales no priorizadas. Esta Corporación sistematizó lo consignado en dichos informes, para tener un panorama general de la situación de las entidades territoriales priorizadas en materia de atención a la población desplazada y de los procesos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El diagnóstico general de dicha situación será incluido en las consideraciones de este Auto. Sin embargo, el anexo contiene la información sistematizada por departamento de los informes recibidos por las entidades territoriales y las intervenciones particulares de la Nación en cada una de las sesiones.

## **3. Informes de la Procuraduría General de la Nación<sup>41</sup>**

El Ministerio Público considera que, pese a los esfuerzos realizados por el gobierno nacional para efectos de prevenir las causas del desplazamiento y atender integralmente a las víctimas por las consecuencias derivadas de esta violación de derechos masiva, prolongada y reiterada, que significa el delito de desplazamiento forzado<sup>42</sup>; así como a los avances alcanzados hasta el

<sup>41</sup>Informe Trigésimo Segundo (32) de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el Marco de los autos 007 y 314 de 2009. Informe Final consolidado sobre la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada. Autos 314 del 29 de octubre de 2009. Sesiones Técnicas regionales sobre coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada, en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento. Bogotá, D.C., 10 de julio de 2010.

<sup>42</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

momento en el ajuste de la política pública luego de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional sobre la materia; el Estado colombiano en su conjunto aún está lejos de contener esta crisis humanitaria, así como de reparar integralmente a todas sus víctimas.

### **3.1. Contexto territorial y dinámicas del desplazamiento forzado en Colombia**

La Procuraduría General de la Nación en relación con los departamentos que registran mayores tasas de expulsión y recepción de población desplazada, observa graves falencias en la coordinación y corresponsabilidad con la Nación<sup>43</sup>. De los 6 departamentos que registran mayores índices de presión (Caquetá, Arauca, Guaviare, Putumayo, Guainía y Nariño) y los mayores índices de intensidad (Guaviare, Caquetá, Putumayo, Arauca, Nariño y Chocó), cinco de ellos registran a su vez, y de manera alarmante, la doble dinámica de expulsores y receptores de población desplazada, dada la concentración de un mayor número de acciones violentas por parte de grupos armados organizados al margen de la ley, así como una fuerte presencia de la Fuerza Pública, en particular en los departamentos del Caquetá, Arauca, Guaviare, Putumayo y Nariño.

Respecto del proceso de inclusión de víctimas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) por parte de Acción Social, advierte preocupación respecto del incremento de los índices de no inclusión desde el año 2007, en la mayoría de entidades territoriales. La Procuraduría reconoce avances en materia de registro respecto del proceso de fortalecimiento de las Unidades Territoriales de Acción Social, sin embargo le preocupa las dificultades que ello implica porque para que dichas unidades puedan acceder de manera oportuna a la información relacionada con el proceso de valoración, registro y caracterización asumido exclusivamente por el nivel central de la entidad coordinadora del SNAIPD. Constató que en la mayoría de Unidades Territoriales de Acción Social no se cuenta con la información necesaria para atender a las víctimas del delito de desplazamiento forzado relacionadas con el resultado de la valoración de sus declaraciones, así como en relación con la programación efectiva de sus ayudas humanitarias, pues se encuentra centralizado en la ciudad de Bogotá.

Debilidades que se replican en las fallas que se observan en las entidades territoriales para el cumplimiento de sus obligaciones sobre la materia, dado que no cuentan con información suficiente, Vg. para realizar las respectivas afiliaciones al régimen subsidiado de salud de la población desplazada en sus jurisdicciones, acceso a cupos educativos, e incluso programaciones presupuestales para efectos de fortalecer otros componentes de la política pública de atención en el nivel local y departamental.

---

<sup>43</sup> A partir de la información estadística consignada en la página Web de Acción Social, con corte a 31 de diciembre de 2009, fecha de la última actualización de dicha fuente de información pública de registro.

Señala que los departamentos de Arauca, Nariño y Putumayo, fueron priorizados para efectos de adelantar una estricta vigilancia y control preventivo en terreno frente al cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades nacionales, departamentales y locales competentes en materia de prevención del delito de desplazamiento forzado y la debida atención que debe brindarse a las víctimas. De ello se constató que en varios municipios de dichos departamentos, hay graves riesgos contra la vida e integridad personal de la población campesina, indígena y afrodescendiente que allí habita, dada la intensidad del conflicto armado y de otras dinámicas de violencia armada que cada vez cobran más fuerza en dichos territorios, reflejándose ello en el alto número de desplazamientos individuales y masivos, ataques contra la población civil, amenazas, homicidios, accidentes de minas, reclutamientos forzosos de menores, violencia sexual, entre otros.

A continuación se reseña el aparte del informe que entregó la Procuraduría en el que propone los departamentos de Arauca y Nariño como departamentos ejemplo de lo que ocurre en la crisis del desplazamiento forzado.

### 3.1.1. Arauca

Para el caso del departamento de Arauca, la Procuraduría General de la Nación presentó algunas consideraciones sobre la situación humanitaria, de seguridad y de riesgo en la que se encuentra actualmente la población desplazada, confinada y/o en riesgo de serlo en dicho departamento. Estimó necesario dar una mayor proyección y trascendencia a los graves problemas de orden público que se presentan constantemente en este Departamento, sus municipios, corregimientos y veredas, ya que se ha tendido a minimizar la sistemática violación de los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario en estos territorios, repercutiendo en una precaria e ineficaz política pública preventiva frente al desplazamiento y/o confinamiento de las comunidades indígenas y el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, que emitió dos (2) Informes de Riesgo en el segundo semestre del año 2008 en relación con: (i) Departamento de Arauca, municipios de Arauca (Capital), Arauquita, Fortul, Saravena y Tame<sup>44</sup>, y (ii) Departamento de Arauca, Municipio de Arauquita<sup>45</sup>; y un (1) Informe de Riesgo, específicamente sobre el municipio de Tame en el año 2009<sup>46</sup>.

La Procuraduría General de la Nación solicitó información a distintas entidades del orden nacional y departamental acerca de las medidas que serían adoptadas para mitigar el impacto del desplazamiento y/o confinamiento, o

---

<sup>44</sup> Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas SAT. Informe de Riesgo No. 020-08 del 15 de septiembre de 2008.

<sup>45</sup> Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas SAT. Informe de Riesgo No. 028-08 del 2 de diciembre de 2008.

<sup>46</sup> Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas SAT. Informe de Riesgo No. 007-09 del 21 de marzo de 2009.

reducir el riesgo de que dichas violaciones sigan afectando a las comunidades indígenas y a la población campesina que habita en el departamento de Arauca, con especial y prioritaria atención de aquellas que han sido víctimas del delito de desplazamiento forzado. A la fecha de este informe de seguimiento, las autoridades requeridas se limitaron a presentar información general de la política pública y de la oferta institucional en el departamento de Arauca, destacándose la respuesta de la Gobernación de Arauca, que mediante comunicación del pasado 13 de mayo de 2010, en lugar de dar respuesta clara y efectiva a las recomendaciones de la Procuraduría, con acciones concretas frente a la grave problemática observada en el departamento, se limitó a controvertir cada uno de los hallazgos obtenidos en la visita realizada por este ente de control.

El pasado 15 de abril de 2010, Acción Social presentó a la Procuraduría una propuesta de atención a las recomendaciones formuladas en el Informe No. 23, en ella no se observan compromisos concretos por parte de las administraciones locales, ni de la propia administración departamental, en acatamiento de los principios de corresponsabilidad, subsidiariedad y concurrencia con las distintas entidades del nivel central, comprometidas en dicho plan de acción.

#### **3.1.1.1. Articulación interinstitucional y capacidad técnica**

La Procuraduría recomendó al gobierno nacional, específicamente a Acción Social, evaluar la necesidad de replantear la política de centralización que dicha entidad maneja en todos los procesos de atención a su cargo, en la medida en que la respuesta institucional en el ámbito territorial se ha visto excesivamente limitada y restringida a la decisión que sobre los requerimientos y necesidades de la población desplazada y/o confinada se adopte desde el nivel central. Este esquema, sumado a la insuficiente capacidad institucional para atender el desbordamiento en las peticiones, tutelas, etc., ha provocado un aumento injustificado en los tiempos de respuesta que destina Acción Social a cada uno de los procesos a su cargo, acentuando en consecuencia los múltiples riesgos a los que son expuestas las víctimas por falta de una atención oportuna y eficaz de su crisis o emergencia.

#### **3.1.1.2. Planes integrales únicos –PIU-**

La ausencia de una política pública local y departamental específica, traducida en planes integrales únicos contruidos y presupuestamente fortalecidos, aunado a la falta de una visibilización real desde el nivel nacional de los problemas que enfrenta el departamento de Arauca, dado el aparente silencio o subestimación de la crisis por parte de cada uno de los entes territoriales visitados por la Procuraduría, ha repercutido indiscutiblemente en la desatención crónica de la crisis del desplazamiento forzado y en la falta de una intervención más activa por parte del nivel nacional frente a las graves debilidades locales que se observan en materia de prevención y atención de este fenómeno.

### 3.1.1.3. Presupuesto

Existe una seria debilidad presupuestal en materia de atención a la población desplazada en el nivel local y departamental, acentuada por la inexistencia de una política específica a la cual se le puedan asignar rubros igualmente específicos, y sumado esto, la baja capacidad de gestión de los recursos que presentan varias de las administraciones locales, e incluso la misma administración departamental. Ejemplo de ello: se encuentra en las múltiples afirmaciones contenidas en la referida respuesta de Acción Social al Informe No. 23, respecto de las acciones que en materia educativa se adelantan en el sector urbano de Tame, donde se señala: “*por su parte algunos integrantes del GEOS (Grupo Estratégico de Operaciones Sicológicas) del Batallón Navas Pardo, dentro de sus actividades, integraron a los menores indígenas*”. La Procuraduría General de la Nación, considera que estas acciones cívico militares, si bien pueden tener una motivación social importante, constituyen uno de los factores que, en el contexto de violencia y conflicto armado que afronta el departamento de Arauca, incrementan los riesgos que constantemente enfrenta la población civil, en especial las comunidades indígenas que allí habitan.

La Procuraduría cita informe del –CICR– quien “considera que la presencia simultánea de organizaciones humanitarias y de fuerzas de mantenimiento o de imposición de la paz en situaciones de conflicto armado o de violencia interna, exige un enfoque complementario en dos vertientes: por un lado, la contribución a la solución política del conflicto en la cual se tengan en cuenta las causas subyacentes de éste, y por otro, la mitigación del sufrimiento de la población civil provocado por la crisis. Los principios fundamentales de imparcialidad, neutralidad e independencia que sustentan la labor del CICR reflejan esta necesaria distinción entre acción política –de la cual se deriva la acción militar– y la acción humanitaria, que debiera estar exclusivamente determinada por las necesidades de las personas afectadas por los conflictos.”<sup>47</sup>

A la Procuraduría le preocupa otra serie de respuestas, tanto de Acción Social como de la propia Gobernación Departamental de Arauca. La entidad coordinadora del SNAIPD en sus anotaciones al Informe Especial No. 23 de este órgano de control, en el acápite de “Atención brindada por Acción Social a comunidades indígenas desplazadas Caño Claro, Iguanitos y La Esperanza”, subcomponente de seguridad, informó respecto de las acciones adelantadas a favor de la comunidad de Caño Claro asentada en Betoyes, que: (i) tropa de la Brigada Móvil No. 5 presta seguridad perimetral en el lugar; (ii) la Policía Nacional que hace presencia permanente en el corregimiento de Betoyes por medio de un grupo EMCAR de 80 uniformados y la Estación de Policía que entró a funcionar en el centro poblado a partir de diciembre de 2009 realizan visitas esporádicas a los asentamientos de las comunidades indígenas; y (iii) **“por su parte el grupo de disciplina compuesto por la Guardia Indígena,**

<sup>47</sup> Informe de la Procuraduría CICR. El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados. Revista Internacional de la Cruz Roja N° 842, pp 367 - 390 por Meinard Studer.

**están atentos y permanecen con sus flechas y arcos ante cualquier eventualidad que ponga en peligro a la comunidad**".

Frente a este escrito éste órgano de control requirió a las autoridades militares y de policía competentes, así como al Ministerio de Defensa Nacional, como directos responsables de disponer todo lo pertinente en materia de seguridad y protección para las comunidades indígenas desplazadas, confinadas y/o en riesgo de serlo, para que adelanten todas las acciones indispensables para garantizar la vida e integridad personal la población, dado que la información suministrada por Acción Social, como entidad coordinadora del SNAIPD, de ninguna manera constituye una respuesta efectiva que permita mitigar el impacto del conflicto armado en dichas comunidades, exponiéndolas permanentemente al riesgo de su exterminio cultural y físico, tal como ha sido destacado por la Honorable Corte Constitucional.

#### **3.1.1.4. Valoración general de la Procuraduría General de la Nación sobre la situación humanitaria que vive la población desplazada en el Departamento de Arauca**

**El informe brinda un contexto general sobre la violencia en el departamento de Arauca, señala:** *“las estadísticas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) reportan, con corte al primer trimestre de 2009, un consolidado total de 13.863 hogares expulsados del Departamento, correspondientes a 55.406 personas, y a su vez 8.485 hogares desplazados que llegaron al departamento, integrados por 35.724 personas. Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el año 2009 registra una población total de 244.507 habitantes, lo que en proporción corresponde a que el 37.3% de la población de Arauca ha sido víctima del delito de desplazamiento forzado, refiriéndonos tan solo a la población que ha sido incluida en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Así las cosas, Arauca es el departamento del país con mayor índice de intensidad y presión en materia de desplazamiento forzado, evidenciándose en este departamento un impacto significativo de esta problemática sobre la población.”* Además según el informe, la presencia desde el año 2000 de economías ilícitas ligadas al narcotráfico, agravan la situación.

En el informe se dice que en este contexto de narcotráfico y violencia armada, confluyen una serie de situaciones adicionales que agudizan los problemas que enfrenta la población civil de Arauca. El tráfico ilegal de gasolina y de armas con la frontera, acompañado de los altos niveles de corrupción de las autoridades en la región han deteriorado profundamente las condiciones de gobernabilidad, impidiendo la superación de estas formas de economía ilícita. Este complejo panorama, enmarcado en una ausencia institucional principalmente en el sector rural del Departamento (constatado por la PGN en su visita), y significativamente mayor en los lugares donde la presencia armada ilegal es más fuerte y no se cuenta con las condiciones de seguridad adecuadas, hacen de Arauca uno de los Departamentos más afectados del país durante los últimos años por la crisis humanitaria y de derechos humanos.

**Situación humanitaria de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento en el departamento de Arauca.** El informe menciona que la intensidad del conflicto armado que registra el departamento, Arauca presenta una doble dinámica de este fenómeno (como expulsor y receptor), siendo mayor en el índice de expulsión. La situación que viven las comunidades desplazadas en el departamento, particularmente aquellas que se encuentran concentradas en los cascos urbanos de Arauca, Tame y Saravena sólo representa una parte de la crisis humanitaria que enfrenta el departamento. Ante la falta de atención, varias familias desplazadas han retornado sin garantías de seguridad y dignidad ni acompañamiento por parte de las autoridades a sus veredas y caseríos de los cuales fueron expulsados, en muchas ocasiones, sin haber declarado su situación de desplazamiento debido a la falta de atención institucional observada en los distintos municipios visitados, a pesar de ser materialmente población víctima de desplazamiento forzado, y de otra parte, porque consideran que la opción de permanecer en sus territorios y desplazarse del lugar cuando el riesgo aumenta por períodos cortos, es menos grave que enfrentar hambre, maltrato y discriminación en los lugares comunes de recepción de población desplazada dada la falta de atención e indolencia de las autoridades locales y nacionales.

Este contexto ha venido siendo monitoreado y valorado por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, que en el segundo semestre del año 2009 emitió dos (2) Informes de Riesgo en relación con: (i) Departamento de Arauca, municipios de Arauca (Capital), Arauquita, Fortul, Saravena y Tame<sup>12</sup>, y (ii) Departamento de Arauca, Municipio de Arauquita.

La aguda situación de violencia pudo ser constatada por la Procuraduría General de la Nación en su visita de junio de 2009 al centro poblado urbano de Puerto Jordán, municipio de Tame, comunidad mayoritariamente expulsora de población desplazada de sus veredas aledañas, receptora temporal en su casco urbano.

La confrontación armada, sumada a un accionar selectivo de las organizaciones ilegales contra autoridades civiles, dirigentes sociales, autoridades indígenas, maestros y maestras, personal médico, etc., constituyen un panorama de reiteradas violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario sobre la población que habita en el municipio, que se traducen en homicidios, amenazas e intimidaciones proferidas a través de panfletos y comunicados que han causado y siguen causando desplazamientos forzados hacia la cabecera municipal, así como hacia los municipios de Fortul, Saravena, Arauca (Capital), Hato Corozal en Casanare y hacia territorio venezolano.

Lo anterior para la Procuraduría General de la Nación, evidencia la precariedad de las políticas en materia de atención y prevención de este fenómeno que afecta a la población campesina, sin que hasta el momento se atiendan los factores de vulnerabilidad y de amenaza de esta población, pese a las reiteradas e insistentes recomendaciones realizadas por parte del Sistema

de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y de sus Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, al igual que oficios y comunicados enviados a las diferentes autoridades civiles responsables del tema. El Comité Municipal de Atención integral a la Población desplazada desconoce casi por completo sus competencias y ni siquiera se ha hecho operativo el Plan Integral Único (PIU). Se advierte también el grave riesgo al que están expuestas las personas en situación de desplazamiento que ante la precaria atención por parte del Estado, han regresado a sus lugares de origen arriesgando su seguridad y exponiéndose muy seguramente a un segundo desplazamiento, como ocurre en el caso de los habitantes de la veredas El pesebre, La Arabia (Caño Seco) y algunas familias de las comunidades indígenas (3 familias de Iguanitos).

La Procuraduría General de la Nación comparte las consideraciones del SAT, sin embargo da cuenta del reciente esfuerzo de la Administración Municipal de Tame en la construcción del Plan Integral Único (PIU), que desde el mes de marzo de 2009 asumió la iniciativa de elaborar dicho plan, con el apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, entendiéndose que en la práctica se estaban desarrollando acciones que si bien obedecían a la atención de la población desplazada, no conformaban una política pública local específica para estas víctimas.

**Comunidades campesinas desplazadas y en riesgo inminente de desplazamiento forzado en el centro poblado de Puerto Jordán (Tame).**

La Procuraduría General de la Nación informa la persistencia de las amenazas y asesinatos selectivos contra miembros representativos de la comunidad, como el caso de los representantes de las Juntas de Acción Comunal (JAL), desplazados en el mes de abril de 2009, así como el personal de la Misión Médica, el de la emisora de Puerto Jordán y los docentes de las instituciones educativas del caserío.

Otro de los problemas develados es la ostensible falta de atención institucional y territorial de la crisis humanitaria que observa el centro poblado de Puerto Jordán, que obliga a las comunidades a retornar a las veredas o caseríos de los cuales fueron expulsados, sin condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad, o en el peor de los casos, a no desplazarse a pesar del riesgo para sus vidas y permanecer confinados por vía del accionar de los grupos armados al margen de la ley, así como por la referida desatención que se observa en los municipios receptores. Finalmente, las precarias condiciones de vida que afrontan las comunidades desplazadas y no desplazadas de Puerto Jordán, así como las difíciles condiciones de seguridad descritas atrás, revisten un factor de inminente riesgo de futuros desplazamientos desde el interior de su casco urbano, así como de las veredas aledañas hacia éste.

**Comunidades campesinas desplazadas y en riesgo inminente de desplazamiento forzado en la vereda del Botalón (Tame).** La mayoría de las familias fueron desplazadas desde hace aproximadamente un año desde el centro poblado así como del sector rural aledaño al Botalón, principalmente hacia la cabecera municipal de Tame. Con el tiempo, la mayoría de las

familias desplazadas empezaron a retornar sin garantías a los lugares de expulsión debido a la falta de atención por parte de las autoridades locales y departamentales. Según fue informado a la Procuraduría General, varias familias de la región han sufrido varios desplazamientos durante los años 2004, 2006 y 2008.

Este órgano de control en su visita, constató que en la vereda del Botalón no existe un puesto de salud, el lugar más cercano es el punto conocido como "La Horqueta", pero allí tan solo se brinda el servicio de vacunación. Asimismo, según informa la comunidad, la mayoría de los habitantes se encuentran afiliados a las EPS subsidiadas de COMPARTA y CAPRECOM, pero ninguna de estas ha realizado hasta el momento brigadas de atención en la zona. Informa que las comunidades de Cabuyos, Betoyes, Botalón, Alto Cauca, Puerto Seco y Nápoles realizaron las solicitudes pertinentes de retorno ante Acción Social y el municipio de Tame, sin embargo éstas nunca atendieron ni dieron respuesta efectiva a estas peticiones. Finalmente los retornos se produjeron sin garantías y sin acompañamiento, debido a la reiterada y sistemática desatención de las autoridades municipales y departamentales frente a la grave situación que enfrentan estas comunidades.

En relación con el impacto que ha tenido el conflicto y los múltiples desplazamientos ocurridos en esta región, en los niños, niñas y adolescentes que acuden a una institución educativa, este órgano de control identificó algunos aspectos particulares de afectación diferencial como los siguientes: (i) en los últimos años se ha incrementado el número de embarazos en las niñas y adolescentes que estudian en el colegio; (ii) se percibe un alto interés de los estudiantes en asistir al colegio; sin embargo, (iii) hay deserción escolar a causa de ocurrencia permanente de desplazamientos en la región; (iv) todos los niños, niñas y jóvenes afectados por el conflicto o que son víctimas del delito de desplazamiento forzado y que acuden a la escuela, se ven seriamente afectados psíquica, física y emocionalmente; (v) la mayoría de los y las estudiantes temen al reclutamiento forzado; (vi) el proyecto de vida de los menores ha cambiado drásticamente en razón del conflicto y el desplazamiento; (vii) en materia de seguridad alimentaria, entre los niños, niñas y adolescentes que acuden a esta institución educativa, se presentan serios problemas de hambre y desnutrición.

**Comunidades campesinas desplazadas y en riesgo inminente de desplazamiento forzado en la vereda de Cravo Charo (Tame).** Según la Procuraduría General de la Nación, sus pobladores expresan que desde la fecha en que ocurrieron los hechos de la masacre, en el año 2004, se elevaron ante las autoridades competentes las respectivas solicitudes de atención humanitaria y estabilización socioeconómica, sin que a la fecha, luego de transcurridos cinco años, éstas hayan sido debidamente atendidas. Además, las víctimas de la masacre no han sido resarcidas ni atendidas integralmente a la fecha de la visita. Los retornos a las comunidades se dan por falta de atención de las autoridades concernidas y por falta de oportunidades efectivas en los lugares de recepción. Esto significa que dentro de las acciones

gubernamentales tampoco hay una debida orientación o fortalecimiento a las zonas de recepción como lo establece la normatividad vigente.

**Atención a la población desplazada en la cabecera municipal de Tame.** En materia de salud, la Personería Municipal señala que el Hospital de Tame se encuentra en muy malas condiciones y la atención es deficiente, pero no solo para la población desplazada sino para toda la población del municipio en general. En efecto, los casos de mayor gravedad y complejidad deben ser remitidos necesariamente a la Clínica Metropolitana del Llano.

Finalmente, la Personería Municipal manifiesta las serias dificultades presupuestales que presenta para su funcionamiento en general, y muy especialmente frente a los esfuerzos que demanda la atención efectiva a toda la población desplazada en el municipio. En efecto, afirma que la Personería no dispone de recursos para correo certificado, telefonía celular ni fija, e incluso, a la fecha de la visita de este órgano de control, no había recibido aún sus pagos correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2008.

Pese a que al momento de la visita de la Procuraduría al municipio, se contaba con la caracterización de la población desplazada en Tame gracias al apoyo que ha brindado para el efecto ACNUR, ha transcurrido aproximadamente un año desde que se diera inicio al diseño del PIU, sin que hasta el momento se cuente con dicho plan.

**Atención a la población desplazada en la cabecera municipal de Saravena.** El informe señala que los líderes de la población asentada en Saravena expresan los serios problemas que se vienen presentando en materia de salud, dado que a las personas se les exige la realización del trámite de desvinculación de la EPS-S del lugar de expulsión para poder ser registrados en el lugar receptor en una nueva. Afirman además que los medicamentos son de pésima calidad, y en aquellos casos que resulta necesaria la entrega de medicamentos por fuera de la cobertura del POS, ésta se demora excesivamente. Hay queja respecto a que solo a través de acciones de tutela se consigue que les autoricen las remisiones a otros centros de atención hospitalaria dada la complejidad del tratamiento y la precaria capacidad del hospital municipal.

Este órgano de control considera que si la población se ve obligada a retornar, como ha sido constatado en varios de los lugares objeto de la visita, dada la falta de condiciones sociales y de seguridad para vivir en el lugar de recepción, así como por la falta de una debida atención y acompañamiento del retorno, resulta inaceptable que las autoridades locales, departamentales y nacionales consideren que dichas personas retornadas irregularmente ya no son desplazadas, cuando precisamente el retorno se realizó sin el lleno de los requisitos legales cuales son los de voluntariedad, seguridad y dignidad.

**La Procuraduría concluye que existe: “PERSISTENCIA Y AGRAVACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN**

**EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA**". Y que hay una clara ausencia y falta de atención institucional debida del orden nacional, departamental y local frente a las comunidades desplazadas y/o confinadas en el Departamento de Arauca. La Procuraduría General de la Nación considera que aún se continúan presentando serias falencias en la debida atención institucional a las comunidades desplazadas y/o confinadas en el Departamento de Arauca, tanto del orden nacional, como del nivel descentralizado departamental y local.

A esta descripción general se suma la gravísima situación humanitaria que vive la población indígena que se asienta en Arauca. Sobre este punto se hace referencia en el Auto dictado por la Sala Especial de Seguimiento en relación con la comunidad Hitnu.

### 3.1.2. Nariño

La situación de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario allí observada por este órgano de control, no podía ser más reveladora, por la grave crisis humanitaria que el conflicto armado y el desplazamiento forzado han ocasionado. Nariño es uno de los departamentos que registran los mayores índices de desplazamientos forzados, masivos e individuales a causa del conflicto armado interno, en proporción al número de habitantes en sus principales centros de expulsión. Las estadísticas que reporta Acción Social con corte al 31 de diciembre de 2009, arrojan un total histórico de 146.201 víctimas de este delito en el departamento, registrándose solo para el año 2009 un total de 17.100 personas desplazadas equivalentes al 11.7% del total reportado históricamente, de las cuales 13.535 lo fueron en sucesos individuales y 3.575 producto de eventos de desplazamiento masivo.

Las estadísticas, consultadas el día lunes 21 de septiembre de 2009 en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) que reportaba la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en su página Web, encontró un consolidado total de 132.698 personas desplazadas en el departamento, con corte al 31 de julio de 2009; sin embargo, el día de finalización de la misión, a saber, el día sábado 26 de septiembre de 2009, en el marco del Comité Departamental de Atención a Población Desplazada, se registraba en dicha base de datos un consolidado total de 137.655 personas desplazadas, lo cual significó un incremento de 4.957 personas en el transcurso de una semana, sin que esto necesariamente se reflejara en la ocurrencia de algún desplazamiento masivo reciente de tal magnitud.

El Departamento Nacional de Estadística (DANE) registra para el año 2009 una población total de 1'619,464 habitantes en Nariño, frente al total histórico para ese mismo año de 146.201 personas desplazadas, es decir el 9.02% de la población ha sido víctima del delito de desplazamiento forzado (Información

del Registro Único de Población Desplazada (RUPD)), y advirtiendo los serios problemas de inclusión en el registro que fueron descritos arriba.<sup>48</sup>

El grave contexto de narcotráfico y conflicto armado, sumado a las serias condiciones de pobreza, miseria e indefensión social, se ha recrudecido gradualmente desde el año 2000 con la incursión del Frente Libertadores del Sur, adscrito al Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia en el departamento.<sup>49</sup> La Procuraduría sostiene que éste panorama, enmarcado en una ausencia institucional absoluta, principalmente en el sector rural del departamento, y significativamente mayor en la costa pacífica nariñense, en definitiva hace de este departamento uno de los más afectados del país durante los últimos años, en términos de crisis humanitaria y de derechos humanos.

### **3.2. Principales obstáculos y falencias en materia de coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y el Territorio**

La Procuraduría General de la Nación ha sido enfática en resaltar y reiterar en cada una de las siete (7) Sesiones Técnicas Regionales, una serie de falencias y/o dificultades en materia de coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y el territorio, para el desarrollo de políticas públicas locales y departamentales de prevención y atención al desplazamiento forzado en sus jurisdicciones. En este sentido, este órgano de control presenta las siguientes consideraciones:

#### **3.2.1. Discriminación estructural de los funcionarios del orden territorial que limita el compromiso administrativo y presupuestal de los entes territoriales<sup>50</sup>**

<sup>48</sup> Procuraduría afirma que según cifras oficiales, “[l]os cultivos de coca en Nariño cobraron importancia en 2002, cuando estos disminuyeron en los departamentos vecinos de Putumayo y Caquetá. Entre 2001 y 2002, el cultivo de coca en Caquetá y Putumayo disminuyó en 40.000 hectáreas mientras se incrementó en 7.600 hectáreas en Nariño. La aspersión aérea en este departamento llegó a 54.000 hectáreas. Adicionalmente se reportaron 7.895 hectáreas de erradicación manual en 2008. En el período 2007-2008, el cultivo de coca se redujo en 647 hectáreas. En 2008 se encontraron cultivos de coca en 25 de los 64 municipios del departamento. Con un total de 19.612 hectáreas de cultivos de coca, Nariño es el primer departamento en área sembrada con el 24% del total del país. Vale la pena anotar que en Nariño se encuentra el 34% de todos los lotes menores de ¼ de hectárea del país en 2008 (...).”

<sup>49</sup> Cfr. Quienes libraron una fuerte disputa territorial con los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) de las FARC-EP y el ELN, quienes a su vez han tenido presencia en Nariño desde hace aproximadamente 20 años. Asimismo, el posicionamiento de los nuevos grupos armados ilegales, luego de la desmovilización de las autodefensas, o grupos armados al servicio del narcotráfico como los denominados “Rastrojos” en territorios tradicionalmente ocupados por las FARC-EP, condujo al repliegue de estas guerrillas hacia las partes altas de los ríos, fortaleciendo milicias urbanas y rurales, intensificándose el reclutamiento de niños, niñas y jóvenes, así como los mecanismos de coerción psicológica y física contra la población civil, traducidos en intimidaciones contra hombres y mujeres, utilización de niños y niñas como informantes, ultrajes y violencia sexual, destierros y ejecuciones contra los pobladores señalados de informantes y colaboradores de los grupos contrainsurgentes, de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad del Estado Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas SAT. Informe de Riesgo No. 016-07 del 29 de junio de 2007, municipios de Pasto, Barbacoas, Ricaurte, Samaniego y Tumaco (Nariño).

<sup>50</sup> Es un aspecto preliminar y transversal a todos los problemas y debilidades que aún observa la política

La Procuraduría constató la persistencia de una discriminación estructural de los funcionarios del orden territorial y nacional, hacia las víctimas del delito de desplazamiento forzado, que necesariamente ha limitado el compromiso administrativo y presupuestal, especialmente de las entidades territoriales. Argumenta que desde la sentencia fundadora T-227 de 1997, la Corte ha resaltado la necesidad de apelar a una pedagogía constitucional frente a las actitudes intolerantes de muchas personas y autoridades públicas, como es el caso del rechazo a las personas desplazadas por la violencia, *“que por lo general responden a la falta de una cultura humanística”*.

Este órgano de control considera que aún persisten estas lógicas discriminatorias, particularmente de las autoridades del orden descentralizado hacia las víctimas del desplazamiento forzado, lo cual las coloca necesariamente en situación de mayor marginación, exclusión y vulnerabilidad, dado que esto se traduce en un débil compromiso presupuestal y administrativo frente a la atención que requieren, al considerarlas peyorativamente como personas *“aprovechadas que desangran al Estado”*. Considera necesario que las autoridades locales, departamentales e incluso nacionales, revisen y corrijan esas presuntas actitudes discriminatorias que transversalizan los procesos de atención, y en general, el diseño mismo de las políticas públicas territoriales, y que a su vez limitan o impiden avanzar en los altos compromisos administrativos y presupuestales que demanda la efectiva atención a la población desplazada y/o confinada.

### 3.2.2. Precaria capacidad presupuestal

A nivel territorial persiste una precaria capacidad presupuestal de algunas entidades territoriales. El hecho de que varios de los municipios y departamentos que afrontan el fenómeno del desplazamiento forzado en calidad de receptores de víctimas de este delito, son por lo general: (i) municipios de sexta categoría de acuerdo a la clasificación que trata el artículo 6 de la Ley 617 de 2000, esto es, atendiendo a su población y a los ingresos corrientes de libre destinación que le son asignados; y (ii) municipios o departamentos que se encuentran en proceso de restructuración de pasivos en virtud de los artículos 1º, 58 y ss. de la Ley 550 de 1999<sup>51</sup>.

En este sentido, algunas de las autoridades locales y departamentales que se encuentran bajo el proceso establecido en esta última ley, esgrimen los acuerdos de restructuración de pasivos como un obstáculo insuperable para la ejecución de cualquier gasto, a lo cual se suma la existencia de un orden de prioridad legal para los gastos corrientes de la entidad territorial (Art. 58.7 – Ley 550 de 1990). Esta situación termina afectando directamente la formulación y ejecución de las políticas públicas locales orientadas a la atención específica de la población desplazada.

---

<sup>51</sup> Modificada por la Ley 1116 de 2006, publicada en el Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006, 'Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones'.

Lo anterior impone la necesidad de explorar vías de solución a una situación que, de un lado, (i) obliga a los gobernantes locales a actuar conforme lo establece la Ley, a fin de cumplir con los compromisos adquiridos en los acuerdos de reestructuración de pasivos y, de otro, (ii) obliga a los mismos gobernantes a obrar conforme lo establecen la Ley 387 de 1997, el Decreto 250 de 2005 y las distintas órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y en los distintos Autos de seguimiento, en relación particular con la garantía y goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado interno.

Advierte que los acuerdos de reestructuración de pasivos deben “*respetar en todo caso la destinación constitucional de los recursos*” (Art. 58.9 – Ley 550 de 1999), lo que se traduce en que al garantizar los recursos para servicios básicos como salud y educación, la población desplazada tiene indiscutiblemente el derecho de acceder a éstos; por lo cual los referidos procesos de reestructuración de pasivos no podrían oponerse a la materialización de esos u otros derechos con recursos constitucionalmente protegidos, ni mucho menos ser excusa para abstenerse de su garantía de goce efectivo.

Destaca la débil categorización de la mayoría de municipios que contrasta con los altos índices de recepción de población desplazada que en ellos se registra; y la existencia de procesos de reestructuración de pasivos. Situación que se agrava cuando se observa una insuficiente apropiación en los presupuestos locales y departamentales con destinación a programas específicos de atención a la población desplazada, y mucho menos una correcta articulación de dicho presupuesto con los planes de desarrollo y con los planes integrales únicos (PIU) de cada entidad territorial.

### **3.2.3. Dificultades técnicas en la ejecución presupuestal**

La Procuraduría General de la Nación, resalta la existencia de serias fallas estructurales en los procesos de apropiación y dificultades técnicas en la ejecución de los recursos previstos para la atención a la población víctima del delito de desplazamiento forzado, entre ellas:

(i) **La Insuficiencia de recursos frente a las dimensiones del fenómeno en las ciudades capitales de departamento y en los departamentos con mayores índices de recepción.** Constatable en Medellín, Cali y Bogotá que concentran un alto número de población desplazada frente a la cual, si bien se observan muy importantes esfuerzos de apropiación de recursos, estos resultan insuficientes frente a la demanda de atención y de restablecimiento integral de estas víctimas.

(ii) **Dificultades técnicas en los procesos de desagregación de cuentas presupuestales específicas para atender a la población desplazada,**

conforme a las disposiciones jurisprudenciales sobre la materia<sup>52</sup>. Entidades como la Gobernación de Antioquia y la Gobernación del Valle del Cauca, mostraron falencias en la desagregación de los rubros presupuestales específicos para la población desplazada, argumentando la ausencia de un acompañamiento técnico desde el nivel central para estos efectos.

**(iii) Dificultades fiscales en la ejecución de rubros de competencia de entidades del nivel central, Vg. atención humanitaria de emergencia y sus prórrogas en cabeza de Acción Social.** La centralización de los procesos de valoración por Acción Social, lleva a excesivos retrasos en las valoraciones y entregas de la Atención Humanitaria de Emergencia - AHE, por lo que se ha descargado dicha obligación en las entidades territoriales, lo que las ha comprometido fiscalmente al tener que asumir cargas que no son propias de su competencia y que no fueron previstas presupuestalmente, o al menos por períodos tan prolongados, recursos que incluso podrían destinarse a fases de atención diferentes como la estabilización socioeconómica.

**(iv) Desigualdad en la destinación y ejecución de los recursos frente a vías de hecho en las que incurre la población desplazada, generalmente asumidas por los entes territoriales.** A las entidades territoriales les preocupa adoptar medidas coyunturales en respuesta de las presiones ejercidas por la población desplazada (tomas), fruto del reiterado incumplimiento de las obligaciones que en materia de atención humanitaria y estabilización socioeconómica observan todas las autoridades competentes. En consecuencia se favorece a un sector de la población, viéndose obligada en la práctica la entidad territorial a asentir ante las demandas del grupo de presión, así una desigualdad frente a otros grupos de ciudadanos que no participan de estos actos, esto es, con aquellos que acuden a las vías administrativas o judiciales para reclamar sus derechos.

**(v) Propensión de las entidades territoriales a descargar gran parte de las obligaciones presupuestales para población desplazada, en la ayuda suministrada por la Cooperación Internacional.** La Procuraduría valora los esfuerzos presupuestales que los entes territoriales han realizado en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, sin embargo señala que continúan siendo insuficientes e ineficaces frente al alto número de víctimas que se registran en ellos, así como por la falta de una debida coordinación del nivel central para una mejor y más eficiente ejecución de los recursos. La descentralización de varias competencias y responsabilidades adicionales en los territorios, se ha realizado sin una clara corresponsabilidad fiscal desde el nivel central, Vg. en el Sistema General de Participaciones, para responder a dichas exigencias.

#### **3.2.4. Debilidades en el diseño e implementación de los planes integrales únicos**

---

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 "Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004". MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

Existe una clara falta de coordinación y conocimiento técnico para el diseño, elaboración e implementación de los Planes Integrales Únicos – PIU a nivel municipal y departamental, frente a las políticas concebidas desde el nivel nacional. La Procuraduría informa que en varias jurisdicciones hay falta de acompañamiento para la construcción e implementación de los PIU por parte de Acción Social, primer obligado para estos efectos, así como en otros casos, una ausencia de voluntad política territorial para impulsar autónomamente dichos procesos.

Indica además que hay desconocimiento de lineamientos y directrices desde el nivel central para la construcción del PIU, lo que conlleva desarticulación de los PIU territoriales con la Política Pública. Así mismo resalta dificultades en la concepción del PIU, tanto operativas como en su implementación, lo que significa, una imposibilidad de materializarlos al momento de ser requeridos.

### **3.2.5. Dificultades en el acceso de las entidades territoriales al SIPOD**

La Procuraduría identificó serias debilidades en el acceso de los entes territoriales al Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) administrado por Acción Social, para efectos de su correspondiente planeación presupuestal y diseño de políticas públicas de atención.

Las entidades territoriales frecuentemente demandan herramientas que les permitan tener acceso a las bases de datos o sistemas de registro de la población desplazada, entre otras cosas, como mecanismos de control indispensables para la buena ejecución de los recursos que se tienen previstos. Resulta importante contar con herramientas que les permitan identificar plenamente a la población víctima del delito de desplazamiento forzado bajo estrictos estándares de confidencialidad, seguridad y reserva en la transmisión de la información, planeación presupuestal y diseño de políticas públicas de atención.

### **3.2.6. Agudización de falencias estructurales en el nivel territorial**

La Procuraduría considera que las falencias estructurales de la política pública de prevención y atención del desplazamiento forzado en el nivel local y departamental, se han agudizado, así, en materia de **seguridad y protección** en las ciudades visitadas, particularmente en relación con la falta de conocimiento de la ruta de protección y la débil coordinación del programa de protección desde el nivel central hacia los entes territoriales. El Ministerio del Interior y de Justicia no está brindando la debida orientación a los municipios y departamentos acerca de la aplicación de la ruta de protección establecida en el programa a su cargo.

#### **3.2.6.1. Ayuda humanitaria de emergencia**

En razón a la centralización de los procesos de valoración de las declaraciones por parte de Acción Social, y de los excesivos retrasos en las valoraciones de éstas y de las entregas de la AHE, se han generado serios problemas a las

entidades territoriales para dar cabal respuesta a la altísima demanda de las víctimas, con el fin de garantizar el goce efectivo de todos sus derechos. Situación que se agrava en municipios donde Acción Social no tiene presencia institucional, y se demanda necesariamente la respuesta exclusiva de la entidad territorial para poder cubrir las exigencias de las víctimas.

### **3.2.6.2. Registro**

Respecto del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) de Acción Social, este ente de control sostiene que: *“(i) no aporta información suficiente para la construcción de una política pública coherente con las reales dimensiones del fenómeno, al no poderse determinar con certeza el número de población que realmente está radicada en cada una de las entidades territoriales, así como la verdadera situación de vulnerabilidad del núcleo familiar para efectos de otorgar la AHE; y (ii) la imposibilidad de los municipios y departamentos de conocer con oportunidad y mayor celeridad, las decisiones de inclusión o no inclusión, la aprobación de la atención humanitaria y su prórrogas, y la inclusión efectiva a la oferta institucional por parte de Acción Social y de las distintas entidades competentes frente a cada componente de la política pública.”*

### **3.2.6.3. Falencia en la participación de la población desplazada.**

La Procuraduría evidencia que en la construcción de política pública hay:

- (i) Inoperancia de las mesas temáticas desarrolladas en el marco de los Comités Municipales y Departamentales de atención integral a la población desplazada, especialmente preocupante en el caso de las Mesas de Prevención y Protección de Bogotá y la Mesa de Participación de la Población Desplazada en la ciudad de Cali; y
- (ii) Presunta falta de representatividad de varios líderes y lideresas que concurren a dichos espacios de participación, conforme demandadas de la propia población desplazada en algunos territorios.

### **3.2.7. Desconocimiento de las dificultades de implementación de la política pública en el nivel territorial por parte del nivel nacional.**

La PGN señala que las alcaldías y gobernaciones no cuentan con un espacio efectivo de participación en el marco de la construcción de la política pública en el nivel central. Muchas de estas administraciones, desconocen las funciones y decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), como ente rector de la política pública nacional<sup>53</sup>. Ante esta situación, varias entidades, entre otras, el Distrito Capital de Bogotá, han solicitado espacios de participación en dicho Consejo sin que éste los haya autorizado. La Procuraduría diagnosticó que en varios municipios y departamentos el diseño e implementación de programas se

<sup>53</sup> Cfr. Artículo 6, Ley 387 de 24 de julio de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

encuentra completamente desarticulado con los lineamientos establecidos desde el nivel central, afectando a la población desplazada que no puede acceder a una oferta institucional coordinada y coherente. Por su parte, las políticas diseñadas desde las entidades nacionales se construyen sin la previa consulta y conocimiento real de los contextos locales y regionales en los que dicha política se pretende implementar.

### **3.2.8. Persistencia de los problemas de registro y caracterización de la población desplazada, agudizados en el nivel territorial y local**

#### **3.2.8.1. Desfase en la contabilidad gubernamental.**

En el V Informe de Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos 176, 177 y 178 del año 2005, este órgano de control manifestó, que *“la contabilidad gubernamental sobre el número de personas desplazadas presenta un grave desfase con la verdadera magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado y que, más que por fallas técnicas, se debe principalmente a una ausencia de voluntad política”*.

Las cifras del desplazamiento, transcurridos más de cinco (5) años de proferida la sentencia T-025, continúan siendo objeto de discusión entre el gobierno nacional y la sociedad civil, dadas las diferencias metodológicas que los distintos sistemas de información manejan, en perjuicio de la población beneficiaria de los distintos componentes de la política pública de atención, la cual termina construyéndose sobre una estimación imprecisa del problema.

#### **3.2.8.2. Problemas en la ruta de inclusión en el RUPD**

Los problemas evidenciados en los distintos momentos que ha tenido la sentencia T-025 de 2004 continúan presentándose. Si bien observa algunos avances técnicos en la medición y caracterización de la población desplazada, por vía del Sistema de Información de Población Desplazada – SIPOD, el proceso de inclusión sigue limitando el acceso de un gran número de víctimas del delito de desplazamiento forzado a la oferta institucional de atención integral.

#### **3.2.8.3. Trámite de recursos ciudadanos**

Algunas víctimas del delito de desplazamiento, al no quedar incluidos en el sistema, presentan el recurso correspondiente, si se decide favorablemente acceden cambiando su calidad. Pregunta el órgano de control: ¿Qué sucede con aquellos hogares, que bien por desconocimiento o por falta de asesoría no interponen los recursos correspondientes, y, por ende, quedan definitivamente fuera del registro?, ¿en qué porcentaje cambiaría el total de hogares incluidos en el registro, si todos ellos hubiesen interpuesto los recursos de ley?

### **3.2.9. Estancamiento y retroceso en varios componentes de la política pública de prevención y atención**

### 3.2.9.1. Seguridad y protección

Las falencias en protección se siguen presentando particularmente por desconocimiento de la ruta de protección y por la débil coordinación del programa de protección desde el nivel central hacia los entes territoriales<sup>54</sup>.

### 3.2.9.2. Protección de predios y territorios abandonados por la violencia

Las dificultades aún persisten en la implementación y manejo de la política pública de protección de predios y territorios abandonados por la violencia, y en especial, en el manejo de la información obrante en el Registro Único de Predios –RUPTA-. Pese al esfuerzo que está adelantando el INCODER para contar con una información fidedigna, que permita conocer cuál es la magnitud del fenómeno de despojo y del abandono de la tierra en Colombia, en la actualidad dicha información no es confiable, porque: (i) existe un alto índice de solicitudes de protección desde antes del año 2007 que se encuentran represadas, que generan una duplicidad en los trámites de protección.<sup>55</sup> El RUPTA tiene información incompleta y desactualizada, por ejemplo, no cuenta con información respecto del 40% de las solicitudes de protección remitidas por el INCODER a las oficinas de instrumentos públicos con corte al 1 de enero de 2010. Lo anterior evidencia la falta de coordinación entre la entidad coordinadora del sistema de protección de predios (INCODER) y las entidades encargadas de materializar la medida de protección. Adicionalmente tan solo el 24% de las solicitudes se han materializado, porcentaje que resulta insuficiente frente a la magnitud del fenómeno de despojo en el país.

La Procuraduría estima que esta situación pone en evidencia la incapacidad del sistema para proteger derechos derivados de la ocupación y posesión de bienes inmuebles rurales. Este ente de control constató las dificultades de los titulares de derechos reales imperfectos para materializar la medida de protección de enajenar un bien, pues dada la rigidez del sistema registral colombiano, resulta prácticamente imposible proteger efectivamente derechos derivados de la ocupación y/o ocupación de bienes baldíos.

Sostiene que dicha situación es indicativa de que el RUPTA no refleja de manera fidedigna la realidad del despojo de la tierra, advierte que en la II Encuesta Nacional de Verificación (II ENV-2008) adelantada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado<sup>56</sup>, se

<sup>54</sup> La Procuraduría informa que en las ciudades de Medellín y Bogotá, los municipios por lo general no tienen conocimiento de la manera en que deben implementar los programas de protección.

<sup>55</sup> Esta situación fue constatado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) de Ibagué, en donde el 20% de las protecciones tramitadas en el año 2009, ya habían sido tramitadas con anterioridad, y el 1.66% de dichas protecciones ya se encontraban canceladas al momento en el que se realizó la segunda remisión por parte del INCODER. Esto pone en evidencia las falencias en la información obrante en el RUPTA, la cual se encuentra desactualizada e incompleta, en la medida que no recoge íntegramente los datos con los que cuentan las distintas ORIP.

<sup>56</sup> Cfr. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. “Comentarios a los lineamientos de política pública de tierras y territorios para la población víctima del desplazamiento forzado presentados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional el 5 de octubre de 2009”. Bogotá, noviembre de 2009.

calculó que el número de hectáreas despojadas a la población en situación de desplazamiento forzado asciende a 5.5 millones de hectáreas; contrastando este cálculo con los datos suministrados por el Proyecto Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social, con corte al 31 diciembre 2009, allí se señala que los derechos protegidos a través de las rutas de protección individual y colectiva ascienden a 3.462.117 hectáreas. Al confrontar las dos cifras anteriores, la Procuraduría observa que al menos un 37% de las hectáreas despojadas no se encuentran registradas oficialmente.

Avizora el ente de control que el reto para el INCODER, y en general para el SNAIPD, es el de identificar las barreras para que las personas víctimas del delito de desplazamiento forzado que han sido objeto de despojo de sus tierras, accedan a la medida cautelar de protección a través del RUPTA, ya que dicha población no está logrando proteger sus derechos patrimoniales, por una parte, debido al temor que dicha protección se convierta en un nuevo factor de persecución, y de otra, por la expectativa cercana de muchos núcleos familiares a disponer de su derecho sobre dichos predios, para que con los recursos obtenidos de la venta puedan estabilizarse en la ciudad donde se encuentran reasentadas.

### 3.2.9.3. Acceso a la tierra y la vivienda

La Procuraduría constató el escaso cubrimiento de los programas gubernamentales de acceso a la propiedad inmueble rural de la población en situación de desplazamiento. Así, tan solo 237 mujeres cabeza de hogar accedieron al Subsidio Integral de Tierras (SIT) en el año 2008, y solo 58 mujeres pudieron acceder al subsidio en el año 2009. Advierte que en el 2009 se abrió una sola convocatoria para población desplazada, (convocatoria SIT-02 del 2009), que recibió un total de 1.482 proyectos para 12.863 familias aspirantes al beneficio, y con corte al mes de febrero de este año, tan solo existían 25 proyectos con resolución de adjudicación que corresponde a 156 familias, es decir, tan solo un 1.21% de los postulados en el 2009 accedieron efectivamente al subsidio a febrero de 2010, y 103 proyectos que corresponde a 546 familias tienen opción de acceder al mismo, lo que corresponde a que solo el 5.45% de los postulados en el 2009 pueden acceder efectivamente al referido subsidio<sup>57</sup>.

El acceso de las familias en situación de desplazamiento a soluciones de vivienda, es precario, pues 220.811 familias se han postulado a las distintas modalidades de subsidio para soluciones de vivienda, a saber, (i) adquisición de vivienda nueva y/o usada, (ii) arrendamiento, y (iii) construcción en sitio propio y/o mejoramiento de construcción existente, de las cuales tan solo el 20% de los postulados accedieron efectivamente al subsidio al mes de marzo de 2010 y el 42% de los postulados se encuentran aún en fila para acceder al

---

<sup>57</sup> Por ejemplo, en el departamento del Meta tan solo el 0.013% de las víctimas del delito de desplazamiento forzado han sido beneficiadas por los programas de acceso a tierras ofrecidos por el INCODER entre los años 2002 y 2009, y han sido atendidos tan solo 368 hogares. La situación del Caquetá es similar, pues tan solo 0.010% de los hogares asentados en la jurisdicción fueron beneficiados en el mismo periodo por dichos programas.

mismo. Para la Procuraduría, es preocupante que dichas postulaciones se presentaron en el año 2007, es decir, han pasado casi tres años desde que se presentó la oferta institucional y a la fecha de corte de la presente información (15 de marzo de 2010), un porcentaje muy bajo de los postulados habían accedido efectivamente a la solución de vivienda. Hay una baja cobertura de estos programas por lo que advierten que la reformulación ordenada por la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, no ha sido atendida a cabalidad.

#### 3.2.9.4. Atención humanitaria de emergencia

La Procuraduría General de la Nación considera que la “Atención Humanitaria de Emergencia” y la prórroga, sigue siendo uno de los obstáculos en la superación del estado de cosas inconstitucional. El Coordinador del Sistema Nacional no tiene la capacidad para responder a las peticiones ciudadanas, en especial la atención humanitaria de emergencia y su prórroga. El término de 35 días, al que se había comprometido, para resolver las peticiones, no se cumple. Al responder no se informa la fecha en la que el hogar gozará efectivamente de su derecho a la alimentación y al alojamiento<sup>58</sup>.

La falta de respuesta, sumada a la ausencia de atención diferencial y a la incorporación concreta de la presunción constitucional de prórroga automática de la Atención Humanitaria de Emergencia, idéntica en todas las entidades territoriales del país, resulta violatoria de los derechos de esta población. Señala que el esquema de centralización de solicitudes es ineficaz porque las víctimas deben esperar a que las Unidades Territoriales de Acción Social y/o las Unidades de Atención y Orientación, trasladen sus peticiones al nivel central, para que allí sean procesadas. Contrariando los principios de las actuaciones administrativas, celeridad y la eficacia. Las deficiencias obligan a los organismos de control a activar sus funciones misionales por las solicitudes y quejas de la población desplazada.

Denotando la gravedad de la problemática por el agotamiento de recursos programados para cubrir la Atención Humanitaria de Emergencia y sus prórrogas, pregunta la Procuraduría *“al señor Director de Acción Social, ¿cuál es la real situación en materia de recursos presupuestales de la entidad al respecto?, y a sabiendas que esta situación se estaría presentando por el comportamiento en los primeros meses del año frente a miles de solicitudes, ¿qué trámites ha emprendido en consecuencia?, y ¿desde cuándo?, para apropiar los recursos suficientes a fin de dar cumplimiento al mandato constitucional y legal que tiene Acción Social frente a la protección de las víctimas dentro de esta fase de atención. Así mismo, después de un año de cambios estructurales en el modelo de atención, preguntamos al señor Director, ¿por qué a la fecha Acción Social aún no está en capacidad de responder con eficiencia y oportunidad a la población en materia de Atención Humanitaria y sus prórrogas?”*

<sup>58</sup> Al llamar al centro de atención telefónica para conocer la respuesta institucional frente a sus solicitudes, se les informa – una vez agotado el término de los 35 días – que deben estar llamando cada veinte (20) días para conocer la fecha en que les serían programadas dichas ayudas.

### 3.2.10. Falencias de los procesos de retorno y/o reubicación <sup>59</sup>

<sup>59</sup> Los informes de Procuraduría General incluidos en este análisis fueron:

- Informe vigésimo tercero de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Informe especial sobre la situación de la población víctima del delito de desplazamiento forzado en el departamento de Arauca (municipios de Arauca, Tame y Saravena)
- Informe vigésimo cuarto de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia t-025 de 2004. Sesión técnica regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral la población desplazada – Costa Caribe
- Informe vigésimo quinto de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia t-025 de 2004. Sesión técnica regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral la población desplazada. Departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca. Alcaldías distritales de Bogotá D.C., alcaldías municipales de Medellín y Cali.
- Informe vigésimo sexto de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia t-025 de 2004. Sesión técnica regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral la población desplazada. Nariño
- Informe vigésimo séptimo de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia t-025 de 2004. Sesión técnica regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral la población desplazada. Departamentos de Cauca, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca. Alcaldías de Argelia, Balboa, Bolívar, Buenos Aires, Cajibío, El Tambo, Guapi, La Vega, López, Miranda, Patía, Piamonte, Popayán, Cauca, Santander De Quilichao, Timbiquí, Toribio en el Cauca; Alcaldías de Barbacoas, Cumbitara, El Charco, Leiva, Los Andes, Olaya, Herrera, Pasto, Policarpa, Roberto, Payán, Samaniego, Santa, Bárbara, Tamirango, Tumaco en Nariño; Alcaldías de Leguízamo, Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, San Miguel, Valle Del Guamuez, Villagarzón en Putumayo; y Alcaldías de Buenaventura, Cali, Dagua, Jamundí, Tuluá en el Valle del Cauca. Abril de 2010.
- Informe vigésimo octavo de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia t-025 de 2004. Sesión técnica regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral la población desplazada. Departamentos de CAQUETÁ, GUAVIARE, META, VAUPÉS y AMAZONAS; Alcaldías de Belén de los Andaquíes, Cartagena Del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, La Montañita, Milán, Puerto Rico, San José Del Fragua, San Vicente Del Caguán, Solano, Solita, Valparaíso Calamar, El Retorno, Miraflores, San José Del Guaviare, Acacias, El Castillo, Granada, La Macarena, Lejanías, Mapiripán, Mesetas Puerto, Concordia, Puerto Lleras Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe, Villavicencio, Vistahermosa, Taraira, Cumaribo y Leticia. Abril, 2010.
- Informe vigésimo noveno de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia t-025 de 2004. Sesión técnica regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral la población desplazada. Departamentos de ANTIOQUIA, CALDAS, CHOCÓ y RISARALDA, Alcaldías de Abejorral, Anorí, Apartadó, Arboletes, Argelia, Betulia, Cáceres, Carepa, Caucasia, Chigorodó, Cocorná, Dabeiba, El Bagre, Frontino, Granada Ituango Medellín, Montebello, Murindó, Mutatá, Nariño, Necoclí, Olaya, Peque, San Carlos, San Francisco, San Juan De Urabá, San Luis, San Pedro De, Uraba, San Rafael, Segovia, Sonson, Tarazá, Turbo, Urrao, Vigía Del Fuerte, Yondó, Zaragoza, Pensilvania, Samaná, Acandí, Alto Baudo, Bagadó, Bojaya, Carmen Del Darien, Condoto, El Carmen De Atrato, Istmina, Juradó, Medio Atrato, Nóvita, Nuquí, Quibdó, Riosucio, San José Del, Palmar, Tadó, Unguía, Pueblo Rico. Mayo, 2010.
- Informe trigésimo de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes contenidas en la sentencia t-025 de 2004. Sesión técnica regional sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral la población desplazada. Departamentos de Arauca, Guainía, Norte de Santander, Santander. Municipios de Convención, Cúcuta, El Carmen, El Tarra, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú, Barrancabermeja, Bucaramanga, Puerto Wilches, Sabana De Torres Arauca, Arauquita, Saravena, Tame, Inírida, Cumaribo. Junio, 2010.
- Informe trigésimo primero de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco de los autos 007 y 314 de 2009. Departamentos de Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Huila y Tolima. Municipios de Pisba; Chámeza y Yopal; La Palma, Soacha y Viotá; Algeciras, Colombia, Garzón, Neiva y Pitalito y, Ataco, Chaparral, Coyaima, Cunday, Dolores, Ibagué, Líbano, Natagaima, Ortega, Planadas, Prado, Rioblanco, Rovira y San Antonio. Junio, 2010.
- Informe trigésimo segundo de seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco de los autos 007 y 314 de 2009. Julio 2010.

La Procuraduría General de la Nación estima que la estrategia “Retornar es vivir” constituye un paso importante para el desarrollo de los procesos de retorno y/o reubicación que permite a las personas en situación de desplazamiento gozar efectivamente de sus derechos.<sup>60</sup> Sin embargo, a través de su trabajo en las entidades territoriales, ha podido constatar el estancamiento y retroceso en el componente de retorno y reubicación.<sup>61</sup>

En general, la Procuraduría muestra preocupación por las debilidades de la estrategia y las graves irregularidades cometidas por las autoridades competentes en los procesos de retorno. Algunas de las falencias más graves evidenciadas en los Informes de la Procuraduría son:

- Los procesos de retorno o reubicación no se realizan bajo las condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad que corresponde conforme a las normas nacionales (Ley 387 de 1997, decreto 2569 de 2000, Decreto 250 de 2005, Decreto 1997 de 2009) y los Principios Rectores del desplazamiento forzado.<sup>62</sup>
- Los retornos se producen de manera irregular, “*debido a la reiterada y sistemática desatención de las autoridades municipales y departamentales frente a la grave situación que enfrentan [las comunidades desplazadas]*”. Los desplazados se ven obligados a retornar por la falta de atención de los municipios receptores quienes no tienen políticas de inserción laboral ni proyectos sostenibles de alimentación y alojamiento.<sup>63</sup>
- En la medida en que no hay acompañamiento en todos los procesos de retorno, no se tiene certeza sobre la población retornada.<sup>64</sup>
- Tampoco se respeta el principio de seguridad, debido a las condiciones de orden público donde son visibles los desplazamientos sistemáticos y los asesinatos selectivos.<sup>65</sup>
- La Fuerza Pública no cuenta con planes o acciones de protección para la población que ya ha retornado de manera irregular. Tampoco cuenta con los debidos estudios de seguridad en los municipios y corregimientos objeto de retorno.<sup>66</sup>
- Las autoridades de policía y militares, para el proceso de evaluación de seguridad en las zonas de retorno, realizan la verificación de la información de las víctimas con autoridades policiales o de inteligencia, lo que pone en grave riesgo la seguridad e integridad de las personas retornadas, dada la persecución a la que están sometidas las víctimas de desplazamiento.<sup>67</sup>
- En general, hay un vacío de información en las administraciones territoriales sobre los procesos de retorno y/o reubicación.<sup>68</sup> Por ejemplo, hay un desconocimiento en el contenido y las entidades responsables de

<sup>60</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, pg.30

<sup>61</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 32, Jul10, pág.54

<sup>62</sup> Ib. ídem., Jul10, pág.66.

<sup>63</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.23, pág.15, 63, 64, 71, 85.

<sup>64</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 26, pág.102

<sup>65</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 23, pág.63; IPGN23, pg.35

<sup>66</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 32, Jul10, pág.67; IPGN29, pg.25; IPGN No. 27, pág.20.

<sup>67</sup> Ib. ídem., Jul10, pág.67.

<sup>68</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, pág.35.

impulsar programas de estabilización socioeconómica durante los procesos de retornos y/o reubicaciones.<sup>69</sup>

Algunos de los casos en los que se han identificado irregularidades graves son:

- En Neiva, las autoridades locales manifiestan que proveen transporte para quienes soliciten apoyo en el retorno, pero no brindan acompañamiento alguno a la población en el proceso. Incluso, la misma Secretaría de Gobierno municipal, señala que estos procesos se realizan *“por cuenta y riesgo propio [de la víctima]”*<sup>70</sup>.
- La Secretaría de Gobierno departamental de Tolima informa que ninguno de los procesos de retorno priorizados en la estrategia *“Retornar es Vivir”* cuenta aún con evaluación de seguridad en las zonas. Da como ejemplos, los casos de Puerto Saldaña - Río Blanco, Santiago Pérez y Canoas - Ataco, Monte Frío - Natagaima.<sup>71</sup>
- En Tolima, es evidente la falta de información de las autoridades frente a los procesos de retorno y la falta de planes de acción o protección para los 248 hogares retornados en estos últimos dos años, todos retornados sin condiciones de seguridad señalándose incluso en una comunicación de la VI Brigada a la Procuraduría Regional del Tolima, que: *“debido a la difícil situación de orden público en los sectores de Santiago Pérez-Ataco y Puerto Saldaña-Río Blanco, en el sur del Departamento, no se recomienda, por ahora, el retorno de las familias desplazadas (...)”*<sup>72</sup>.
- En los municipios de Río Blanco y Ataco (Tolima) se ha realizado la *“verificación de datos y antecedentes de cada [una de las personas desplazadas] que conforman dicho listado, verificando que el personal sea idóneo y el trámite [del] plan de retorno se realice de forma transparente”*, poniendo en riesgo la seguridad de las personas desplazadas.<sup>73</sup>
- En Arauca, durante Agosto de 2006 los habitantes de Caño Claro, se vieron obligados a retornar después de recibir presuntos señalamientos como colaboradores de las guerrillas por parte de algunos habitantes y autoridades locales de Tame, quienes de manera irregular promovieron en ellos un proceso de retorno, desconociendo los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.<sup>74</sup>
- Algunos retornos en Arauca han estado motivados por el hacinamiento y la inseguridad alimentaria recurrentes en el asentamiento temporal.<sup>75</sup> Por ejemplo, la situación de tres familias de jefatura femenina, quienes en septiembre de 2008 regresaron al sector del resguardo aledaño a la vereda Las Pavitas por las precarias condiciones en las que estaban.<sup>76</sup>
- En Tame (Arauca), en el resguardo de *“Los Parreros”* se encuentran asentadas las comunidades indígenas de *“La Esperanza”*, *“Caño Claro”* e

<sup>69</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.24, pág.66.

<sup>70</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.32, Jul10, pág.67

<sup>71</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.31 Jun10, pág.10

<sup>72</sup> Ib. ídem. Pág.10, 12

<sup>73</sup> Ib. ídem. Pág. 10

<sup>74</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.23, Pág.43

<sup>75</sup> Cfr. ICBF. Regional Arauca. Grupo de Asistencia técnica, planeación y sistemas. Caracterización de las comunidades indígenas desplazadas de la Esperanza, Iguanitos y Caño Claro. Junio de 2009.

<sup>76</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 23, Pág.44

“Iguanitos” desde hace 2 años la primera, y hace un año las dos restantes. Actualmente, en la comunidad indígena receptora persisten muchos problemas de convivencia y seguridad, pues el territorio es insuficiente para albergar cuatro comunidades simultáneamente, lo que ha generado una serie de conflictos que han conducido a amenazas y agresiones personales por presuntos hurtos de alimentos y animales entre las etnias *Makaguán* y *Cuiba*, a las que pertenecen estas comunidades, todas de la familia lingüística *Guahiba*. La situación de seguridad alimentaria de estas comunidades está en riesgo, y no han recibido la ayuda humanitaria de emergencia necesaria. Ante su situación de precariedad las tres comunidades, han querido retornar, pero no han podido por falta de garantías de seguridad. En Marzo de 2009 que lo intentaron, fueron atacadas por grupos armados al margen de la ley.<sup>77</sup>

- Las solicitudes de retorno de las comunidades desplazadas en el Arauca no son atendidas por las autoridades locales. La Procuraduría conoció esta omisión en los casos de las comunidades de La Esperanza, Caño Claro, Iguanitos, Cabuyos, Betoyes, Botalón, Alto Cauca, Puerto Seco y Nápoles.<sup>78</sup>
- En los terrenos aledaños al resguardo de “Los Parreros” continúan las acciones militares. La comunidad manifiesta que la Fuerza pública ha minado algunos terrenos que ponen en riesgo la seguridad de las cuatro comunidades indígenas asentadas en el lugar.<sup>79</sup>
- Las familias del caserío de Puerto Lleras (Arauca), desplazadas desde hace 2 años, se han visto obligadas a retornar por su propia cuenta, pero aún no han recibido los auxilios correspondientes a la activación del protocolo de retornos y reubicaciones, a pesar de que Acción Social se ha comprometido con visitas colectivas que no ha realizado.<sup>80</sup>
- En Saravena (Arauca) la Procuraduría ha recibido denuncias sobre personas desplazadas que han retornado en condiciones irregulares y han sido asesinadas. Además, denuncian que son muchas las familias que se ven obligadas a retornar debido al hambre y la exclusión en los lugares de asentamiento.<sup>81</sup> Similar situación ocurrió en El Charco (Nariño), donde 147 familias retornaron irregularmente ante la falta de una respuesta institucional y en varios casos tuvieron que volverse a desplazar.<sup>82</sup>
- En Abejorral (Antioquia), se han presentado retornos sin acompañamiento alguno, lo que refleja “*un serio vacío de participación de Acción Social en dichos procesos*”.<sup>83</sup>
- En San Rafael (Antioquia), es preocupante que las autoridades locales manifiesten que dado el impulso de “Retornar es vivir”, “*hoy no debe[n] seguir hablando de población desplazada sino de población retornada o en proceso de retorno o reubicación*”, pues las personas desplazadas corren el riesgo de perder el acceso a los beneficios definidos para la población en

<sup>77</sup> Ib. ídem. Pág. 50, 55, 56

<sup>78</sup> Ib. ídem. Pág. 55, 64

<sup>79</sup> Ib. ídem., Pág. 56

<sup>80</sup> Ib. ídem., Pág. 75

<sup>81</sup> Ib. ídem., Pág. 87

<sup>82</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No 27, Pág. 14

<sup>83</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág. 32

- situación de desplazamiento, preocupación que ha sido manifestada por las mismas víctimas a la Procuraduría.<sup>84</sup>
- En el departamento del Meta son pocas las evaluaciones de riesgo realizadas por la Fuerza Pública para los procesos de reubicación y/o retorno. Además, las que se hacen, no tienen en cuenta el tratamiento diferenciado que debería dársele a estos procesos por tratarse de soluciones duraderas para las víctimas del desplazamiento. Por ejemplo, no se diferencian las reubicaciones de los retornos, a pesar de las implicaciones tan diferentes de cada proceso, especialmente para la seguridad de las personas desplazadas. Ante esta situación, pueden generarse dos resultados igualmente inadmisibles para la Procuraduría: *“(i) que el funcionario autorice el retorno o la reubicación en una zona en donde no es viable hacerlo, razón por la cual coloca en riesgo y expone a una posible revictimización a la población en situación de desplazamiento; y (ii) que el funcionario limite de manera injustificada las posibilidades de retorno y/o reubicación a las víctimas que manifiestan su voluntad de adelantar uno u otro proceso.”*<sup>85</sup>
  - En Samaná (Caldas), la administración municipal manifiesta que *“en el total de desplazamientos masivos presentados en el municipio, se han dado procesos de retorno en un máximo de 8 a 15 días”*, lo que evidencia un serio desconocimiento de las condiciones que realmente implican un proceso de retorno. Esta situación ya se había presentado en Betulia (Antioquia) donde las autoridades del municipio receptor ofrecen dentro de la atención inmediata el transporte para *‘garantizar la reubicación o retorno’*.<sup>86</sup>
  - En la vereda Chimbicito (Nariño) se hizo el retorno de 200 familias, a sólo una semana del hecho masivo del desplazamiento y sin acompañamiento institucional alguno. Por la falta de una evaluación de seguridad en la zona, una persona de la comunidad fue asesinada.<sup>87</sup>
  - Las comunidades indígenas desplazadas en Nariño, como la Awá en el municipio de Ricaurte, se han visto obligadas a retornar irregularmente, generando mayores riesgos para su integridad individual y colectiva, pues vuelven a la situación de riesgo inicial, y sin el acompañamiento estatal requerido, en algunos casos deben volver a desplazarse.<sup>88</sup>
  - En el Charco, de las 1.783 familias desplazadas en 2007, 1.100 fueron atendidas en procesos de retorno. Sin embargo, estos no fueron sostenibles toda vez que las necesidades alimentarias de las familias retornadas no fueron suficientemente cubiertas, por lo que se vieron obligadas a desplazarse otra vez.<sup>89</sup>
  - En los corregimientos de Santa Cruz y Sánchez (Nariño) se manifiesta que la gente retornó forzosamente, producto de algunas insinuaciones de la Fuerza Pública para que regresaran a sus veredas.<sup>90</sup>

---

<sup>84</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.29, Pág.33

<sup>85</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág.25

<sup>86</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág.34

<sup>87</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág.70, 78

<sup>88</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 26, Pág.45, IPGN No. 27, Pág.105, 138

<sup>89</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.26, Pág.52

<sup>90</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 26, Pág.109

- El alcalde José Arnulfo Preciado Cabezas en una sesión del CNAIPD manifestó que la población desplazada de la vereda El Bombón “no ha querido retornar porque prefiere permanecer en el municipio ‘por pereza’ y ‘desangrando el poco presupuesto del municipio’.” La Procuraduría preocupada por estas manifestaciones que pueden generar estigmatización en la población desplazada le recordó a la autoridad local que si tiene información y pruebas relacionadas con falsos testimonios o fraude relativos a sus declaraciones, tiene la obligación de denunciar tales hechos ante las autoridades competentes.<sup>91</sup>

Ante estas dificultades, la Procuraduría considera “*absolutamente indispensable*” que cada comunidad étnica pueda habitar dentro de su propio resguardo, en un territorio que garantice sus usos y costumbres; así como su seguridad alimentaria la cual está seriamente amenazada por todas las comunidades que allí deben convivir a causa del desplazamiento.

Asimismo, considera importante que las soluciones duraderas previstas en el marco jurídico para los retornos y reubicaciones estén dotadas de plenas garantías de eficiencia y eficacia en su desarrollo e implementación, de tal forma que se pueda garantizar a las víctimas el respeto a los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad; con mayor razón, cuando se ha evidenciado que el acceso de la población retornada y/o reubicada a la oferta institucional establecida para ellos, es limitado.<sup>92</sup>

Igualmente, la Procuraduría hace hincapié en que la presencia de fuerza pública en la zona no significa necesariamente garantía de seguridad, si no que por el contrario hay indicios de que esta presencia expone a población a un mayor riesgo en los procesos de retorno y/o reubicación.<sup>93</sup>

Por último, vale la pena señalar que para la Procuraduría “*si la población se ve obligada a retornar, (.) dada la falta de condiciones sociales y de seguridad para vivir en el lugar de recepción, así como por la falta de una debida atención y acompañamiento del retorno, resulta inaceptable que las autoridades locales, departamentales y nacionales consideren que dichas personas retornadas irregularmente ya no son desplazadas, cuando precisamente el retorno se realizó sin el lleno de los requisitos legales cuales son los de voluntariedad, seguridad y dignidad.*”<sup>94</sup> (Subrayado fuera del texto)

### 3.2.10. Debilidades en la adopción de enfoques diferenciales.

La Procuraduría observa que existen dificultades técnicas, administrativas y presupuestales, para que las entidades territoriales apliquen criterios diferenciales en materia de atención, protección y prevención del

<sup>91</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.26, Pág.89

<sup>92</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 29, Pág.29

<sup>93</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No. 26, Pág.96

<sup>94</sup> Informe de la Procuraduría General de la Nación No.23, Pág.90

desplazamiento forzado, así como para diseñar políticas públicas locales que beneficien, a sujetos de especial protección constitucional.

No se han podido compaginar las políticas definidas en el nivel central, por cuanto no se cuenta aún con criterios, lineamientos y metodologías claras de coordinación y aplicación de dichos enfoques desde lo nacional hacia lo local. La Procuraduría manifiesta no entender, que en materia de atención humanitaria y prórrogas, se entregue indistintamente dinero para todos los grupos poblacionales, sin criterios frente a la identidad cultural.

### 3.3. Conclusiones y recomendaciones

En desarrollo de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, la Nación se encuentra en la obligación de orientar una política especial para aquellos territorios que registran de manera alarmante la dinámica simultánea de ser receptores y expulsores de población desplazada; y que dicha política se proyecte en los planes de desarrollo municipales y departamentales, en los PIU territoriales, así como en la definición de los presupuestos para prevención y atención del desplazamiento forzado en cada uno de estos territorios.

Es necesario que las autoridades locales, departamentales e incluso nacionales, revisen y corrijan las presuntas actitudes discriminatorias que transversalizan los procesos de atención, y en general, el diseño mismo de las políticas públicas territoriales, que a su vez limitan o impiden avanzar los altos compromisos administrativos y presupuestales que demanda la efectiva atención a la población desplazada y/o confinada.

En materia presupuestal, es preocupante que los únicos recursos que se están destinando a la atención de la población desplazada, corresponden a los que transfiere la Nación a través del SGP. En cuanto a los recursos de libre destinación o los de libre inversión, las entidades territoriales tienen muy pocas posibilidades de asignarlos a la atención de la población desplazada, especialmente cuando sufren una precaria capacidad presupuestal bien sea por su categorización legal (municipios categoría 5 y 6) o por la existencia de procesos de restructuración de pasivos bajo la Ley 550 de 1999. En esa medida, los pocos recursos propios con que cuenta la entidad territorial terminan siendo dirigidos al pago de la deuda, reduciendo en consecuencia el margen de inversión en esa materia para el gobernante de turno.

La descentralización de varias competencias y responsabilidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada en los territorios se ha realizado sin una clara corresponsabilidad fiscal desde el nivel central, Vg. en el Sistema General de Participaciones, para responder a dichas exigencias, particularmente visibles en un componente fundamental de la política, como es la atención humanitaria de emergencia.

Muchos de los PIU que han sido diseñados, no son idóneos para lo que se demanda de una política pública territorial, Vg. muchos presupuestos

destinados para esta población se ven limitados en su ejecución por falta de una debida articulación de éstos en los PIU, y a su vez, de los PIU con los respectivos Planes de Desarrollo municipales y departamentales.

Son preocupantes las deficiencias, e incluso los retrocesos en los distintos procesos de valoración y registro por parte de Acción Social, que pueden obedecer, entre otras razones, a la política de centralización que ha venido desarrollando la entidad desde el año 2007. Esta dificultad se refleja particularmente en la falta de información oficial con la que cuentan (i) los enlaces territoriales de esta entidad en las Unidades de Atención y Orientación, y (ii) los profesionales de Registro en las distintas Unidades Territoriales, en contraste con la información oficial que maneja Acción Social a través del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), verificable en su página Web institucional.

Es importante fortalecer de manera urgente y prioritaria el procedimiento de protección de predios y territorios abandonados, donde el reto para el INCODER, y en general para el SNAIPD, es el de identificar todas las barreras observadas en el mismo, para que las personas víctimas del delito de desplazamiento forzado que han sido objeto de despojo de sus tierras, accedan de manera efectiva y oportuna a la medida cautelar de protección a través del RUPTA.

Reitera su preocupación respecto de la información que en reuniones de seguimiento y control ha conocido, acerca del inminente agotamiento de recursos de Acción Social programados para cubrir la Atención Humanitaria de Emergencia y sus prórrogas. Situación que los lleva a preguntar al señor Director de la entidad coordinadora del SNAIPD, *¿cuál es la real situación en materia de recursos presupuestales de la entidad al respecto?*, y a sabiendas que esta situación se estaría presentando por el comportamiento en los primeros meses del año frente a miles de solicitudes, *¿qué trámites ha emprendido en consecuencia?*, y *¿desde cuándo?*, para apropiar los recursos suficientes a fin de dar cumplimiento al mandato constitucional y legal que tiene Acción Social frente a la protección de las víctimas dentro de esta fase de atención. Así mismo, después de un año de cambios estructurales en el modelo de atención, la procuraduría pregunta al señor Director, *¿por qué a la fecha Acción Social aún no está en capacidad de responder con eficiencia y oportunidad a la población en materia de Atención Humanitaria y sus prórrogas?*

#### **4. Informe de la Contraloría General de la República<sup>95</sup>:**

4.1. En el informe de la Contraloría del 16 de Julio de 2010, en donde trata temas de la política pública de atención a la población desplazada, hace una

---

<sup>95</sup> Contraloría General de la República. "Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada por la violencia y garantía del goce efectivo de los derechos". 16 de Julio de 2010

presentación general de la misma y en particular trata los principios de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad.

4.2. La Contraloría se refiere en su informe, a la información presentada por el Ministerio del Interior y de Justicia en donde se afirma que trabaja en la elaboración de un documento CONPES, mediante el cual se determinarían cuales son los lineamientos de la política, para lograr una estrategia de articulación entre la Nación y las entidades territoriales, en materia de prevención y atención del desplazamiento forzado. A este respecto la Contraloría señala: *“Aunque esto denota un esfuerzo e interés en la aplicabilidad de los principios de competencia, evidencia igualmente, que aún no existe claridad respecto de los criterios de aplicabilidad de los mismos, y que la producción normativa existente hasta el momento no ha sido suficiente para el mejoramiento de la política pública, es decir, que pese a las disposiciones Constitucionales, las reiteraciones jurisprudenciales y los avances legales, no logran materializarse los derechos de las personas desplazadas.*

*Adicionalmente, ello evidencia que desde el punto de vista administrativo, los operadores finales de dichas normas no han interiorizado su obligación, tampoco han dado una perspectiva de derechos a su labor administrativa, lo anterior conduce a que pese a la producción normativa, no se logre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional”<sup>96</sup>.*

4.3. La Contraloría se refiere al tema de presupuesto y a la información proporcionada por el Departamento Nacional de planeación, sobre la vigencia del 2009, así: *“La situación descrita, evidencia que la información reportada en relación con el esfuerzo presupuestal realizado por los Entes Territoriales no es consistente ni oportuna, lo cual dificulta a la Contraloría General de la República realizar el seguimiento solicitado por la Honorable Corte Constitucional. Así mismo, dificulta cumplir con lo ordenado por este Alto Tribunal, sobre realizar la evaluación anual correspondiente al presupuesto destinado, para determinar si efectivamente se está efectuando un mayor esfuerzo fiscal para atender a la población afectada.”<sup>97</sup>*

Respecto al diagnóstico sobre la demanda de servicios, capacidad presupuestal, administrativa, técnica, humana, oferta de servicios y cómo se han complementado los esfuerzos presupuestales, la Contraloría dice en este informe, lo siguiente: *“En general, se observa falta de información y de especificación de las cifras, y en relación con los compromisos se observa la necesidad de efectuar una mayor gestión para la consecución de los recursos con las diferentes entidades del orden departamental y nacional, que brindan apoyo a la población desplazada. Dichas situaciones indican debilidad en la aplicación de los principios de coordinación en materia presupuestal, ya que*

---

<sup>96</sup> Informe de la Contraloría General de la Nación. 16 de Julio de 2010. págs. 16 .

<sup>97</sup>Ib. ídem. Pág.14.

*muchos manifiestan la necesidad de mayores recursos pero no identifican cómo financiarlos<sup>98</sup>.*

4.4. Frente a las actividades realizadas para lograr el compromiso de las entidades territoriales en el tema de presupuesto, como es el caso de la elaboración de un Formato Único Territorial, la Contraloría afirma, que *“no cumplen con las expectativas, por cuanto, por sí solas no responden efectivamente a cómo la Entidad ha desarrollado una estrategia que garantice un mayor compromiso fiscal y administrativo por parte de los entes territoriales, para brindar atención integral a la población desplazada por la violencia asentada en sus regiones, es decir, no se evidencian resultados concretos que demuestres la materialización de dicho compromiso<sup>99</sup>”*

4.5. En cuanto a la financiación de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada, la Contraloría expresa su preocupación porque *“aunque se prevé que la política pública es sostenible a futuro, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que debido a la rigidez e inflexibilidad del gasto público y la necesidad de hacer frente a nuevas obligaciones, derivadas de leyes o de fallos de Altos Tribunales, puede reducirse la capacidad de gestión presupuestal del Ejecutivo frente a la realización del goce efectivo de derechos de la población desplazada<sup>100</sup>”*.

4.6. La Contraloría crítica el hecho de que el Ministerio del Interior y de Justicia admite que los Planes Integrales Únicos se encuentren en diferentes niveles de desarrollo, y que ello se debe al desconocimiento de los funcionarios de las entidades territoriales de la política, del enfoque diferencial y de los Indicadores de Goce efectivo de Derechos. Por lo que no utilizan esta herramienta como instrumento de planeación de sus actividades.

Además esa institución, reconoce que existen otras fallas en la implementación de la política como que la alta rotación de personal, afecta la continuidad de las tareas, así como el uso de diferentes metodologías utilizadas por entidades nacionales y organismos de cooperación que prestan asistencia técnica.

4.7. De lo anteriormente expuesto, la Contraloría afirma y reconoce que *“si bien se ha avanzado en acciones de sensibilización y capacitación sobre las responsabilidades de los entes territoriales, aún no existe el suficiente conocimiento sobre cómo y con quién trabajar las diferentes problemáticas que se presentan en las diferentes regiones del país, lo cual impide evidenciar de forma tangible el esfuerzo y mejoramiento de la política pública por medio de la materialización efectiva del goce de derechos<sup>101</sup>”*.

<sup>98</sup> Ibidem. Pág.19 De la situación descrita. La Contraloría cita como ejemplo, el siguiente: “El departamento de Antioquia considera que los recursos son insuficientes para dar respuesta al goce efectivo de derechos, dado que el 90% de los municipios del departamento son de categoría 5 y 6, razón por la cual, la Gobernación y la Nación deberán concurrir y subsidiar los presupuestos requeridos. Sin embargo, en la información reportada no se observa cómo deberá realizarse esta estrategia.

<sup>99</sup> Informe de la Contraloría General de la Nación. 16 de Julio de 2010. pág.24.

<sup>100</sup> Ib. ídem. Pág. 27.

<sup>101</sup> Ib. ídem. Pág. 15

4.8. La Contraloría concluye que la articulación interinstitucional “*es débil, particularmente desde el nivel central, muchos entes territoriales manifiestan tener comunicación permanente, pese a ello, también reconocen la poca o débil coordinación con la Nación, otros confunden la articulación con la remisión de informes; así mismo, se remite la información incompleta e inconsistente*”<sup>102</sup>. La Contraloría encuentra que aún se evidencian vacíos y fallas en la coordinación Nación-territorio, lo que genera como resultado que la política pública de Atención Integral a la Población Desplazada, siga siendo aún hoy un tema desconocido por las autoridades encargadas de su ejecución y por tanto no se refleje en el Goce Efectivo de Derechos de la población víctima de este delito.

## **5. Informe de la Defensoría Del Pueblo**

En el informe presentado a la Corte Constitucional por la Defensoría del Pueblo el 10 de Julio de 2010, titulado “*Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada y garantía del goce efectivo de los derechos de esta población auto 314 de 2009*”, la Defensoría realiza una descripción de lo ocurrido en las siete secciones técnicas regionales y, así mismo resume las falencias encontradas en las diferentes regiones y departamentos por parte de sus defensorías seccionales y hace un recuento de las sugerencias que realizan las mismas.

### **5.1. Primera sesión técnica: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena y Sucre**

5.1.1. En la descripción del panorama de la región de Caribe, la Defensoría explica que del 8% de la población total del país se encuentra incluida como víctima del desplazamiento forzado en el Registro Único de Población Desplazada, el 30% de esta población desplazada se encuentra en esta región. Y a pesar de la disminución del desplazamiento en esta zona reportada por Acción Social, sigue siendo preocupante el crecimiento año a año de personas desplazadas que engrosa la lista de espera por atención y protección.

5.1.2. Informa que la situación en esta región es muy grave, por lo que en el año de 2009 alertó del riesgo de desplazamiento masivo en los departamentos de Bolívar, Guajira, Magdalena, Cesar y Sucre. Además se emitió por parte del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas CIAT una alerta temprana en el municipio de Tierralta en el departamento de Córdoba. Explica la Defensoría que las autoridades responsables no tomaron las suficientes acciones preventivas y se presentaron desplazamientos masivos en el Sur de Córdoba, asesinatos a líderes de población desplazada en Córdoba, Bolívar y Sucre, presión de los grupos armados a los pueblos indígenas en especial los Embera Katío y Zenues en el departamento de Córdoba.

---

<sup>102</sup> Ib. ídem. Pág. 20

5.1.3. La Defensoría indica que las principales causas de desplazamiento forzado que ha identificado el equipo en terreno de la Defensoría del Pueblo en la región Caribe son: i) La problemática de despojos, usurpación, desalojos y ventas masivas de tierras, ii) pugnas por el control territorial por parte de los grupos armados ilegales, iii) atomización de las estructuras de las antiguas autodefensas, iv) consolidación grupos pos-desmovilización, v) reclutamiento forzado, vi) amenazas líderes de población desplazada y líderes comunitarios, y funcionarios públicos<sup>103</sup>, vii) masacres, viii) las estrategias de consolidación de Militar en zonas de conflicto.

5.1.4. Denuncia la Defensoría las múltiples infracciones a las reglas de DIH que atentan contra los pueblos indígenas y que desconocen su condición de población protegida, se da especialmente por parte de la fuerza pública en el ejercicio de los operativos de control territorial y de lucha contra el terrorismo. Los hechos conocidos por la Defensoría indican: ocupación de espacios protegidos dentro de territorios indígenas, afectación de áreas de cultivos tradicionales para el sustento alimentario propio; restricción a la movilidad, restricción de transporte de alimentos, combustible y artículos básicos de sobre vivencia especialmente se tienen quejas del pueblo Embera Katío.

5.1.5. En relación a la visión que tiene el Gobierno Nacional frente al conflicto en la región del Caribe, la Defensoría aclara que la desmovilización de los grupos paramilitares, el acorralamiento de la guerrilla unida a procesos de retorno en algunos departamentos de la costa Caribe podrían hacer pensar que la región se encuentra en un escenario consolidado y de post conflicto. Sin embargo en realidad en la medida en que avanzan los procesos asociados a la ley de justicia y paz, las audiencias con los jefes paramilitares y las reclamaciones de las organizaciones de población desplazada, aumentan las

<sup>103</sup> Informe de la Defensoría del Pueblo del 10 de Julio de 2010, titulado "Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada y garantía del goce efectivo de los derechos de esta población auto 314 de 2009". Pág. 7. La Defensoría denuncia "que en la región Caribe en la actualidad se presentan amenazas contra los líderes sociales (hombres y mujeres), líderes sindicales y líderes de organizaciones de población desplazada y de organizaciones de Derechos Humanos, personas pertenecientes a iglesias protestantes, apoderados de las víctimas de los grupos de las Autodefensas y en general, contra aquellas personas que se encuentran impulsando, reivindicando y exigiendo la reparación de derechos sobre el patrimonio, la propiedad y sobre la tierra y, todos aquellos contemplados en el marco de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).

- Informe de la Defensoría del Pueblo del 10 de Julio de 2010, titulado "Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada y garantía del goce efectivo de los derechos de esta población auto 314 de 2009" Pág. 8. La Defensoría "ha recibido información de algunos homicidios cometidos contra líderes y autoridades Indígenas en diferentes departamentos, sobre vinculación de líderes y autoridades tradicionales de los Pueblos Indígenas a procesos judiciales, éstos últimos sin las garantías legales respectivas, especialmente en el departamento de Córdoba, y en la Sierra Nevada de Santa Marta jurisdicción Guajira, Cesar y Magdalena.

Uno de los pueblos más afectados es el Zenú del departamento de Córdoba: Los cabildos indígenas de este pueblo en acción defensorial realizada en terreno informaron que en el año 2009 se registro el homicidio de doce (12) indígenas [Entre ellos el Jefe de la guardia indígena] y que en el año 2010 a corte de junio se han registrado siete (7) homicidios de miembros de este pueblo; una de las víctimas fue asesinada en día anterior a las elecciones de mayo 20 de 2010 (primera vuelta presidencial). Asimismo, reportaron que actualmente hay amenazas contra la vida e integridad de diez (10) líderes indígenas. Unas y otras violaciones reportadas son atribuidas a miembros de grupos postdesmovilizados que operan en la zona; igualmente se indicó que por parte de la fuerza pública no se ejerce un adecuado control sobre estos actores armados".

amenazas, las ejecuciones extrajudiciales, el control territorial, la desaparición forzada y la vulnerabilidad de las comunidades indígenas.

5.1.6. Sobre el tema de retornos dice la Defensoría que algunos de los retornos que se han llevado a cabo en esta región han sido de carácter irregular.

5.1.7. Frente al subregistro, la Defensoría deja presente la necesidad de superar el subregistro en la región ya que este genera una invisibilización de cuantas familias y comunidades se han visto y hoy están siendo afectadas por esta forma de vulneración.

5.1.8. En el marco de la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales en la política de atención integral a la población en situación de desplazamiento, preocupa a la Defensoría:

- Que se trasladen responsabilidades a los entes territoriales sin contar con la capacidad técnica, humana y presupuestal.
- Que frente a los Planes Integrales Únicos existe la imperiosa necesidad de revisar las metodologías de diseño de los mismos, para lograr su articulación a la programación presupuestal y a los planes de desarrollo territorial y evitar que queden limitados a las agendas de gobiernos territoriales, sin ser considerados como herramientas para el largo plazo.

## **5.2. Segunda Sesión Técnica: Antioquia, Cundinamarca, Soacha, Valle del Cauca y Bogotá D.C.**

La Defensoría, identifica como elemento característico de los departamentos citados en la segunda sesión técnica regional, el ser focos de recepción de población desplazada, toda vez que sus capitales con las de mayor recepción del país.

**5.2.1. Antioquia:** Respecto de Medellín la Defensoría informa que en el primer semestre de 2009 se presentaron en total 37 eventos de desplazamiento forzado intraurbanos, y en el segundo semestre del este mismo año la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia registró 49 eventos de desplazamiento interurbano, sin embargo se han presentado dificultades por parte de Acción Social para el reconocimiento de los mismos y en consecuencia para su inclusión en el registro de las víctimas en el Registro Único de Población Desplazada.

En cuanto a la respuesta institucional, dice la Defensoría, que desde que acción Social decidió a partir de Septiembre de 2009 centralizar todos los trámites y asuntos relativos a la atención de los derechos de la población desplazada en la ciudad de Bogotá, se ha desmejorado el sistema de atención a la población desplazada, en la medida que no reciben una respuesta oportuna de las autoridades.

Las siguientes son fallas en la atención a la población en situación de desplazamiento, detectadas en el año 2009, por una Mesa del Ministerio Público, liderada por la Defensoría: i) Incumplimiento de los fallos de tutela que protegen derechos fundamentales de la población desplazada del Departamento, ii) Problemas con las certificaciones que tienen la obligación de expedir Acción Social, iii) La inadecuada e inoportuna notificación personal de las Resoluciones que emite Acción Social, iv) El no reconocimiento de la condición de desplazado, v) El no reconocimiento de la condición de desplazado en razón a la extemporaneidad, vi) El no reconocimiento de la condición de desplazamiento en eventos de erradicación y fumigación de cultivos ilícitos, vii) El no reconocimiento de desplazamientos intraurbanos, viii) El no reconocimiento a la condición de desplazados a personas que por algún motivo figuran en las listas del censo electoral, en las bases de datos del SISBEN ó del Régimen Contributivo, ix) La vulneración del derecho de petición, toda vez que las respuestas a estas solicitudes se efectúan de manera extemporánea y sin respuestas o soluciones de fondo y en algunas ocasiones sin revisión de los casos individuales y, x) Por lo menos el 80% de las tutelas son por inclusión en el RUPD, atención humanitaria por primera vez y prorroga de ayuda humanitaria de emergencia.

Aunque la Defensoría reconoce los avances que en materia de atención al desplazamiento forzado se han adelantado en el ámbito nacional y en el departamento de Antioquia, sólo el 10% del total de desplazados que hay en la ciudad están siendo atendidos.

**5.2.2. Valle del Cauca.** En el municipio de Cali a Diciembre 31 de 2009 había 69.418 personas desplazadas registradas oficialmente, de ellas 32.951 son hombres y 36.467 son mujeres. Existen programas de atención a la población desplazada en el plan de desarrollo municipal, sin embargo, se observa que no existe una política integral territorial con enfoque de derechos y diferencial, además el Plan único se encuentra en validación. Y en el campo de la participación, se puede afirmar, que el proceso es débil y que no hay un liderazgo político del Alcalde en el tema de desplazamiento.

**5.2.3. Bogotá D.C.** La Defensoría en relación con la ciudad de Bogotá, dice lo siguiente, que según las cifras de la Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional con corte a 31 de diciembre de 2009 habían sido reconocidos 71.634 hogares es decir 274.376 personas como víctimas del desplazamiento forzado, que corresponden al 16% de la población total registrada. Las personas que llegan desplazadas a Bogotá, provienen en su mayoría de los departamentos de Huila, Tolima, Caquetá y Cundinamarca y el desplazamiento intraurbano se presenta con más frecuencia en localidades de San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa como localidades que expulsan población desplazada y son recibidos en localidades como Suba, Candelaria, Barrios Unidos y Mártires. Aunque Bogotá, no es considerado un municipio expulsor de población desplazada, a 31 de Diciembre de 2009, se habían reconocido por Acción Social 1.143 hogares expulsados, que representan 4490 personas. Y continúan las denuncias relacionadas con amenazas a líderes de población desplazada y

organizaciones de derechos humanos con relación al mismo periodo año anterior. Las amenazas provienen de grupos armados, milicias de las FARC y Grupos asociados con BACRIN Águilas Negras.

**5.2.4. Soacha,** la Defensoría en su informe muestra que el municipio de Soacha, es el mayor receptor de población desplazada de Cundinamarca, contando hasta el 2009 con 31.522 personas incluidas, para el año en curso la cifra ya sobrepasa las 32000 personas, las cuales provienen en su mayoría del Tolima, Choco, Cauca, Nariño, Quindío, Meta, Cundinamarca, Caquetá, Vichada, Guajira, Guainía, Guaviare, Valledupar, Norte de Santander, Santander, Risaralda, Huila, Valle, Boyacá, Cesar, Sucre, Antioquia, Putumayo, Magdalena. El mayor número de población que llega a Soacha es del Tolima y Cundinamarca. Señala que Soacha es también expulsor de población desplazada con un registro de 1.460 personas, cuyas causas identificadas son el reclutamiento de menores, amenaza a mujeres y sus familias que han sido pareja de algunas personas pertenecientes a estos grupos (Águilas Negras – FARC), y que por su separación son ahora amenazadas, por no querer apoyar o ser parte de los mismos, porque consideran que algunos jóvenes no deben estar en la zona afirmando que por sus actitudes deben abandonar su lugar de residencia. Dados estos hechos se puede concluir que persisten debilidades en las medidas de prevención, protección y atención integral, que impiden el goce efectivo de los derechos de estos colombianos y colombianas.

**5.2.5. Intervención de la Defensoría del Pueblo en la segunda sesión técnica regional:** En el marco de la segunda sesión técnica regional la Defensoría del Pueblo frente a la atención a la población desplazada informa que la reestructuración de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional como coordinadora del sistema, ha tenido un efecto en la política de atención local, dada su falta de claridad, lo que ha generado que la población deba recurrir a las instancias judiciales o a vías de hecho para acceder al goce efectivo de sus derechos, particularmente en Medellín y Bogotá D.C. La estructura del modelo de atención no permite reconocer las causas estructurales del desplazamiento forzado; un ejemplo claro, es el desplazamiento intraurbano.

Las Juntas administradoras locales, los consejos municipales y las asambleas departamentales se han distanciado del tema del desplazamiento forzado, separándolo de los planes de desarrollo. Además es claro que para los mandatarios departamentales y municipales de estos entes territoriales la política pública de atención a población desplazada no ha sido una prioridad. Se suma a esto la debilidad de los PIU en lo local y en lo regional, que es consecuencia de la debilidad de los lineamientos de la política en lo nacional, tal es el caso de los programas con enfoque diferencial, producto del escaso cumplimiento de las órdenes en los autos complementarios. Pero sobre todo, sigue siendo una debilidad en la coordinación Nación – Departamento – Municipio.

De los avances en los PIU y caracterización de la población en situación de desplazamiento, la Defensoría informa que en Antioquia ya existe un PIU departamental pero la caracterización de la población desplazada solo se ha cumplido en un 20% aproximadamente. De los 125 municipios del Departamento, solo 34 (el 27.2%) cuentan con PIU. En los dos casos, se puede evidenciar que no se ha incorporado el enfoque de derechos, diferencial y de género, en Medellín a través de acuerdo 307 se desarrollo el PIU municipal y para su proyección se realizó una caracterización de la población desplazada, en el que sólo se alcanzó un 40% del total de estas personas, en el Valle del Cauca, se suscribió el PIU Departamental en septiembre de 2007, sin embargo, a la fecha no existe un plan actualizado que tenga caracterizada a la población desplazada del departamento, en Santiago de Cali, se ha avanzado en planes programas y proyectos que se coordinan a través de la Oficina de Poblaciones y que se encuentran incorporados en el Plan de Desarrollo municipal, en Cundinamarca hubo una caracterización de la población desplazada, y se actualizó el PIU departamental aprobado por el Comité, más no por ordenanza, sin embargo el mismo carece de enfoque diferencial, los indicadores de seguimiento y los mandatos de la Corte Constitucional en los autos complementarios a la sentencia T-025 de 2004, así como de un presupuesto suficiente, y su articulación. Y por último en el municipio de Soacha, el PIU carece de una caracterización que concuerde con la demanda de la población, en la ciudad de Bogotá se han realizado caracterizaciones parciales en las localidades de Rafael Uribe, Suba y Tunjuelito, sin embargo, el dato sólo es una referencia numérica puesto que no hay implementación de proyectos específicos y el PIU esta en construcción.

En conclusión, en los tres departamentos y las ciudades objeto de la Sesión Técnica, se evidencia que los planes integrales únicos (PIU) elaborados y actualizados a la fecha, carecen de una caracterización que concuerde con la demanda de la población, toda vez que su formulación no se realizó con la totalidad de la población debido a las dinámicas del desplazamiento forzado. Frente al tema de participación es que en los tres departamentos y ciudades citadas a la Sesión Técnica, sigue siendo estructural la debilidad en materia de participación de la población desplazada, por no considerar de manera adecuada sus propuestas en la formulación de los planes integrales únicos regionales y locales.

En general encuentra la Defensoría que tanto en Antioquia y Medellín, Valle del Cauca y Santiago de Cali, Cundinamarca y sus municipios colindantes y Bogotá, existen serias dificultades de coordinación entre las administraciones municipales y el Departamento y entre el Departamento y la Nación, que se evidencian en la ejecución de la política en materia de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización y consolidación.

### **5.3. Tercera Sesión Técnica Regional: Cauca, Nariño, Putumayo, Valle del Cauca.**

La Defensoría del Pueblo para esta sesión hace un informe sobre cada uno de los departamentos, así:

**5.3.1. Cauca:** Entre las principales causas de desplazamiento en este departamento son: La amenaza a población civil, ataques indiscriminados, muertes selectivas, reclutamiento forzado, presencia de Bandas Emergentes “Águilas Negras y Rastrojos”, disputa territorial entre Bandas emergentes y Guerrilla por el control del negocio de estupefacientes en las regiones sur occidente y pacífico del Cauca e instalación de minas antipersonales.

Los municipios que más han generado expulsión de pobladores son: Tambo, Patía, Balboa y Argelia, en la región suroccidente, Timbiquí y López de Micay en la Región de la Costa Pacífica caucana, Jambalo, Toribio y Corinto en la zona norte del departamento, finalmente se encuentra el municipio de Morales<sup>104</sup>. El Departamento del Cauca tiene actualmente 11 municipios con Alerta Temprana: Jambaló, Caldonó, Toribio, Silvia, Guapi, Timbiquí, López de Micay, Piamonte, Patía, Tambo y Argelia y 18 de ellos poseen Informe de Riesgo.

En cuanto a las falencias encontradas, resaltan: que la construcción del P.I.U ha sufrido un considerable retraso y desatención, debido al bajo interés de muchas municipalidades no se ha podido superar el inicio de la recolección de información, frente a la participación, la Defensoría informa que si bien en la constitución y funcionamiento de los CMAIPD se ha tenido en cuenta la participación de los representantes de población desplazada su incidencia en la definición y aplicación de la Política Pública no ha sido ha podido ser relevante.

La Defensoría presenta algunas recomendaciones puntuales, para el mejoramiento de la atención integral de la población desplazada en este departamento: (i) Construir y actualizar, con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social y DNP, en un plazo entre los 4 y 6 meses de 2010, los P.I.U; (ii) consolidar al interior de los CMAIPD de cada municipio y Departamento, garantizar la difusión de la política pública local, Regional y Nacional; (iii) garantizar la participación real de la población; (iv) establecer espacios que permitan la veeduría y acompañamiento de las políticas públicas en los territorios por parte de la población desplazada; (v) otorgar prioridad a la asignación de recursos, de financiación, cofinanciación o subsidios, (años 2010 y 2011) a los proyectos que realicen las alcaldías y Gobernación del Departamento del Cauca en los temas de vivienda,

---

<sup>104</sup> Informe de la Defensoría del Pueblo del 10 de Julio de 2010, titulado “Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada y garantía del goce efectivo de los derechos de esta población auto 314 de 2009” pág. 39. La Defensoría realiza en su informe la siguiente denuncia : “El municipio de Timbiquí sufre desde el pasado 19 de septiembre de 2008 el desplazamiento masivo de pobladores de las veredas Agua Clarita, Peña Tigre, Angostura y San Francisco del Resguardo de Guanguí y las Pertenecientes al Resguardo de San Miguel de Infi, donde se involucran familias pertenecientes a la etnia Eperara – Siapiadara.

La comunidad afectada se encuentra ubicada en las “CASAS GRANDES” de la vereda San Francisco del resguardo de Guanguí y de San Miguel de Infi, durante el desplazamiento se ha producido el fallecimiento de 4 menores de edad por complicaciones de salud asociadas a Fiebre y afecciones respiratorias. De la misma manera, han sufrido el brote de Tuberculosis y actualmente se encuentran en situación de Confinamiento ya que por la presencia de grupos armados desconocidos han visto limitada su libertad de movilidad a las parcelas para vigilarlas ocasionalmente”.

adjudicación de tierras, proyectos productivos, calidad y cobertura de la educación, salud, servicios públicos, ampliación de programas sociales, con el apoyo del nivel nacional, la Gobernación del Cauca; (vi) en un tiempo no mayor a 6 meses, construir e iniciar la ejecución del plan integral único para el departamento del Cauca, al Ministerio del Interior y de Justicia, junto con la Gobernación del Cauca y las alcaldías; (vii) iniciar de inmediato trabajos para la consolidación de los procesos de retorno y reasentamiento de población desplazada; (viii) disponer directrices que garanticen la pronta respuesta de las autoridades competentes al Estudio de Riesgo y Grado de Amenaza de las solicitudes que formulen a la Mesa de prevención local y CREER, los líderes, representantes y población desplazada en general, así como la adopción efectiva de las respectivas medidas de protección a que hubiere lugar y ajustar la actual política de información y respuesta que tiene Acción Social para la población desplazada para conocer sobre el concepto de incluido o no incluido.

**5.3.2. Nariño:** La situación descrita por la Defensoría sobre este departamento es que el 53% de la población presenta Necesidades Básicas Insatisfechas y 27,4% se encuentran en situación de miseria, y tiene como causa el desplazamiento forzado junto a problemas coyunturales como el conflicto armado y la dinámica generada alrededor del narcotráfico, entre otros.

La problemática del desplazamiento forzado en el Departamento se presenta con mayor intensidad en tres subregiones: Costa Pacífica, Cordillera Occidental y zona de frontera con el Ecuador.

Según las estadísticas de Acción Social, con corte a 31 de Diciembre de 2009, Nariño registra un acumulado de desplazamientos de 146.201 personas en expulsión y 134.882 personas en recepción sobre un total de 3.303.979 personas desplazadas en el país. Los Municipios expulsores son:: Tumaco, El Charco, Barbacoas, Policarpa, Olaya Herrera, Roberto Payan, Cumbitara, Pasto, Samaniego, Santa Barbara de Iscuande, El Rosario, Leyva, Magui, Ricaurte, El Tablón de Gómez. Y receptores: Pasto, Tumaco, El Charco, Barbacoas, Taminango, Samaniego, Córdoba, Policarpa, Ipiales, Ricaurte, Santa Barbara, Iscuandé, Cumbitara, San Lorenzo, Linares y La Lanada. En total son 64 municipios de Nariño que registran desplazamientos.

Pese a la identificación de la problemática del desplazamiento forzado en el departamento y a la clara definición de las estrategias y objetivos a alcanzar en el Plan de Desarrollo, las apropiaciones presupuestales para el desarrollo de las acciones de gobierno correspondientes no han sido suficientes.

A nivel Departamental se ha podido evidenciar algunas acciones de articulación entre los municipios y el Departamento, especialmente en lo que tiene que ver con apoyo a atención humanitaria de emergencia, es decir, en algunos casos, la Gobernación de Nariño ha complementado los recursos municipales para esa primera atención. Sin embargo sigue siendo deficiente la articulación de las distintas instancias locales, regionales y nacionales.

La intervención de Acción Social sigue siendo en muchos casos tardía y deficitaria en la cobertura de la población afectada. El en Sector de Salud y Educación, los niveles de coordinación entre el nivel departamental y municipal son débiles, el seguimiento a la atención a la población desplazada no es muy visible por parte del ente departamental con competencia en la materia.

**5.3.3. Valle del Cauca:** Según datos de la Acción Social a junio de 2009, con 224.255 personas en situación de desplazamiento forzado, con 54.768 en el puerto de Buenaventura<sup>105</sup>, 64.458 en Santiago de Cali y el resto en distintos focos medio de recepción en municipios como Buga, Tuluá, Palmira, Cartago, San Pedro, Jamundí, Florida, Pradera, Dagua, Sevilla, Calima El Darién, Bugalagrande, entre otros.

Falencias encontradas por la Defensoría: El PIU departamental, no tiene suficiente presupuesto para adelantar los planes, programas y proyectos incluidos en él, existe preocupación sobre el funcionamiento del SNAIPD como sistema. Las acciones de coordinación y articulación de lo nacional con lo territorial no avanzan más que en la promulgación de directivas y decretos, respecto a lo que debe ser el trabajo en la región. Las acciones de acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio del Interior son débiles y poco visibles en los municipios que son quienes más necesitan acompañamiento.

**5.3.4. Putumayo:** En los últimos seis años el departamento de Putumayo ha contado con seis gobernadores, esto debido a medidas preventivas o sancionatorias de órganos de control. Lo anterior ha permitido que no se le haya dado continuidad a los procesos y subprocesos que en la temática de desplazamiento forzado debe regir la política pública en el territorio, siendo ineficiente la articulación entre las Entidades territoriales de los diferentes niveles dentro del marco de los principios y competencias atribuidas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

---

<sup>105</sup> Informe de la Defensoría del Pueblo del 10 de Julio de 2010, titulado "Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada y garantía del goce efectivo de los derechos de esta población auto 314 de 2009" pág. 41 y 42. La Defensoría informa que de las "continuas visitas de la Defensoría del Pueblo al municipio de Buenaventura constatan la situación de extrema vulnerabilidad en los derechos fundamentales de la población a seguridad alimentaria, acceso a salud, educación y a un ambiente óptimo de respeto y de dignidad. Esto ya que dadas sus condiciones geopolíticas abarca gran magnitud del conflicto armado que se desarrolla en el Valle del Cauca, representa territorios donde se incrementan a diario los cultivos de uso ilícito, contiene una población con altos riesgo por cubrir en su supervivencia, existen capitales libres para inversiones legales e ilegales y una marcada ineptitud para dirigir los destinos de la municipalidad. En los últimos diez años el sector rural de Buenaventura ha sido escenario de operativos militares que combaten la insurgencia presente en la zona. En febrero del presente año el ejército y la Infantería de Marina han desarrollado acciones en la parte baja del río naya. La comunidad ha denunciado públicamente los ametrallamientos indiscriminados, "la ocupación de bienes y lugares protegidos de la población civil, las operaciones psicológicas de presión que han forzado la salida temporal de afroneros de sus caseríos, el sitiamiento a través del cual se impide la movilidad de las personas a sus lugares de trabajo y el ofrecimiento de dineros a los habitantes para oficiar como guías, como auxiliares o eventuales falsos testigos en procesos judiciales" (Comunicado de la Comisión Inter eclesial de Justicia y Paz).

Respecto de la situación de las comunidades indígenas<sup>106</sup> del departamento del Putumayo se ha encontrado que: El fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas está gravemente afectada, porque todos los esfuerzos comunitarios durante los últimos 14 años, se han tenido que centrar en estrategias para poder hacer resistencia a los efectos del conflicto armado, el tránsito permanente y presencia esporádica del Ejército y de la Armada Nacional en los resguardos de los pueblos indígenas, la presencia permanente de la guerrilla de la FARC en los alrededores de los territorios indígenas, el control de la movilidad de los líderes y personas de la comunidad por parte de la guerrilla de la FARC y estigmatización por parte del Ejército, quienes acusan constantemente a los indígenas de ser colaborador de la guerrilla, generando temor, afectaciones psicológicas, riesgo de desplazamiento y cruces de frontera; utilización de pobladores indígenas, en labores propias de los grupos armados legales e ilegales (transporte de alimentos, vender o regalar forzosamente productos de pancoger, transportar obligadamente integrantes del Ejército o de la guerrilla, entre otras), que posteriormente generan desplazamiento forzado por las represalias de uno u otro grupo. Además se mantiene el desplazamiento forzado por amenaza de reclutamiento, señalamiento y extorsión, amenaza en contra de las familias que sean beneficiarias del programa Familias en Acción y Familias Guardabosques.

La Defensoría del Pueblo llama la atención sobre algunas de las características de la zona, pues esta impone unos rasgos muy precisos del territorio que deben ser considerados en el momento de diseño e implementación de una política para la población desplazada asentada en este departamento, se trata de un territorio ancestral de comunidades indígenas y negras que han sido objeto de innumerables y graves ataques, es una zona de desarrollos institucionales diferenciales con altos niveles de contraste, de un lado, departamentos con un buen nivel de desarrollo y un alto nivel de gobernabilidad, mientras que se presentan zonas y entes territoriales con bajo nivel de desarrollo y en algunos casos, una profunda crisis de gobernabilidad, lugar de ubicación de numerosos grupos armados al margen de la ley, zona de producción y tráfico de drogas y armas, de desarrollo de amplias operaciones militares y de policía, de expulsión y recepción de población desplazada, de reclutamiento forzado de niñez y adolescencia, zonas con áreas minadas donde se han presentado numerosos incidentes y accidentes de Minas antipersonal y municiones sin explotar y con comunidades confinadas. Por las particularidades de este territorio, es necesario realizar una verdadera caracterización y planeación en lo territorial en todos los niveles de administración.

---

<sup>106</sup> Ib. Ídem. Pág. 46. La Defensoría manifiesta preocupación en su informe ya que: "El Ejército adquirió la finca Maraveles de 193 Has. En este lugar, el Ejército Nacional, inició la construcción de un batallón, sin adelantar la consulta previa con el pueblo Kofán, a pesar de las advertencias y reclamos que hizo la comunidad desde antes que empezará la construcción. En este momento la obra fue suspendida por solicitud del pueblo Kofán. sin embargo, les preocupa el destino que el Ejército le vaya a dar a la finca. Hechos por los que se solicitaron medidas cautelares. Igualmente han manifestado que la quebrada fuente de agua de los Kofán, está siendo contaminada por los residuos sólidos y líquidos de la construcción la Raya. De otro lado, en los territorios indígenas existen yacimientos de petróleo y la explotación del hidrocarburo ha intensificado el conflicto armado en la región, debido a los intereses de los grupos armados, incrementándose la militarización y ocasionando desorganización política y divisiones al interior de las comunidades".

Además de los problemas que se presentan, debido a las características antes enunciadas, la Defensoría pone de presente que existen dificultades en la articulación entre entidades territoriales ocasionadas por la falta de cumplimiento de diferentes compromisos adquiridos por los entes territoriales, así como por la falta de funcionarios específicos de la Secretaría de Gobierno Departamental que se encargue de hacer seguimiento a las medidas de atención al desplazamiento forzado. Aunque aparecen enunciados en el plan de desarrollo algunos proyectos específicos a favor de la población víctima del desplazamiento forzado, no se cuenta con programas específicos para atender componentes de la política pública. Además de que la mayor parte de los municipios del Departamento del Putumayo no cuentan con PIU.

Las entidades territoriales y el gobierno nacional representado por Acción Social no han cumplido con su deber de entregar oportunamente las ayudas humanitarias de emergencia y sus prórrogas. Por problemas en el Registro Único de Población Desplazada se genera desatención y falta de entrega de prórrogas.

Otra dificultad, es la escasa difusión sobre la fecha en que llegan las ayudas humanitarias de emergencia o sus prórrogas, siendo las más afectadas las personas que se han visto obligadas a ubicarse en zonas rurales, porque son precisamente quienes no se logran enterar oportunamente, en estos casos el dinero se devuelve a Bogotá y lograr que la prórroga sea reintegrada se convierte en toda una odisea, si es que se logra. La situación se agravó cuando se dio el cambio en la ruta de atención adoptado por Acción Social, en la que la población, en el trámite de prórrogas y ayudas humanitarias de emergencia, debe llamar a una línea telefónica en la que les responde una maquina que las coloca a marcar a una y a otra extensión sin lograr respuesta alguna, teniendo que gastar sumas de dinero que no tienen.

En vivienda no existe política alguna, algunas administraciones municipales han adquirido predios urbanos y rurales para adelantar programas de vivienda, pero la mayoría de estos lotes no son aptos para la construcción. En generación de ingresos, los proyectos son ineficaces e insostenibles. Y en educación, faltan serios esfuerzos, ya que se viene vulnerando gravemente el derecho a la educación de la población rural, en el año 2009 los y las menores de edad recibieron menos de 6 meses de clases y en el 2010 ni siquiera han iniciado con las labores académicas. Al respecto de los funcionarios de todo el sistema de salud que tienen la obligación de atender a la población en situación de desplazamiento no tienen la capacidad, ni la sensibilidad suficiente para atender a este sector de la población que ha sido tan gravemente golpeado.

Como recomendación general, frente a estos departamentos Respecto, la Defensoría, hizo el siguiente pronunciamiento: *“Es necesario que haya una mayor y más adecuada coordinación entre los diferentes niveles nacional y territorial para esta zona del país, con el objetivo de diseñar, construir e implementar políticas públicas que tengan en cuenta las particularidades regional, así como una debida apropiación presupuestal para que dichas*

*políticas, aterrizadas en los Planes Integrales Únicos-PIU'S- sean una realidad*"<sup>107</sup>.

#### **5.4. Cuarta Sesión Técnica: Amazonas, Caquetá, Guaviare, Meta y Vaupés**

Dentro del sin número de situaciones de amenaza y vulneración de los derechos fundamentales de las personas y comunidades que habitan en esta región se pueden mencionar como las conductas más recurrentes cometidas en su contra, las siguientes: Persistente falta de respeto a la población civil, estigmatización e involucramiento de sectores sociales en las acciones de los grupos armados al margen de la ley y en no pocas actuaciones de la Fuerza Pública, irrespeto para las comunidades indígenas que habitan la región, los jóvenes mestizos e indígenas de la región son objeto de reclutamiento forzado, existencia de campos minados, restricción a la movilidad, ingreso de alimentos y medicamentos, siembra y procesamiento de cultivos de uso ilícito, además de que esta zona ha sido utilizada por los grupos armados al margen de la ley para mantener víctimas del secuestro.

**5.4.1. Caquetá:**<sup>108</sup> El desplazamiento forzado en este departamento es producido mayormente por la Guerrilla de las FARC, en los municipios de la zona norte, esto es El Paujil, Doncello, Puerto Rico, San Vicente del Caguán, y Cartagena del Chairá; en la zona Sur, en los límites con el departamento del Putumayo, sobre los municipios limítrofes de Curillo y Solita. También, generan desplazamiento los Grupos Armados Postdesmovilización de las AUC, Los "Rastrojos", que operan en el sur del departamento en los municipios de Morelia, Milán, Belén, Valparaíso y San José de Fragua, así como el grupo, "Autodefensas del Llano", en San Vicente del Caguán. Por la presencia de estos grupos ilegales y la siembra de hoja de coca, en la zona se adelantan grandes operaciones militares por parte de la Fuerza Pública, que generan también desplazamiento.

La Defensoría del Pueblo ha emitido para el departamento, durante el año 2.009 y lo corrido del presente año, dos (2) notas de seguimiento, la 017 de agosto del 2009 al informe de riesgo 028 del 2.007, vigente para los municipios de Milán, Solano y Florencia, la población indígena Koreguaje, que habita las riberas de los ríos Orteguzaza y Caquetá; la nota de seguimiento 021 de octubre del 2.009 al informe de riesgo 004 del 2.008, vigente para los municipios de San Vicente del Caguán, Puerto Rico, El Doncello y El Paujil, que dio lugar a la emisión de un Alerta Temprana, por parte del CIAT, relacionada con las amenazas en contra de funcionarios públicos proferidas

<sup>107</sup> Informe de la Defensoría del Pueblo del 10 de Julio de 2010, titulado "Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada y garantía del goce efectivo de los derechos de esta población auto 314 de 2009". Pág.78.

<sup>108</sup> Ib. idem. Pág. 90. Denuncia realizada por la Defensoría en su informe, sobre el tema de retornos: "Es especialmente preocupante el proceso de retorno solicitado por la comunidad de la Vereda de Peñas Coloradas, del Municipio de Cartagena del Chairá, sobre las riberas del río Caguán, que no ha sido autorizado por falta de condiciones de seguridad, mientras que unidades del Ejército se encuentran acantonadas en el caserío de la comunidad. Esta comunidad se encuentra en desplazamiento desde el año 2005".

por las FARC. Existe otro Informe de Riesgo el 012 del 2.008, vigente para los municipios de San José de Fragua, Belén de los Andaquíes, Albania y Valparaíso. En el año 2.009, se receptionaron en esta Regional un total de 765 declaraciones, de las cuales fueron Incluidas 431 y No incluidas 334. Se interpusieron 10 recursos de agotamiento de vía gubernativa, se asesoró la elaboración de 214 acciones de tutela y se realizaron 119 requerimientos de funcionarios públicos.

**5.4.2 Guaviare:** Se acentúan en este departamento los escenarios de confrontación armada, el reclutamiento forzado de niños y niñas, la fumigación aérea y cultivo de la hoja de coca, entre otras muchas causas de desplazamiento. La Defensoría ha elaborado Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento sobre la situación de los municipios de Miraflores, San José del Guaviare y el CIAT, elevo a la categoría de Alerta Temprana, los Informes de Riesgo, correspondientes a los municipios de San José del Guaviare y Miraflores respectivamente.

**5.4.3. Meta:** Un alto índice de desplazados en el Meta han salido de la Antigua Zona de Distensión- Vistahermosa, Uribe, La Macarena y Mesetas y de los municipios equidistantes como Puerto Rico, Puerto Lleras, Castillo y Lejanías. Por el uso de las minas antipersonal en el marco del conflicto armado en el departamento del Meta ha sido otro factor de la dinámica del desplazamiento forzado en municipios como Vistahermosa, El Dorado, Mesetas, Puerto Rico, San Juan, a partir del 2003 aproximadamente, y se ha venido incrementando.

De los 29 municipios que conforman el departamento del Meta, se debe señalar que en todos se han registrado desplazamiento forzado, bien sea como municipio expulsor o como municipio receptor. Las cifras más altas se registraron entre los años 2002, se debe recordar que finaliza la zona de distensión el 20 de febrero de este año y el 2003, cuando incursionan los grupos de Autodefensa, en la retoma de territorio y su llegada a las cabeceras municipales, esta situación provoco que las familias ante el temor que sembraron estos grupos frente al tema de asesinar a todo el que a ellos les oliera a colaborador de la guerrilla o tuviera simpatía por ellos, las familias decidieron desplazarse. Se pueden decir que durante estos últimos diez años, los generadores del desplazamiento forzado, han sido los Grupos Armados Organizados de las FARC-EP, AUC, grupos armados ilegales que surgieron después de la desmovilización y en algunos eventos se han visto involucrados miembros de las Fuerzas Militares. Además de sumarse los desplazamientos que tienen origen en procesos de erradicación de cultivos ilícitos, sin el debido acompañamiento de estrategias de sustitución de cultivos y de alternativas económicas lícitas.

En el año 2009 dice la Defensoría, se receptionaron 475 declaraciones de personas que manifestaron ser víctimas de desplazamiento forzado; se asesoró en la proyección de 45 recursos de agotamiento de vía gubernativa, presentación de más de 100 acciones de tutela; se realizaron 252 requerimientos a funcionarios y se atendieron 384 consultas relacionadas con

la no oportuna entrega de ayudas humanitarias, resoluciones de rechazo, atención en salud, derecho a la vivienda (subsidios de vivienda no entregados), proyectos productivos y generación de ingresos. En el municipio de Villavicencio se realizaron 10 gestiones humanitarias orientadas a preservar la vida e integridad de miembros de la población desplazada, también adelantaron 5 misiones de observación y verificación a lugares donde se han presentado ocupaciones de hecho realizadas por población desplazada.

**5.4.4. Vaupés<sup>109</sup>:** El municipio de Mitú se ha convertido en un municipio receptor afrontando la mayor carga social relacionada con el fenómeno del desplazamiento. Aunque el municipio se encuentra ubicado en zona de frontera, no se presentan por ahora riesgos de su cruce. En la actualidad se desarrolla un operativo de control por parte del ejército nacional perteneciente a la Brigada de Selva No. 30, en el Corregimiento de Yavaraté y la Inspección de Monforth, zona de frontera con el Brasil, en donde los Grupos Armados Ilegales pretendían establecer un corredor para la comercialización de cocaína.

En el departamento, entre los años 2000 y 2009, declararon ante el Ministerio Público en los tres municipios del Vaupés 414 familias, indígenas en su mayoría, procedentes de las distintas comunidades de los resguardos que conforman la mayor parte de su territorio y del municipio de Carurú, registrándose en el año 2009 el desplazamiento 36 familias.

**5.4.5. Amazonas:** En este departamento que sufre históricamente un olvido institucional, no existe un programa concreto de vivienda para la población en situación de desplazamiento, se debe mejorar la organización y programación para la generación de proyectos productivos, se requiere mayor acompañamiento psicosocial por parte de secretaria de salud departamental, a efectos de garantizar el derecho a la educación se hace necesario diseñar políticas públicas para las personas en situación de desplazamiento. En general no se puede decir que en este departamento exista una política de atención a la población desplazada.

#### **5.4. 6. Intervención de la defensoría en la cuarta sesión técnica regional**

Denunció la Defensoría del Pueblo en la sesión técnica regional, que la tasa de no inclusión de declarantes esta por encima del 45%, que la entrega de ayuda inmediata y de ayuda humanitaria de emergencia no se realiza dentro de los términos previstos en la normatividad, que los avances en materia de política pública de prevención, protección, atención y consolidación son insuficientes, sobresaliendo el esfuerzo de la Gobernación del Meta que se destaca por su

---

<sup>109</sup> Informe de la Defensoría del Pueblo del 10 de Julio de 2010, titulado "Informe sobre avances en la coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada y garantía del goce efectivo de los derechos de esta población auto 314 de 2009" Pág. 92. Denuncia la Defensoría en su informe sobre el tema de salud en este departamento que: "En cuanto a la prestación de servicio de salud es importante resaltar que el departamento del Vaupés cuenta con un hospital de Nivel 2 y las personas que se encuentran en comunidad para acceder a sus servicios deben desplazarse vía aérea o vía fluvial, no se cuenta con las suficientes UBAS en las comunidades y las misiones medicas o grupos extramurales siempre deben tener precaución al ingresar a algunas zonas debido a la presencia de grupos al margen de la ley".

proceso de formulación de una política pública articulada y coordinada en el nivel departamental con la que se busca involucrar a los 29 municipios, no obstante, se extrañan los avances significativos en la implementación e impacto de la misma. Pese al alto número de comunidades indígenas que se encuentran en la zona no hay políticas públicas específicamente orientadas para estos pueblos. De igual manera, es recomendable que en los procesos de articulación Nación – Territorio se incluya a las autoridades indígenas de los Pueblos de la Selva como otras de las autoridades que deben ser tenidas en cuenta en la formulación e implementación de políticas públicas.

Indudablemente, los procesos de control y recuperación del territorio son necesarios junto al incremento de la Fuerza Pública, pero también son indispensables los procesos de fortalecimiento de los mecanismos de protección de derechos donde los niños, niñas, jóvenes, mujeres, hombres, adultos mayores, personas con discapacidades, indígenas y afro descendientes son la razón de ser de las acciones estatales, dejando, claramente establecido el mensaje y el significado del Estado Social de Derecho: la protección de todos y cada uno de los integrantes de la nación colombiana. Resulta preocupante la presencia esporádica que hacen algunas delegaciones del nivel nacional, cuyas agendas no consultan las particularidades de la región y se limitan a oficializar los requerimientos de información pero no asumen su papel de corresponsabilidad en la estructuración e implementación del sistema.

Los servidores del orden municipal encargados de las competencias en materia de desplazamiento, no tienen especialización funcional, lo que hace que la atención a la población desplazada, sea una más de las múltiples funciones a desarrollar. Además de que en el orden Departamental no existen instrumentos que permitan hacer seguimiento y evaluación de la efectividad de los instrumentos de política pública.

### **5.5. Quinta sesión Técnica: Antioquia, Caldas, Chocó y Risaralda.**

Las causas identificadas por la Defensoría del Pueblo en esta región del País, son las siguientes: Desterritorialización de territorios para el desarrollo de mega proyectos, cultivos de uso ilícito, ubicación de las ciudades capitales y principales cabeceras municipales como centros de operaciones por parte de grupos armados organizados especialmente de nuevas estructuras post desmovilización, enfrentamientos y/o ataques indiscriminados, aparición de “listas negras”, amenazas a la vida, libertad e integridad de civiles, muertes selectivas, desapariciones y masacres, reclutamiento forzado, restricciones o imposiciones de acciones a la participación, organización y locomoción a comunidades, estigmatización y señalamientos a civiles y comunidades, involucramiento (forzado ó no) de las comunidades en la dinámica del conflicto interno, no reconocimiento de las autoridades étnico, reconfiguración de los procesos organizativos de los miembros derivados de las autodefensas y desmovilizados denominados Nueva Generación NG, Autodefensas Campesinas Nueva Generación ACNG, Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Paisas y Rastrojos.

Debido a que no se han logrado superar las causas estructurales del desplazamiento forzado en esta región focalizada, en consecuencia, se genera la sistemática vulneración a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario de las personas y comunidades poniendo en grave riesgo de extinción física y cultural a los pueblos indígenas que la conforman como los Emberá Chamí, Emberá Katío, Emberá Dobidá, Wounaan y Kuna; así como el riesgo la crisis humanitaria de las comunidades negras y de población afro descendiente; además del riesgo permanente en la población campesina.

La Defensoría del Pueblo a expedido 45 informes de riesgo presentados desde el año 2006 a la fecha, de los cuales solo 10 han sido elevadas como alertas tempranas y 3 de inminencia en Antioquia 16 Informes de Riesgo, en Caldas 2 Informes de Riesgo, en Chocó 15 Informes de Riesgo, en Risaralda 2 Informes de Riesgo. Las acciones directas adelantadas por las Defensorías Regionales mediante los Defensores Comunitarios y/o Asesores Regionales de Atención al Desplazamiento forzado han sido desestimadas o controvertidas por parte de las autoridades locales.

**5.5.1. Caldas:** Los municipios convocados por la Corte Constitucional explica la Defensoría, tienen la característica de haber sido expulsores de un gran flujo de población, como en el caso del municipio de Samaná en Caldas donde el total de desplazados expulsados a 31 de diciembre de 2009 es de 29.484 personas, el municipio de Pensilvania en Caldas con una cifra de 9.721 personas expulsadas entre 1997 y 31 de diciembre de 2009 de un total de 26.426 habitantes.

En el departamento de Caldas, los planes integrales únicos (27), en los niveles municipales y en menor medida en el nivel departamental, no han adoptado como punto de partida el decreto 250 de 2005, por el desconocimiento y precariedad en el acompañamiento del Ministerio del Interior y de Acción Social.

**5.5.2. Risaralda:** En el departamento de Risaralda, la población desplazada se encuentra ubicada de la siguiente manera: El 61% de la población desplazada se ubica en el municipio de Pereira, el 12% en Dosquebradas y el 5 % en Santa Rosa en estos tres municipios entonces se ubica el 78 % de la PD y 22 % restante en los 11 municipios restantes. Los municipios de mayor expulsión son Pueblo Rico 25%, Quinchía 22% y Mistrató 10%, esto debido principalmente a la presencia de grupos guerrilleros en los resguardos indígenas de estos tres municipios. Y Persiste un alto grado de vulnerabilidad de las comunidades indígenas. Además, el PIU de Risaralda, el cual se encuentra desactualizado, y no ha sido incluido en el Plan de Desarrollo en un capítulo específico.

**5.5.3. Antioquia:** La dinámica de desplazamiento forzado en Antioquia, según datos de expulsión muestra se incremento de 163.613 registros de expulsión representado en un 42,1% de variación, los municipios más representativos en esta dinámica según la magnitud Cocorná con el 4,1%, Medellín con el 4,0%,

San Carlos con el 3,6% seguido de San Luis y Granada ambos con el 3,4% todos estos de la subregión del Oriente antioqueño a acepción de Medellín, y por último el municipio de Urrao del Suroeste antioqueño con el 3,2% y el Bagre en el Bajo Cauca antioqueño con el 3,1%. Preocupa a la Defensoría, que se ha podido constatar como en lo rural la actuación de las fuerzas militares se presenta acompañada de múltiples violaciones al DIH con lo cual la población civil ha quedado expuesta a estar en medio de los actores armados legales e ilegales.

**5.5.4. Chocó:** El factor determinante de las expulsiones en este departamento es principalmente el gran temor por la presencia de los actores armados, los cuales con el deseo de dominar e imponer normas de conducta a su favor, se valen de amenazas y realizan acciones violentas que intimidan a las personas, son frecuentes los casos en que líderes comunitarios o miembros de la comunidad, son señalados como informantes del ejército, desaparecidos y asesinados selectivamente esto genera gran presión sobre los pobladores, quienes en el afán de proteger su vida e integridad, deciden abandonar sus localidades donde además de su vivienda habitual, tienen sus sitios de trabajo y pasan a engrosar el índice de desplazados en Quibdó, y/o en otras ciudades. En Quibdó, existen seis barrios en la zona periférica en los cuales se han asentado algunas familias indígenas, sus condiciones de vida son similares a las del resto de los habitantes de estas zonas, carencia de vías adecuadas, inexistencia de servicios de alcantarillado y acueducto entre otros servicios que se prestan en forma irregular o no son prestados.

#### **5.5.5. Intervención de la Defensoría en la quinta sesión técnica regional:**

De la información presentada por los Defensores y Defensoras del Pueblo de Antioquia, Chocó, Caldas y Risaralda, podemos presentar las siguientes debilidades en la coordinación y articulación entre la Nación y el Territorio, y en la implementación de la política de prevención, protección y atención integral a la población desplazada en cada uno de los componentes de la misma. Las principales falencias detectadas por la Defensoría del Pueblo son: los tiempos excesivos para la valoración de las declaraciones, la falta de notificación de la inclusión de las personas desplazadas en el Registro Único, la no notificación en el caso de prórrogas de ayuda humanitaria, la centralización de la valoración para la inclusión, como los derechos de petición no se resuelven oportunamente y la falta de enfoque diferencial. La Defensoría del Pueblo considera que existen avances en las notificaciones de no inclusión en el Registro Único de Población Desplazada, pero con grandes dificultades para la notificación de la inclusión y de la prórroga de ayuda humanitaria de urgencia.

En términos generales los Departamentos de Antioquia, Chocó, Caldas, Risaralda y la Región de Urabá reportan en materia de registro de población desplazada, una tasa alta de no inclusión de declarantes y desconocimiento del desplazamiento intraurbano. Los planes de desarrollo de los municipios y departamentos y los planes integrales únicos de la Región focalizada, no cuentan con una caracterización que concuerde con la demanda de la

población desde un enfoque de derechos humanos y diferencial, tal es el caso de Risaralda en el municipio de Pueblo Rico y en el occidente de Caldas donde la población es en su mayoría indígena miembros del Pueblo Emberá Chami. Dada la ausencia en los planes de los indicadores de goce efectivo de derechos, así como de la debida caracterización de la población, no se puede medir el nivel de atención a la población desplazada. En relación con los presupuestos, los mismos no están diferenciados por fases de atención o líneas de política, siendo insuficiente y sin incrementos parciales y progresivos.

La Defensoría hace un especial llamado de atención en cuanto a la coordinación nación-territorio en estos departamentos, dado el alto riesgo de desplazamiento y confinamiento existente en estos departamentos. Además del escaso presupuesto, ya que muchos de los municipios se encuentran intervenidos por Ley 550 de 1999, que hace muy difícil la destinación de recursos para la ejecución de la política pública de atención a la población desplazada.

A lo anterior se suma el no reconocimiento de las autoridades étnico territoriales para su participación real y efectiva en el diseño, implementación y evaluación de la política pública de atención integral al desplazamiento forzado.

#### **5.6. Sexta sesión técnica: Arauca, Guainía, Vichada, Santander y Norte de Santander.**

Se trata de una región de frontera, por lo que las condiciones de seguridad para las comunidades que están en la zona se han visto gravemente afectadas por la presencia y accionar de Grupos Armados Ilegales, así como por la restricción en la movilidad que en algunas ocasiones han establecido las autoridades del vecino país.

**5.6.1. Arauca:** Aparecen como factores de riesgo el incremento de las acciones de violencia ejercidas contra la población por parte de los grupos guerrilleros de las FARC-EP y el ELN y los nuevos grupos post-desmovilización de las AUC, en la búsqueda del control territorial y poblacional en la zona de Frontera, así como el control de rentas legales e ilegales, las amenazas y asesinatos contra servidores públicos, líderes sociales, políticos, defensores de derechos humanos, educadores, sindicalistas y periodistas; restricciones de movilidad, entre otras.

Sumado a lo anterior agrava la situación que no se cuenta con el personal idóneo y suficiente para atender el problema, muchas de las actuaciones se desarrollan de manera descoordinada; falta de conocimiento frente al funcionamiento del SNAIPD y las funciones individuales y colectivas entre entidades, desconocimiento de la normatividad sobre desplazamiento forzado por parte de muchos de los funcionarios que atienden población desplazada, las actividades del SNAIPD tienden a quedar desarticuladas. Pese a que existen partidas presupuestales para el tema de desplazamiento, están no son suficientes y más allá de si los recursos son o no suficientes no existe la

correcta aplicación de éstos, las rutas de atención adolecen de operatividad, ya que son elaboradas con el fin de cumplir más con la formalidad que con un real acceso a la atención y el trabajo desarrollado frente a planes de contingencia responde más a la necesidad de tener un plan para cumplir con un requisito o trámite.

En vivienda existe: lentitud de los procesos de adjudicación de subsidios, imprecisiones en el cruce de información entre FONVIVIENDA y Acción Social, falta de voluntad política de departamento y los municipios, inoperancia del CMAIPD y las mesas de estabilización socioeconómica, deficiente organización al interior de las OPD's y las familias indígenas desplazadas no han tenido acceso a este apoyo.

En Salud: Demora en la inclusión en RUPD, desconocimiento de la Ruta de Atención en Salud, desconocimiento por parte del personal de salud de los procedimientos internos de facturación de la atención a población desplazada, dificultades en cruce de bases de datos RUPD entre Acción Social - UAESA - centros hospitalarios, omisión de procedimientos administrativos. Sumado al déficit presupuestal y la demora en la remisión de pacientes.

Frente a los proyectos de generación de ingreso y estabilización socioeconómica, en este departamento la Defensoría reconoce las siguientes falencias: El impacto de estas iniciativas no ha sido el esperado, Algunos proyectos no respondieron con las necesidades reales de la población desplazada, algunos beneficiarios no estaban en capacidad o no contaban con las habilidades necesarias para la ejecución del proyecto, los recursos entregados a algunos beneficiarios no fueron invertidos en lo que se había contemplado, los recursos invertidos no eran suficientes, la inversión realizada requería de recursos adicionales que el beneficiario no podía asumir, pese al esfuerzo del SENA en el tema de capacitación para empleo y al número importante de beneficiarios capacitados en diferentes artes y oficios, no hay una conexión entre el nivel de formación/capacitación y el desempeño/oportunidad laboral, el seguimiento realizado no fue el adecuado, las comunidades indígenas no han tenido asistencia por parte de las entidades públicas en este sentido y finalmente, una gran cantidad de hogares no cuentan con una fuente de ingresos permanente y autónoma que asegure capacidad económica.

**5.6.2. Norte de Santander:** Los sectores más afectados son las áreas rural, urbana y suburbana de Ocaña, las vías que comunican a este municipio con Ábrego, Cúcuta, Rio de Oro y Aguachica y a ciertos tramos de las vías Ocaña-Convención, Ocaña- El Carmen y Ocaña-Teorama. Sobre estas vías se ubican rutas de ingreso y salida de insumos químicos y alcaloides desde la región del Catatumbo. Los principales municipios receptores de población desplazada son Cúcuta y Ocaña.

**5.6.3. Santander:** La región del Magdalena Medio, se ha configurado en un escenario de conflicto, en tanto persisten las causas estructurales, como: La limpieza de territorios para el desarrollo de mega proyectos de Palma y

Minería, las acciones de los grupos armados, la exposición de la población civil a enfrentamientos y/o ataques indiscriminados, municiones abandonadas y el reclutamiento forzado. Finalmente, es necesario dada la situación de vulnerabilidad de las comunidades, que las mesas locales de prevención sean más dinámicas, que se articulen con la departamental y nacional, que se tenga en cuenta las recomendaciones de los informes de riesgo y notas de seguimiento emitidas por la Defensoría del Pueblo. En Santander, son municipios expulsores: Barrancabermeja, Puerto Wilches y Sabana de Torres, de donde han salido desplazadas 80.943 personas, correspondiendo al 47.87% del total de personas expulsadas de Santander.

**5.6.4. Vichada:** En este departamento los Pueblos Indígenas siguen siendo los principales afectados con las diferentes situaciones que se están presentando. Además de sufrir las consecuencias de un histórico abandono institucional, indiferencia social, falta de inversión social, limitado desarrollo de programas como los de etno-educación, atención integral en salud, proyectos productivos sociales, son objeto de la afectación de sus derechos como consecuencia de la presencia de grupos armados ilegales.

**5.6.5. Intervención de la Defensoría del Pueblo en la sexta sesión técnica regional:**

La Defensoría muestra como significativos problemas de coordinación en esta zona el mal funcionamiento de los Comités Departamentales y municipales, el insuficiente presupuesto, falta de conocimiento o inaplicación del enfoque diferencial; lo que dificulta llevar a cabo una exitosa implantación de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento.

Frente al fortalecimiento de la capacidad local, se hace necesario capacitar a los funcionarios y funcionarias frente al enfoque de derechos de la población, y las nuevas rutas, así mismo a los funcionarios de la Rama judicial quienes resuelven las solicitudes judiciales de la población desplazada. Y un sistema de seguimiento del avance en la implementación de las políticas de prevención, estabilización y reparación de los derechos de la población víctima del delito de desplazamiento forzado.

**5.7. Séptima sesión técnica: Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Huila y Tolima.**

La población civil de los departamentos de Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Huila y Tolima, ha tenido que huir de sus lugares de residencia y de sus territorios en búsqueda de protección como consecuencia del conflicto armado interno que ha afectado a los municipios priorizados por la Corte, evaluados en esta sesión. La Defensoría del Pueblo ha podido constatar que en ésta región del país persisten las causas del desplazamiento forzado, tales como reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes, siembra de minas antipersonal, combates en algunos de los municipios priorizados pertenecientes a los departamentos de Cundinamarca, Huila y Tolima.

Algunos de los municipios de estos departamentos, tienen la característica de ser expulsores de población desplazada, tal es el caso de Puerto Boyacá en Boyacá, Soacha en Cundinamarca, Colombia y Algeciras en el Huila y Ataco, Chaparral, Coyaima, Cunday, Dolores, Natagaima, Ortega, Planadas, Prado, Rioblanco y San Antonio en el Tolima. Donde no se ha logrado superar las causas estructurales del desplazamiento forzado. Además de ser departamentos con municipios expulsores, algunos de ellos son también receptores de población desplazada, con una capacidad débil de atención integral a las mismas, lo anterior en términos de capacidad institucional, construcción e implementación de políticas de prevención, protección y atención, en la coordinación con las entidades del SNAIPD locales, y en la coordinación entre la nación y el territorio para atender a la población.

Las comunidades que han sido afectadas y vulneradas en estos municipios y territorios son campesinas en su mayoría, y población indígena en los departamentos de Tolima de la etnia Pijao y Páez, en Casanare de los Shiripo y Wipiwe.

La Defensoría del Pueblo afirma que uno de los problemas relevantes en esta zona es la atención y voluntad de los funcionarios encargados de la atención a la población desplazada y por tanto, es necesario mejorar los procesos de cualificación de los funcionarios, funcionarias y contratistas frente al enfoque de derechos de la población, así como sobre las nuevas rutas de atención, fortalecer el funcionamiento de las UAO, teniendo en cuenta que la atención que se brinda a la población desplazada continua siendo precaria y con bajos niveles de coordinación.

#### **5.8. Conclusiones y consideraciones generales de la Defensoría del Pueblo.**

La Defensoría, prosigue su informe esta vez haciendo sugerencias para mejorar el diseño e implantación a nivel nacional de la política de atención a la población desplazada; considera la Defensoría que la participación es de las comunidades y organizaciones es fundamental, lo que hace necesario fortalecer estos espacios y personas en el marco de procesos de empoderamiento.

Frente a los Planes Integrales Únicos, la Defensoría considera que: desde el nivel nacional se debe actuar de manera prioritaria con el Ministerio del Interior, Acción Social y Departamento Nacional de Planeación en la formulación, asesoría técnica (constante) y asignación de presupuestos suficientes (presupuestos anuales) para alcanzar amplias metas en la satisfacción del Goce Efectivo de Derechos –GED- de la población Desplazada en la formulación y actualización de los Planes Integrales Únicos –P.I.U.-.

La Defensoría sostiene que aún existe debilidad en el tema de articulación y coordinación Nación-Territorio, falta de aplicación de los enfoques diferenciales, y no se ha logrado el goce efectivo de derechos, ni el

cumplimiento del Estado, desde sus distintos niveles. Y que el proceso de fortalecimiento institucional se ha visto afectado por una serie de programas, planes, proyectos, componentes, líneas y estructuras, sin que se defina de manera clara una ruta de atención a la población desplazada, que permita dar una respuesta oportuna desde lo local a los reclamos de ésta población, lo que se ha traducido en que las víctimas opten por la vía de la acción de tutela para reclamar sus derechos.

## 6. Informe de la Comisión de Seguimiento de julio de 2010

6.1. El informe presentado por la Comisión de Seguimiento, de julio de 2010, trata diferentes aspectos de la política pública sobre desplazamiento forzado. El capítulo 4 de dicho informe titulado "Comentarios sobre la contribución de las Entidades territoriales (ET) a la superación del ECI", se dedica al análisis de lo señalado por el gobierno en materia de relación Nación territorio.

6.2. La Comisión empieza por recordar que la Constitución establece un Estado descentralizado con autonomía de las entidades territoriales, en el cual los principios de subsidiariedad, coordinación, concurrencia y complementariedad, se han establecido para asegurar la articulación de la tarea de Gobierno, tarea que, ante todo, debe enfocarse a garantizar los derechos de los ciudadanos. En esta línea la Comisión considera que si bien en los diferentes niveles de Gobierno existen diversidades y asimetrías en términos de capacidades y recursos, estos factores no pueden ser un argumento válido para justificar condiciones de acceso desigual de los ciudadanos a los servicios y garantías que debe proteger el Estado en todo el territorio nacional. En ese contexto institucional, *"los derechos de la población en situación de desplazamiento son una responsabilidad fundamental del Gobierno Nacional y de los Gobiernos territoriales en aquellas áreas en las que los servicios del Estado están sometidos a un esquema descentralizado."*<sup>110</sup>

6.3. A este respecto, la Comisión añade que la garantía de los derechos de las personas no puede depender *"de la enunciación de marcos generales de competencias entre los diferentes niveles de Gobierno, y menos aún de la expectativa incierta de una voluntad política de uno u otro gobernante (...). Todas las entidades territoriales tienen un grado de responsabilidad, pero la determinación objetiva de esa gradualidad debe establecerse a partir de parámetros técnicos que garanticen mayores recursos del nivel central a quienes sufren mayores impactos del desplazamiento, tienen mayores necesidades sociales y cuentan con menores recursos económicos y capacidades institucionales."*<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Comisión de Seguimiento. Comentarios al informe del 1 de julio de 2010 del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, pág.54.

<sup>111</sup> Ib. Ídem, pág. 55.

**6.4.** Ahora bien, la mayor parte del informe de la Comisión en materia de Coordinación se dedica a comentar el informe del Gobierno Nacional de julio 1 de 2010. Sobre éste la Comisión hace las siguientes observaciones:

**6.4.1.** Reconoce el esfuerzo adelantado por el Grupo de Coordinación Territorial en materia de desplazamiento forzado del Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y Acción Social, con el fin de mejorar los reportes de información territorial por parte de los distintos departamentos y municipios. No obstante, a pesar de los esfuerzos, sigue siendo preocupante la cantidad de departamentos y municipios que no entregan la información requerida.

**6.4.2.** La Comisión de Seguimiento reconoce como un hecho importante el que a excepción del Casanare, todos los demás departamentos y el Distrito Capital de Bogotá cuenten a la fecha con Planes Integrales Únicos (PIU). Así mismo, la Comisión reconoce el esfuerzo que ha venido realizando el Grupo de Coordinación Territorial del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) en materia de desplazamiento forzado para capacitar funcionarios de algunos municipios del país y acompañar los procesos de diseño, ajuste y reformulación de los PIU, principalmente en los municipios priorizados.

**6.4.3.** No obstante, la Comisión considera que la mayor falencia del informe gubernamental se encuentra en el hecho de juzgar el aporte de las entidades territoriales a la superación del ECI a partir solamente de los recursos destinados a la población desplazada, sin adentrarse en la medición a nivel municipal de los indicadores de goce efectivo que constituyen la base de medición del Estado de cumplimiento de los derechos de la población desplazada.

**6.4.4.** Según la Comisión, el informe del Gobierno Nacional no da cuenta del establecimiento de los criterios y parámetros técnicos requeridos en el Auto 007 de 2009 para la implementación de los principios de corresponsabilidad, complementariedad, subsidiariedad y concurrencia entre la Nación y las entidades territoriales, en relación con la prevención y la atención integral a la población en situación de desplazamiento. A este respecto dice textualmente: *"En primer lugar, el Gobierno nacional no desagrega territorialmente los recursos que a través de la oferta institucional de las entidades nacionales realiza en las distintas entidades territoriales (ET) con el fin de garantizar el GED de la población en situación de desplazamiento. Lo anterior impide que se pueda conocer el monto total de la inversión nacional en las ET y su proporción en relación con los aportes fiscales que realizan las gobernaciones y alcaldías, así como determinar con claridad los sectores en los que estos recursos se invierten en un determinado municipio, con el fin de prevenir y atender integralmente a la población víctima del desplazamiento forzado. Tampoco permite conocer las contribuciones del Gobierno nacional por departamento o municipio."*<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Ib. Ídem, pág. 57.

6.4.5. A juicio de la Comisión de Seguimiento, el Gobierno Nacional debe garantizar condiciones de acceso de acuerdo con el principio de igualdad a los servicios que presta el Estado, con independencia del lugar del territorio en que se encuentre la población. Por tanto, considera de vital importancia conocer la cantidad de recursos nacionales que se materializan en cada una de las ET, a través de subsidios de tierra, vivienda, generación de ingresos, ayuda humanitaria de emergencia, etc., así como conocer los criterios de asignación de recursos nacionales en los distintos territorios.

6.4.6. La Comisión critica el hecho de que los aportes presupuestales no respondan completamente a "unos principios orientadores que reconozcan el carácter diferencial y asimétrico que caracteriza las distintas capacidades fiscales, institucionales y técnicas de los 32 departamentos y los 1.099 municipios del país", y parezcan depender más de la discrecionalidad y voluntad política de los mandatarios locales. Para sustentar su posición la Comisión trae a colación el siguiente ejemplo:

*"Una muestra de esa discrecionalidad puede encontrarse en el hecho de que dos departamentos de categoría uno como Atlántico y Nariño, con presupuestos más o menos similares (\$429.132 millones vs. \$480.562 millones), pero con índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) radicalmente disímiles, resulten destinando hacia la población desplazada recursos que no respondan a unos mismos criterios de priorización. Contrariamente a lo esperado, el Departamento de Nariño con un NBI muy superior al del Atlántico (56.31 vs. 31.46) destinó la suma de \$46.922 por desplazado, cifra superior en un 466% a la que invirtió el Atlántico".*

Para enfrentar este problema, la Comisión recomienda que los entes territoriales asignen los recursos para la atención de la población desplazada "bajo los mismos criterios que se han recomendado para reglamentar el principio de subsidiaridad, es decir: capacidad fiscal, índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión, entendido este último como la relación existente entre la población desplazada de un municipio o departamento y su población total."<sup>113</sup> Así mismo insiste en que se adopte un "Protocolo de corresponsabilidad" que parta de las condiciones fácticas de los territorios para la formulación del modo, la proporción y el sector en que deben aplicarse los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre los niveles de Gobierno.

También recomienda la Comisión, que se apliquen a nivel territorial instrumentos, mecanismos e indicadores de Goce Efectivo de Derechos, que permitan medir el grado de avance en el logro de objetivos y procesos.

6.4.7. La Comisión continúa en su informe haciendo una crítica de lo que presenta el Gobierno Nacional en materia de capacidad institucional y técnica

<sup>113</sup> Ib. Ídem, pág. 58.

de las entidades territoriales y sobre los procesos de participación de las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) a nivel Local. Para ella, los avances que presenta el Gobierno se analizan a partir de la "percepción de los funcionarios que diligencian los instrumentos establecidos para medir esas capacidades", más que a través de sistemas de medición de objetivos. Además señala que no hay criterios uniformes de medición de avances. A este respecto, textualmente se señala en el informe:

*"La presentación de información respecto al mejoramiento de la capacidad técnica, por ejemplo, mantiene criterios disímiles para medir el estado de avance respecto a los departamentos y municipios. Para el caso de los departamentos, la capacidad técnica se identifica con la contratación de funcionarios dedicados en forma exclusiva al tema del desplazamiento forzado al interior de la administración departamental, mientras que para el caso de los municipios, este concepto se encuentra relacionado con aspectos como: conocimiento, normatividad y jurisprudencia; funcionario coordinador, rotación de personal, sistematización, mecanismos de control y seguimiento, mejoramiento de la gestión y logística."*<sup>114</sup>

6.4.8. Según la Comisión, la ausencia de reglas precisas y de mecanismos institucionales verificables de coordinación, impiden el desarrollo del sistema de certificación ordenado por la Corte Constitucional, a través del Auto No 007 de 2009. Para solventar algunos de estos problemas, la Comisión recomienda construir **indicadores de gestión y fundamentalmente de resultado** que permitan la evaluación del desempeño y coordinación de las ET frente a la atención integral al desplazamiento forzado.

6.4.9. En materia presupuestal el informe de julio 1 de 2010, trae a colación algunos ejemplos de inversión en desplazamiento a nivel territorial. Al respecto, indica:

*"La inversión per cápita de los 21 departamentos que entregaron información consistente al Gobierno nacional durante el 2009 asciende a \$150.550 (Anexo 4 del presente documento). La gobernación que más destinó recursos de inversión para atender específicamente a la PSD en 2009 es Tolima (\$681.582 pesos por desplazado al año), y la que menos –sin contar la del Cauca que reportó no destinar nada atender a la PSD durante el 2009– es la de Chocó (\$98 pesos por desplazado al año). El hecho de que seis gobernaciones (Atlántico, Caquetá, Chocó, Putumayo, Risaralda y Valle del Cauca) de las 21 que reportaron información confiable al DNP, hayan destinado menos de \$10.000 percápita durante el 2009 para atender integralmente a la población en situación de desplazamiento, muestra el enorme déficit que existe de parte de las gobernaciones para ayudar a superar el ECI.*

---

<sup>114</sup> Ib. Ídem, pág. 60.

*En el caso de la inversión de las alcaldías municipales de categorías Especial y Uno, aunque la inversión per cápita es un poco mayor en promedio con respecto a la de las gobernaciones, sigue siendo muy baja en relación con la magnitud de la tragedia humanitaria que significa el desplazamiento forzado. Durante el año 2009, el municipio que más recursos destinó para atender específicamente a la PSD fue Dosquebradas<sup>115</sup> (\$2.829.240 por desplazado al año) y el que menos fue Girón (\$8.661 pesos desplazado al año), lo cual refleja no sólo una gran asimetría en los aportes que realizan municipios que pertenecen a la misma categoría fiscal, sino que además demuestra la poca cuantía de recursos de inversión que los ET destinan para contribuir en la realización del GED de la población en situación de desplazamiento."<sup>116</sup>*

Los anteriores ejemplos son representativos, y sirvieron a la Comisión para fundamentar sus cuestionamientos respecto de la afirmación del Gobierno respecto a la contribución suficiente de las ET para superar el ECI.

**6.4.10.** Por último, el informe de la Comisión culmina con las siguientes conclusiones:

- *"El Gobierno nacional ha incumplido la orden séptima del Auto 007 de 2009 al no haber diseñado una política que permita involucrar y comprometer efectivamente a las entidades territoriales en la superación del ECI y en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Del mismo modo, la conclusión del Gobierno contrasta con la ausencia de un sistema de certificación del cumplimiento de las responsabilidades de los entes territoriales contemplado en la orden décima del auto en referencia.*
- *Los niveles de inversión per cápita de las entidades territoriales resultan altamente discrecionales y no parecen responder a criterios técnicos específicos.*
- *La Comisión reitera la necesidad de reglamentar un Sistema Integrado de Corresponsabilidad y de crear instrumentos fiscales que permitan asegurar recursos suficientes y oportunos a las entidades territoriales, para garantizar el GED de la PSD, teniendo en cuenta variables de impacto del desplazamiento (índice de presión), capacidad fiscal y déficit de los indicadores sociales (índice de necesidades básicas insatisfechas) en cada municipio. Así mismo, se considera que el nuevo Gobierno tiene la oportunidad de establecer estos criterios en la propuesta del Plan de Desarrollo que deberá presentar al Congreso de la República en el segundo*

<sup>115</sup> Según la información que entrega el DNP como anexo al informe, este municipio se encuentra en el ranking 16 de los que mayor porcentaje de inversión del total de su presupuesto destinó en el 2009, para atender a la PSD.

<sup>116</sup> Ib. Ídem, pág. 61.

*semestre de 2010. Si la corresponsabilidad no se establece objetivamente a partir de parámetros de aporte “justo” y verificable según las condiciones de cada entidad territorial, la corresponsabilidad se convierte en una noción retórica y elástica y por consiguiente inexigible.*

*- El informe del Gobierno no provee la información que permita evaluar los instrumentos y mecanismos de compensación nacional de las asimetrías territoriales.*

*- La Comisión de Seguimiento insiste en la necesidad de establecer una regulación efectiva del sistema de corresponsabilidad que garantice los recursos para la atención de la PSD en todos los territorios del país y en la necesidad de establecer un sistema de rendición de cuentas a la sociedad a partir de un concepto de Habeas Data Social Territorial.”<sup>117</sup>*

## **7. Intervenciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR en las sesiones de información técnica realizadas con ocasión del auto 314 de 2008.**

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR- presentó diferentes informes evaluativos de los procesos de coordinación en los distintos departamentos en los que se hace presencia. A continuación se reseñan los escritos presentados ante la Corte.

### **7.1. Intervención en el marco de la sesión técnica de coordinación celebrada el 3 de diciembre de 2009, para los departamentos de la Región de la Costa Atlántica**

El Desplazamiento Interno Forzado en los Departamentos de la Región de la Costa Atlántica Colombiana se caracteriza por tener una alta concentración de Población desplazada en los centros urbanos y una alta expulsión en la zona. Sin embargo, para ACNUR en las autoridades presentes en la sesión de información técnica sobre la Costa Atlántica, no efectuaron una reflexión seria sobre las causas de este fenómeno en su región, sino, que por el contrario, algunos intervinientes, desconociendo la realidad, llegaron a señalar que los desplazados acudían a sus municipios por lo económicamente atractivo que estos resultaban para dicha población.

Al respecto, ACNUR indica que deben efectuarse ejercicios de análisis más rigurosos para poder realizar estas conclusiones, ya que carecen de sustentación fáctica e influyen negativamente en la política i) desincentivando en la inversión, (ii) estigmatizando de la PD y (iii) desconociendo la necesidad de fortalecer tanto el componente de prevención del desplazamiento como el de integración local en la implementación de la política. Para ACNUR opiniones de este tipo no construyen una política dirigida a superar el Estado de Cosas Inconstitucional ECI.

---

<sup>117</sup> Ib. Ídem, pág. 62.

Otra afirmación que colabora con la estigmatización de la PD corresponde a que la atención diferencial a la población desplazada motiva la creación de mafias y negocios en el registro. ACNUR opina al respecto que el análisis de los problemas de riesgo moral debe recaer en el diseño mismo de las políticas (subsidios) y sus ajustes y no en la calidad de la población. Como ejemplos de coordinación a nivel territorial se encuentra que la Alcaldía de Barranquilla y la Gobernación del Atlántico presentaron una propuesta conjunta de atención a la PD, a tres años, basada en un diagnóstico real que permitió diseñar ejes estratégicos, resultados previstos, metas e indicadores, e identificación de presupuesto. Adicionalmente, logró aglutinar 96% de la población asentada en el departamento. A partir de esto se creó un Comité Territorial Conjunto Departamental-Distrital.

En cuanto a Cesar, se indica que existe un trabajo coordinado con la gobernación, los municipios y Acción Social en materias de protección de tierras, para lo cual se reporta la priorización de 10 zonas para protección de tierras y generación de ingresos. Estas iniciativas cuentan con presupuesto<sup>118</sup>.

En el departamento de Bolívar, la Alcaldía Distrital de Cartagena y Acción Social está trabajando conjuntamente para construir un sistema de información que integre la oferta distrital y la información de registro y posteriormente la oferta de las entidades del SNAIPD. Según ACNUR este proceso ha tenido dificultades pero constituye un buen esfuerzo de coordinación Nación-Territorio.

Como problemas recurrentes en la Coordinación Nación Territorio se mencionó la limitación estructural para lograr la planificación de políticas entre los niveles territorial y el nivel central, no hay simultaneidad en los procesos de planificación<sup>119</sup> y los recursos de fuente nacional son inflexibles frente a las necesidades de iniciativas locales, esto en cuanto a PIUS y determinación de techos presupuestales entre otros.

ACNUR señala que existe el reto de evaluar y corregir la ejecución del presupuesto en el orden local ahora que se ha aumentado el presupuesto. Ya los problemas de atención a PD no pueden simplificarse a la falta de recursos. En cuanto a la coordinación nación-territorio el Ministerio del Interior ha determinado un funcionario de enlace para cada departamento y ha colaborado en la celebración de acuerdos regionales en octubre de 2009, pero aún así es necesario fortalecer el recurso humano, y garantizar la asistencia técnica del Ministerio y del Departamento Nacional de Planeación para lograr la efectiva integración del Plan de Desarrollo Municipal, en el marco de la Ley 1190.

---

<sup>118</sup> En el caso de generación de ingresos cuenta con un monto cofinanciado Nación Departamento de 3.000.000.000 de pesos. Intervención de la Oficina del Alto Comisionado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR en el marco de la Sesión Técnica de coordinación celebrada el 3 de diciembre de 2009, para los departamentos de la Región de la Costa Atlántica. p. 6

<sup>119</sup> "(...) las decisiones de política Nación-ente territorial para la atención coordinada no coinciden en tiempos, escenarios y procesos debido a la oferta estandarizada nacional, los techos presupuestales rígidos (...)". Ib. ídem Pág. 8

Como retos en la formulación de la política local y regional de atención a la población desplazada deben formularse los PIUS bajo el objetivo de (i) superar tensiones entre población desplazada y no desplazada, formularse de manera subregional y no municipal cuando se más efectivo (ii) hacer coincidir presupuestos, tiempos y espacios para optimizar recursos de todo tipo. Esto se logra asegurándose que todos los intervinientes tienen la misma visión de las problemáticas presentes.

Para ACNUR debe crearse un indicador de coordinación que mida la concurrencia de esfuerzos municipales, departamentales y nacionales. Se sugiere el uso del instrumento del Auto 007 de 2009 como mecanismo de control cruzado que incentiven la iniciativa y el esfuerzo local y el intercambio de información para la generación de compromisos y complementariedad del esfuerzo local.

## **7.2. Intervención en el marco de la sesión técnica de coordinación celebrada el 21 de enero de 2010 (Departamento de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca)**

ACNUR empieza por poner de presente, que según las cifras oficiales al 31 de diciembre de 2009, entre 1997 y 2009 el 22.7% del total de personas desplazadas en el país (según cifras de expulsión) se encuentra en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y el Valle del Cauca<sup>120</sup>. A renglón seguido se cita en el informe que el Departamento de Cundinamarca, sin contar a Bogotá, expulsó en ese mismo periodo 53.325 y recibió 75.944 personas y que Soacha es el municipio que más población ha recibido: 31.522 personas. Sobre Bogotá, se pone de presente que al Distrito Capital, han llegado en busca de protección 274.376 personas desplazadas, 16.961 de ellas tan solo en el 2009, concentrando el 8% del total nacional.

En relación con Antioquia se señala que dicho departamento es uno de los que enfrenta mayor concentración de población en situación de desplazamiento forzado. Se enfatiza que las subregiones de Urabá, Oriente, Bajo Cauca y Valle de Aburra han expulsado 458.352 personas, y que Medellín es el mayor receptor de Población desplazada del Departamento con 168.168, representando así el 30% del total de la población desplazada asentada en Antioquia y el 86% del total de población del Valle de Aburrá.

Un punto sobre el que ACNUR hace especial énfasis se relaciona con algunos desplazamientos masivos que al parecer no han sido incorporados en el sistema de registro, y que harían aumentar las cifras de desplazamiento en los departamentos señalados. Por ejemplo, dice tener conocimiento de por lo menos 5 desplazamientos masivos en 2009 que no fueron registrados por Acción Social. Esta falta de registro, continúa el informe, tuvo además como consecuencia el que dichos desplazamientos no fueran atendidos, propiciando

---

<sup>120</sup> Según cifras oficiales a 31 de diciembre de 2009, Antioquia expulsó 552.402 (16.86% del total nacional), Cundinamarca 53.325 (1.6% del total nacional) y Valle del Cauca 137.718 (4.2% del total nacional)

procesos de retorno sin condiciones de seguridad y dignidad para la población<sup>121</sup>.

Otro punto que resalta ACNUR en el informe del 21 de enero del 2010 es la ausencia de registros de los **desplazamientos generados en el marco de operaciones de erradicación de cultivos ilícitos**. Señala el informe que en ocasiones los habitantes de la zona son presionados a desplazarse a las cabeceras municipales, como un mecanismo para presionar a las autoridades para que cese la erradicación. De igual forma, resalta ACNUR la necesidad del reconocimiento de los desplazamientos intra urbanos, pues el cambio en la dinámica del conflicto ha incrementado el desplazamiento dentro de ciudades. Como ejemplo, se citan ciudades como Bello, Itagüí, Apartadó y Medellín, en donde la situación se ha recrudecido por el accionar de grupos armados que han aparecido con posterioridad al proceso de desmovilización de las autodefensas; de igual forma el fenómeno se presenta en el área metropolitana de Medellín y se ha informado de hechos presentados en el Municipio de Soacha. Para ACNUR en el "marco de incertidumbre en el reconocimiento de algunos desplazamientos (...) hay dudas sobre la magnitud del desplazamiento. En esta medida, es necesario establecer mecanismos de seguimiento al ciclo de declaración e inclusión para evitar una vulneración mayor de los derechos de la población desplazada.

En relación con los casos de desplazamiento forzado intra urbano, recomienda diseñar e implementar rutas especiales de atención, en especial sobre protección física y con alternativas de albergue temporal. Sobre estos últimos, insiste en que los existentes no permiten minimizar los riesgos que enfrenta la víctima. También recomienda la urgente activación de escenarios de monitoreo de riesgos, en el que se diseñen rutas de prevención y protección, que permitan alertar de manera adecuada sobre los riesgos que se ciernen sobre la población.

Ahora bien, sobre resultados y retos en materia de coordinación en los entes territoriales, en el informe se reconoce que a nivel de las grandes ciudades ha habido un cambio en los últimos cuatro años en términos tanto de formulación de políticas como de compromiso de las autoridades locales. Cita como ejemplo la participación de Medellín, Bogotá y Cali en un ejercicio permanente de revisión y ajuste de la oferta de las Unidades de Atención y Orientación UAO en coordinación con Acción Social, ACNUR, Comité

---

<sup>121</sup> Sobre dichos desplazamientos masivos textualmente dice el ACNUR: "En Cáceres, Subregión del Bajo Cauca, 11 familias compuestas por 57 personas fueron desplazadas el 31 de diciembre de 2009 de las Veredas San Francisco, Anara, Astillero, el Alba y Tarcuyarca hacia la cabecera municipal. Este desplazamiento por decisión del Comité Local no fue reconocido y según información de funcionarios del municipio, algunas de las familias han retornado sin ningún tipo de acompañamiento. En Ituango durante el 2009 se presentaron al menos tres (3) desplazamientos, que no fueron registrados por Acción Social. El primero se produjo el 8 de Julio de 2009, 386 familias, conformadas por 1006 personas, fueron desplazadas de las Veredas Quebrada del Medio, Santa Bárbara y Santa Lucía; posteriormente, el 1 de Diciembre, 234 personas se desplazaron del Corregimiento de Santa Rita y dos semanas después, el 11 de diciembre, 63 familias, compuestas por 231 personas, se desplazaron de Santa Lucía hacia la cabecera municipal. Ante la ausencia de reconocimiento, la población decidió a retornar pese a no existir las condiciones de seguridad. En Tarazá, Subregión del Bajo Cauca, el 2 de diciembre se presentó un desplazamiento en la Vereda la Fría, del municipio de Cáceres en donde 340 personas no fueron registradas por las autoridades."

Internacional de la Cruz Roja CICR, y la Organización Internacional para las Migraciones OIM con el objetivo de mejorar en el servicio. Por su complejidad, "esfuerzos como éste empiezan a generar impacto en el establecimiento de una red de asistencia y orientación, y han propiciado avance en términos de coordinación para la atención de población desplazada, su integración local y su protección".

En detalle, se señala en la intervención que el Departamento de Antioquia estableció un proceso de coordinación Departamento – Municipio, a través del Departamento Administrativo de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres – DAPARD, que ha permitido, mantener vigente la ejecución e implementación de la política pública nacional, asistir técnicamente a los entes territoriales en el diseño de herramientas de planificación territorial para la atención de la población desplazada a partir, mantener activos los espacios de discusión, coordinación y concertación, atender emergencias por desplazamientos masivos, aplicando el principio de complementariedad en la fase atención humanitaria, entre otros logros que se mencionan.

ACNUR también resalta el esquema de implementación de políticas públicas en el Departamento de Antioquia, a través enlaces territoriales entre el Municipio – Departamento, llamados Gestores Comunitarios, que a su juicio ha permitido contacto permanente con la institucionalidad local y otras entidades con competencias frente al desplazamiento y a generado un mayor conocimiento sobre las capacidades locales y las necesidades de la población desplazados. El modelo de gestores se ha implementado en municipios que han sido identificados como más críticos dentro del departamento.

Sobre Medellín resalta que se han implementado medidas concretas que pueden presentarse como buenas prácticas a ser aplicadas en otros entes territoriales, particularmente "los esfuerzos para establecer una ruta de protección de bienes urbanos abandonados, los mecanismos de protección de los bienes mediante la condonación de deudas por servicios públicos y los beneficios de exoneración de obligaciones tributarias, han sido algunas de las medidas especialmente importantes para avanzar en la garantía de los derechos de las personas desplazadas."

En el caso de Bogotá la intervención del ACNUR ve con buenos ojos que se esté promoviendo la aplicación de la facultad señalada en la Ley 1190 de 2008 para ejecutar subsidios en otros municipios, hecho que, a su juicio "generaría una subsidiariedad horizontal entre municipios o departamentos y que hace parte de la apuesta Distrital de proyectarse como Ciudad Región. Esta iniciativa aún esta en debate en el Concejo de Bogotá, pero establece una forma alternativa de aplicación de los principios de coordinación y descentralización".

Finalmente, el informe establece una serie de observaciones y recomendaciones en materia de coordinación y acompañamiento de la Nación al territorio, a saber:

- Establecer mecanismos de seguimiento y coordinación de los acuerdos

- suscritos entre los entes territoriales, el Gobierno Nacional y la Población Desplazada, para evitar el empleo de vías de hecho como mecanismo de exigibilidad de derechos. El establecimiento de mecanismos de seguimiento y el cumplimiento de compromisos es igualmente fundamental en los procesos de retorno de la población desplazada.
- Superar el modelo de planificación del acompañamiento de retornos por una política coherente con lo señalado por el Gobierno Nacional en los Lineamientos de la Política Pública de Retorno, presentada el 30 de octubre a la Corte Constitucional, y en la que se evalúe las condiciones en que se encuentran las personas que han retornado, especialmente en procesos emblemáticos como los presentados en la Palma y Viotá en Cundinamarca y en el oriente de Antioquia. Además se debe hacer un análisis más detallado en términos de seguridad en los procesos para lograr la sostenibilidad de los retornos.
  - Mejorar la participación de las autoridades locales, para superar obstáculos en los procesos de retorno. Hoy en día hay una falta de revisión de las capacidades de los entes territoriales para dar cumplimiento a los procesos de retorno.
  - Evaluar los montos asignados por el Sistema General de Participaciones. Textualmente dice el informe: "El desplazamiento forzado ha generado cambios en la estructura demográfica de los entes territoriales lo que implica cambios en los montos asignados por el Sistema General de Participaciones que deben ser evaluados en el marco de los procesos de retorno de población para no generar desincentivos en el acciones de las alcaldías y lograr sostenibilidad en los procesos.
  - El hecho de que en la formulación y ejecución de políticas de atención sea común que las decisiones se tomen en el nivel central, sin consultar las necesidades, capacidades y realidades de los territorios, propicia la duplicidad de acciones o la inoperancia de las políticas descritas. En ese esquema, los entes territoriales se limitan a ser operadores de estas políticas o hacen intentos por adecuarlas de manera forzada a las políticas territoriales.
  - La intervención del departamento como coordinador en la formulación y ejecución de la política pública por parte de los entes territoriales es fundamental para lograr coherencia en la oferta de atención.
  - La formulación de PIU's tiene que reconocer cual es la unidad eficiente de la formulación. Esto es, cuándo es eficiente y efectivo que se avance en la formulación de un PIU en el orden municipal?, y cuando éste debe ser subregional?. Por otra parte, es necesario también que en la formulación se promuevan mecanismos para hacer coincidir en el tiempo y en escenarios los diferentes pasos del ciclo presupuestal, de tal manera que el nivel nacional logre concertar su oferta a partir de las necesidades e iniciativas locales, propiciando con ella la flexibilidad en los recursos que se requiere para poder concurrir y complementar las iniciativas.
  - Es necesario un acompañamiento técnico más continuo por parte del nivel central en el diseño e implementación de la política pública. Aunque ha sido positivo el esfuerzo realizado por el Ministerio del Interior y de Justicia dirigido a la construcción de un grupo de trabajo para facilitar la comunicación entre los entes territoriales y la circulación de la

información; es indispensable un acompañamiento más permanente y efectivo en la formulación de la política de atención. Los procesos deben ir más allá de la presentación de información y realización de talleres.

- Es necesario establecer criterios claros sobre la manera en la que se deben aplicar los principios de complementariedad, coordinación y concurrencia.

### **7.3. Intervención en el marco de la sesión técnica de coordinación celebrada el 18 de febrero de 2010, para el suroccidente colombiano. (Departamentos Cauca, Nariño y Putumayo)**

El suroccidente ha presentado incremento y concentración desproporcionada del desplazamiento en los últimos años. En los últimos tres años el desplazamiento presentó un decrecimiento de 4%, y un incremento del 58% del desplazamiento entre el 2007 y 2009 comparado con el período 2004-2006<sup>122</sup>. Las causas de este fenómeno pueden ser las transformaciones de las estructuras y estrategia de los grupos armados que ejercen violencia sobre la población.

El impacto de la violencia generada en estos departamentos es desproporcionado para la población indígena y afrodescendiente. Los departamentos invitados a esta sesión expulsaron el 34.68% del total de indígenas desplazados en el país<sup>123</sup>. En relación con la población Afrocolombiana, Nariño es el Departamento más expulsor del país expulsando el 17% de la población afrocolombiana desplazada, seguido por Valle del Cauca con el 16% del total nacional. A su vez son los departamentos con mayor recepción de población desplazada afrodescendiente, Valle del Cauca con un 23% y Nariño el 12%.

ACNUR indicó que según el seguimiento realizado a varias bases de datos<sup>124</sup> se ha identificado que éstas no tienen concordancia en cuanto al registro de desplazamientos. ACNUR afirma que las autoridades en reiteradas oportunidades han negado el reconocimiento de los desplazamientos causados por acciones legítimas del Estado y de desplazamientos interveredales.

Como resultados positivos en materia de coordinación en los entes territoriales, ACNUR indicó que en el departamento de Nariño el Comité Departamental opera permanentemente y los comités territoriales operan con regularidad. También existen equipos profesionales para la formulación del PIU tanto en Nariño, como en Putumayo. “En Cauca y Nariño se dan avances en la formulación de planes municipales que incorporan criterios diferenciales con la participación de sectores de población de especial protección constitucional, organizaciones no gubernamentales e instituciones del Estado”.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> “De acuerdo con las cifras oficiales, aún no consolidadas”. Intervención de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR– en el marco de la sesión técnica de coordinación celebrada el 18 de febrero de 2010, para el suroccidente Colombiano. Pág. 1

<sup>123</sup> Ib. ídem. Pág. 5

<sup>124</sup> RUPD, Defensoría del Pueblo. Ib ídem. Pág. 5-7.

<sup>125</sup> Ib. ídem. Pág. 6

Otro aspecto positivo es que se ha avanzado en la implementación de un programa de salud mental para el Pueblo Awá, aunque persisten los problemas de protección y asistencia a esta comunidad. ACNUR señala que estas dos últimas experiencias deberían ser estudiadas para ser aplicadas en otros escenarios. Dentro de las dificultades que enfrenta la región se encuentra, (i) la no formulación de políticas de mediano y largo plazo al centrarse la actividad de las entidades territoriales en la atención de emergencia, (ii) el desconocimiento de las rutas de acceso a fuentes de financiamiento y a esquemas de asistencia técnica para la formulación de programas, hechos que se ven agudizados por la escasa flexibilización de la oferta nacional, (iii) la necesidad de más apoyo y desarrollo institucional las políticas de prevención del desplazamiento y atención coordinada y efectiva de los eventos masivos, (iv) respuesta insuficiente en desplazamientos masivos que propicia retornos sin condiciones y riesgo para las comunidades. Se resalta el caso de la población indígena Awá, (desplazamientos ocurridos el 12 y el 22 de septiembre de 2009) de Tortugaña Telembí, la cual dejó de recibir alimentos percederos a los 5 meses de ocurrido el desplazamiento y la última entrega alimentaria que hizo Acción Social constó solamente de arroz. Otro caso es del pueblo Esperara Siapidara, en el departamento del Cauca, el 17 de septiembre de 2008 quienes han insistido en la existencia de una emergencia alimentaria que ha sido la causa más probable de la muerte de al menos 12 niños.

ACNUR también afirmó que la atención humanitaria a comunidades indígenas y afrocolombianas no se ha realizado aplicando el enfoque diferencial y esto ha ocasionado intolerancia alimentaria de comunidades indígenas y afrocolombianas. Por esto se recomienda establecer correctivos al respecto.

En cuanto a mecanismos de coordinación y acompañamiento de la Nación al territorio indicó que es necesario definir mecanismos de acompañamiento permanente y sostenible por parte de la Nación a los entes territoriales en aquellas áreas que requieren un mayor grado de asistencia técnica como, por ejemplo: (i) la formulación del PIU y su armonización con los planes de desarrollo de los entes territoriales, (ii) la formulación y aplicación de los planes de restablecimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas, superando las restricciones presupuestales, con acompañamiento de instituciones departamentales y nacionales coordinados activamente por el Ministerio del Interior; (iii) la efectiva participación de la PD y en riesgo, sobre todo en aquellos municipios con alta concentración de comunidades indígenas y afrocolombianas y (iv) la gestión pública de recursos y el seguimiento de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales.

**7.4. Intervención de la Oficina del Alto Comisionado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR en el marco de la Sesión Técnica de coordinación celebrada el 25 de marzo de 2010. (Departamentos del Meta, Caquetá, Guaviare, Vaupés y Amazonas)**

El Desplazamiento Interno Forzado en los Departamentos del Meta, Caquetá, Guaviare, Vaupés y Amazonas, en los 36 municipios citados, corresponde al 11% de la expulsión de la PD a nivel nacional en los últimos años. ACNUR señala que esta magnitud es desproporcionada para una región habitada por el 3% de los habitantes del país. Según ACNUR esta zona concentra la mayor cantidad de acción armada en el país.

En cuanto a retornos las comunidades indígenas son vulnerables y no cuenta con una respuesta estatal frene el enfrentamiento entre comunidades indígenas y colonos<sup>126</sup>. El programa retornar es vivir ha iniciado procesos de formalización de retornos de comunidades que fueron desplazada antes del 2007 y decidieron retornar sin condiciones de seguridad.<sup>127</sup> Estos departamentos cuentan con 9 informes de riesgo y 7 notas de seguimiento que han señalado problemas de reclutamiento forzado, amenaza de líderes y presión por la tenencia de la tierra.

Como resultados en materia de coordinación en los entes territoriales, ACNUR expresó que la gobernación del Meta cuenta con un equipo encargado del diseño, implementación y seguimiento de la política que ha caracterizado la población desplazada, apoyando a los municipios en la formulación del PIU y formulación de una política local departamental-municipal. Sin embargo, se necesita impulsar la respuesta efectiva por parte de las alcaldías municipales en cuanto a asistencia inmediata y la ruta de protección en casos de amenazas. También se resalta la mejoría en la respuesta local con la realización de 19 jornadas de UAO móvil y la existencia de UAO's en Villavicencio y en Granada.

Como avances en la Alcaldía de San José del Guaviare se registró adelantos en los programas de prevención, la asignación de recursos para soluciones de vivienda y está propiciando la creación de una UAO municipal, a pesar de la inflexibilidad de la respuesta nacional. Se creó el grupo de apoyo técnico conformado por la Defensoría del Pueblo y Acción Social con el apoyo de ACNUR para dinamizar y acompañar los municipios y el departamento en el proceso de elaboración de los PIU.

Como retos en la coordinación, ACNUR expuso la necesidad de que las capitales de departamento cuenten con un sistema eficaz de respuesta y coordinación entre el Departamento y la capital departamental. Se necesita la formulación de planes operativos, planes de prevención y protección. Se sugieren como mecanismos de coordinación y acompañamiento fortalecer su coordinación y complementariedad con la nación, más apoyo a las autoridades

---

<sup>126</sup> La Junta de Acción Comunal derranda la entrega de las viviendas ocupadas por los indígenas y estos últimos reclaman la respuesta institucional ante la imposibilidad de retornar a sus lugares de origen por falta de condiciones de seguridad. Intervención de la Oficina del Alto Comisionado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR en el marco de la Sesión Técnica de coordinación celebrada el 25 de marzo de 2010. Departamentos del Meta, Caquetá, Guaviare, Vaupés y Amazonas. Pág. 6

<sup>127</sup> Casos del Municipio del Castillo y del Dorado. En estos municipios se han dado retorno pese a que no se ha cumplido la condición de desminado establecida por el Comité Municipal y la Defensoría del Pueblo. *Ibidem* p 6.

locales por parte del DNP en el proceso de diseño de políticas públicas locales y en la generación de una capacidad local.

Con relación a los pueblos indígenas, ante su confinamiento y participación limitada se necesitan procesos claros sobre la aplicación obligatoria de la consulta previa para comunidades indígenas y afrodescendientes desplazados. Se requiere la atención por parte del INCODER frente al problema territorial de las comunidades indígenas que han denunciado repetidamente la adjudicación de predios por parte del INCODER a empresas o privados dentro de zonas con solicitud de ampliación y en territorios ancestrales. Estas denuncias no se han contestado por parte del gobierno y han generado que tanto indígenas como colonos y campesinos tomen medidas de control sobre el territorio. Esta tensión se vive en diferentes puntos de Meta y Guaviare aumentan el nivel de riesgo en la zona. En cuanto a Vaupés, el ICBF ha expresado su preocupación sobre el reclutamiento forzado de indígenas, traslado de jóvenes para explotación sexual y el alto índice de embarazos. También se ha hablado de casos de violencia sexual en contra de la población indígena.

En cuanto a la protección de tierras y la efectividad de las medidas adoptadas se tiene que a pesar de las declaratorias de riesgo en los municipios de Mapiripan y del Castillo se han realizado 124 procesos de enajenación sin la autorización del Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada. En febrero de 2010, una comisión del Proyecto de Tierras de Acción Social y Ministerio Público solicitó a la administración municipal no autorizar más procesos de enajenación y avanzar en la identificación de predios. También se han reportado conflictos entre comunidades desplazadas y colonos por adjudicaciones de territorios en general y en la forma de común y proindiviso. Si bien existen circunstancias adversas como la actualización de levantamientos catastrales, la dificultad de acceso a algunas zonas del departamento, la ausencia de condiciones de seguridad para realizar los levantamientos, también se reporta la baja capacidad de respuesta del INCODER regional y las respectivas Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos-ORIP.

Sobre el departamento del Meta se reportó que existe una situación grave de falta de formalización y un represamiento en el proceso de adjudicación de predios y participación de la población desplazada en el proceso de convocatoria del INCODER. Se ha solicitado la intervención del INCODER nacional la realización del proceso de adjudicación bajo unos criterios de seguridad pues se han presentado atentados en contra de quienes han recibido predios adjudicados en otros municipios.

En cuanto a tierras, se necesita involucrar al Ministerio Público en los procesos de concertación de las comunidades fracturadas por la adjudicación de tierras a fin de que estos conflictos no sean dirimidos por actores armados ilegales. El Ministerio del Interior debe identificar los territorios que deben ser objeto de consulta previa y junto con INCODER deben intervenir

directamente en todos los procesos de formalización y adjudicación de territorios.

También es necesario establecer un protocolo claro y urgente de atención a las comunidades indígenas desplazadas en proceso de reubicación, retorno o integración local en los departamentos del Meta y Guaviare por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social y entidades territoriales.

“Por último, en materia de tierras, es urgente avanzar en los procesos de creación, saneamiento y ampliación de resguardos en la región. La falta de claridad en cuanto a derechos sobre las tierras está creando situaciones de alto riesgo para la población indígena”<sup>128</sup>.

En el tema de vivienda, ACNUR afirmó que se ha dado un proceso de coordinación entre la Nación, el departamento y los municipios, sin embargo en la implementación se observan las dificultades de articulación. Como en los casos de la Reliquia, la Nohora, Ciudad Porfía, Villa Juliana, y ciudadela San Antonio, Meta, y en Guaviare “Unión Temporal Prados de San Sebastián-Vivienda Urbana”<sup>129</sup> y Sabanas del Guaviare o Santa Lucía<sup>130</sup> en los cuales se han reportado el incumplimiento de las uniones temporales, de los objetivos de los proyectos de vivienda en general y fallas en la planeación de los mismos.

Para este tema se necesita coordinación entre el nivel territorial y nacional de manera que haya un seguimiento efectivo a los proyectos que emprenden gobernaciones y alcaldías, las figuras utilizadas para la contratación y el cumplimiento de estos acuerdos de manera que no sea la población desplazada quien debe asumir el proceso de veeduría. Deberían trabajar conjuntamente el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo, las cajas de compensación y el Ministerio Público.

## **8. Informe Consejo Noruego para Refugiados –CNR-.**

El Consejo Noruego para Refugiados presentó un informe diagnóstico<sup>131</sup> sobre la implementación de la política Pública de atención a la población desplazada de acuerdo a las visitas realizadas a los departamentos de Magdalena, Nariño y Norte de Santander.

### **8.1. Magdalena:**

---

<sup>128</sup> Ib. Ídem. Pág. 18

<sup>129</sup> “esta ejecutado en una 24% de lo proyectado”. Ibídem p. 14

<sup>130</sup> “no se ha avanzado en la construcción del alcantarillado ni en la instalación del servicio de agua, ni se contempló la construcción de vías de acceso ni servidumbre. La gobernación indicó que el Banco Agrario ha hecho el desembolso del 50% del valor de los subsidios, pero que no se ha podido avanzar en la construcción de las viviendas debido a que el terreno no tiene vías de acceso para entrar los materiales, aspecto que según la Gobernación sería responsabilidad del municipio”. Ib. ídem p. 14

<sup>131</sup> El diagnóstico presentado partió de la revisión de los Planes de desarrollo, los Planes indicativos, marcos fiscales de mediano plazo, acuerdos de reestructuración de pasivos y presupuestos vigencia 2009 en los Municipios de Santa Marta, Ciénaga y Fundación.

Contexto general. Con un alto índice de expulsión y recepción de población en situación de desplazamiento forzado (241.221 personas expulsadas y 212.164 recepcionadas a diciembre de 2009). Departamento que de acuerdo a la dinámica de expulsión y recepción ocupa un segundo lugar a nivel nacional en materia de expulsión y un tercer lugar en cuanto a recepción<sup>132</sup>. “Los cinco municipios con mayor población expulsada son Santa Marta, Fundación, Ciénaga, Pivijay y Aracataca; mientras que en recepción son Santa Marta, Fundación, Ciénaga, El Banco y Aracataca”.

**Santa Marta.** El Distrito de Santa Marta es la entidad territorial con mayor número de personas en condición de desplazamiento recepcionadas a nivel departamental a corte de Octubre de 2009 (SIPOD), con 152.540 personas que equivalen a un índice de presión de 36.73%, situación que hace prioritaria y apremiante la estructuración de planes, programas y proyectos dirigidos a la atención de PD. Sin embargo pese a esta condición, los planes, programas y proyectos, no cuentan con la especificidad de dar atención integral a la Población desplazada, por lo que no permiten establecer el real impacto de los mismos sobre el goce efectivo de derechos de la población desplazada, pues se circunscriben a la población vulnerable.

Durante la vigencia 2008 se formuló un PIU y algunas de sus acciones se encuentran insertas en el plan de desarrollo. Sin embargo, no fue elaborado de manera concertada ni participativa, por lo que ninguna de las entidades del SNAIPD, ni las organizaciones de población desplazada conocían su existencia. El PIU no cuenta con caracterización y los planes, programas y proyectos se derivan de la oferta de programas del nivel nacional, tales como Familias en Acción u otros propios del ICBF, por tanto no cuentan con indicadores ni metas puntuales que permitan realizar seguimiento, así como determinar el impacto de dichas acciones dentro del goce efectivo de derechos de la población desplazada. La gran mayoría de los programas que deben derivarse de la puesta en marcha a cada una de las fases de atención – Atención humanitaria, prevención y protección y estabilización socioeconómica; provienen de la oferta de otros programas a nivel nacional tales como Red Juntos, Familias en Acción, y otros propios de la intervención de entidades tales como el ICBF y del SENA<sup>133</sup>.

El nivel de apropiaciones presupuestales derivadas de un esfuerzo fiscal propio es bajo, 1.200 millones de pesos durante el cuatrienio. La inversión en atención a desplazamiento recae mayoritariamente en recursos provenientes de Sistema General de Participaciones – SGP, lo que indícame que se está atendiendo con mayor eficiencia los sectores de Salud y Educación.

<sup>132</sup> En ambos casos únicamente precedido por Nariño, Antioquia y Bogotá.

<sup>133</sup> Para la “fase de prevención y protección de la población desplazada únicamente se estableció la elaboración del plan de contingencia distrital; en Atención humanitaria la entrega de kits de atención en urgencia y finalmente en estabilización socioeconómica vacunación, desayunos escolares, entrega de subsidios a niñas, niños y adolescentes, atención sicosocial, ayuda funeraria y tan solo 250 subsidios en VIS; esto para atender, como recordamos, a corte de septiembre de 2009 un acumulado de 6.2347 personas expulsadas y 151.412 recepcionadas.”

Dentro de las condiciones fiscales del distrito en 2004 y con vigencia de 14 años, se firmo un Acuerdo de reestructuración de pasivos (ley 550) que establece el siguiente orden de prioridad para los gastos distritales: mesadas pensionales, servicios personales, transferencias de nómina, gastos generales, otras trasferencias, intereses de deuda, amortizaciones de deuda, financiación del déficit de vigencias anteriores e inversión. Como consecuencia el gasto social dirigido a PD depende del pago de otras acreencias y de los pocos recursos restantes que de tal ejercicio se deriven. La financiación de programas asociados a la atención integral de población desplazada proviene en su mayoría de recursos propios de las entidades territoriales, siendo precisamente estos los afectados dentro de los procesos de reestructuración de pasivos.

**Fundación**<sup>134</sup>: El plan de desarrollo del municipio e Fundación, al definir desplazados, desconoce la normatividad jurídica, al decir que es la persona que abandona su vivienda por razones de “orden público, la violencia y los desastres naturales”, por tanto las acciones previstas para la atención de esta población se encuentran comprendidas dentro de las dirigidas a recicladores, reinsertados, discapacitados y madres cabezas de hogar; asumiéndolas desde una sola perspectiva, con metas comunes, en la categoría de población vulnerable. Además muchas acciones allí estipuladas se derivan de la subsidiariedad de otros niveles de gobierno “*Concertar con el gobierno Nacional, la Gobernación, Gobiernos Internacionales y Fundaciones de apoyo, políticas y programas sobre atención a desplazados en: vivienda, salud, educación y demás servicios básicos*”.

Para el año 2009 se destinó un presupuesto de 13 millones de pesos, para atender a 4.333 hogares, de acuerdo al registro de Acción Social, el cual resultó insuficiente.

El Plan Integral Único del municipio de Fundación no parte de una caracterización de la población desplazada, solo refiere al total de la población registrada en el SIPOD, no detalla distribución etárea, genero, nivel de goce sobre sus derechos, ni coberturas y calidades de los servicios con que la población es atendida. Únicamente establece acciones anuales y derivadas de la oferta de programas del nivel nacional tales como Familias en Acción.<sup>135</sup>

**Ciénaga**<sup>136</sup>. De acuerdo con el informe del Consejo Noruego el plan de desarrollo del municipio de Ciénaga, prevé 10 acciones para atender a la PD; dichas acciones no cuentan con un sistema de monitoreo ni con partidas

<sup>134</sup> Ocupa el segundo lugar en desplazamiento en el departamento, recepcionando 22.928 personas en el 2009, con un índice de presión del 40.2%

<sup>135</sup> Para el próximo año, gracias a la dinamización del CMAIPD y de sus mesas de trabajo, se contara con una caracterización de la PD, así como también se contara con 73 millones de pesos para inversión en desplazamiento derivados de 13 millones por ingresos propios y 60 millones en cumplimiento del Acuerdo 004 de FINDETER como mecanismo de condonación de deuda.

<sup>136</sup> Se caracteriza por tener una dinámica doble de desplazamiento forzado, siendo el 2002 un año pico en expulsión, y en recepción el 2009, llegando a un total de 12.884 personas con un índice de presión del 12.6%, condiciones que le ubican en el tercer lugar de recepción y expulsión de población a nivel departamental.

presupuestales ajustadas y evidencia un rezago en la ejecución presupuestal cercana a 100 millones de pesos, lo que refleja una falta de planeación y coordinación que impide una adecuada atención a la población desplazada.

No existe una política específica para la atención integral de población desplazada. Las actividades como talleres no son focalizados, se dice que hay ampliación de cupos en educativos sin estipular metas ni tiempos. Se desconocen las fases de atención, y resalta que no existen planes dirigidos a promover proyectos productivos, acceso a tierras y vivienda. Sin embargo destaca que a partir de agosto de 2009 se inició un proceso de caracterización y tipificación de la dinámica del desplazamiento., para realizar de manera concertada el PIU.

**Departamento del Magdalena.** El plan de desarrollo departamental contiene en su estructura la política pública de atención integral a la población desplazada, en él se encuentran lineamientos diferenciales para los niños, niñas y jóvenes e indígenas específicamente la comunidad Ette, Ennaka (Chimila), que sin embargo a nivel de actividades vincula a población vulnerable y/o SISBEN.

Hay atención de acuerdo a las fases de la Política. Para fase de emergencia: se prevé atender a familias recientemente desplazadas por un tiempo máximo de tres meses, en alojamiento temporal (hogares temporales), alimentación (por intermedio de Acción Social) y atención prioritaria en salud (en coordinación con el Distrito de Santa Marta para los niveles de su competencia cuando la familia desplazada se localice o llegue a Santa Marta). El distrito mantuvo convenio con la Defensa Civil para casos de emergencia con la puesta en funcionamiento de un Albergue Temporal que incluye alojamiento y alimentación (máximo un mes) para familias desplazadas.

En la fase de Prevención y protección, el plan de desarrollo se centra en establecer acciones relacionadas con la seguridad y el orden público, desplegando cuatro programas:

- Mecanismos para la reconciliación, la promoción de los derechos humanos y la justicia
- Seguridad y Convivencia.
- Atención integral a la población afectada por el conflicto.
- Gestión del riesgo de desastres.

Dejando de lado áreas como orientación a la población desplazada, reunificación familiar, fortalecimiento de la administración civil, protección a comunidades en riesgo, protección de bienes, retorno, gobernabilidad y fortalecimiento de las relaciones con la comunidad.

La fase de estabilización socio-económica estipula la formación de capacidad para la empleabilidad y/o la generación de ingresos en actividades productivas sostenibles. El Plan de Desarrollo no prevé mecanismos de focalización y/o de intervención a nivel municipal, (cual de estas acciones se desarrolla en cada municipio). Durante el cuatrienio se designaron 280 millones de pesos para se ejecutados en este eje, durante el cuatrienio, provenientes de recursos de libre

destinación, los cuales no son suficientes para dar atención a **241.221** personas expulsadas y **212.164** recepcionadas para 2009.

Magdalena cuenta con PIU departamental sin embargo en su elaboración no contó *“participación de la población desplazada, ni con la totalidad de los municipios que hacen parte del departamento, de tal forma que las actividades establecidas no cuentan con el apoyo de todos los actores que se ven afectados”*. Los proyectos estipulados, en los planes operativos – salud, educación y generación de ingresos – dependen en parte de las alcaldías municipales y de Acción Social, generando una no determinación de partidas presupuestales para los mismos.

En los casos en que se establece un compromiso por parte de la Gobernación, *“son acciones dirigidas a los sectores de educación, salud y agua potable, sectores que si bien benefician a la PD, contienen competencias asignadas por leyes tales como la 715 y 1176 y no responden específicamente a las órdenes impartidas con relación al desplazamiento forzado”*.

### **Hallazgos planes de desarrollo de municipios priorizados en auto 007**

A continuación se presentan los principales hallazgos de los planes de desarrollo de los municipios de Aracataca, Chibolo, El Banco, El Retén, Pivijay, Plato, Pueblo Viejo, Santa Ana, Sitionuevo; es de anotar que estos municipios hacen parte de los entes territoriales priorizados a partir del Auto 007 por tener altos índices de recepción y expulsión de población en condición de desplazamiento forzado:

**Aracataca.** El plan de desarrollo esta planteado para un horizonte de 11 años, en los primeros 4 años apuesta a la generación de ingresos. Los programas y proyectos inscritos en el plan de desarrollo no plantean ninguna meta o indicador que permita realizar procesos de evaluación o monitoreo, igualmente no se estipulan montos presupuestales específicos, sino que se maneja una bolsa común para Tercera edad, Discapacidad y población vulnerable, dentro de la cual se encuentra la población desplazada, para un total de 320 millones de pesos para el cuatrienio

**El Retén.** El plan de desarrollo del Municipio de El Retén, plantea como prioridad el pago de la deuda y saneamiento fiscal; prevé pocos proyectos de inversión. Las acciones orientadas a la población desplazada están consideradas para la atención a la población vulnerable. Así se anuncia *“Prioridad en acceso a programas de vivienda de interés social, apoyo a proyectos productivos de generación de empleo e ingresos en el sector agropecuario, capacitación laboral y técnica, facilidades para educación superior, técnica y tecnológica, proyectos de seguridad alimentaria como huertas caseras y/o comunitarias”*. Estos programas se concretan en las siguientes acciones dentro del plan plurianual de inversiones:

- *“Creación de huertas caseras para mujeres cabeza de familia desplazadas – 340.000.000”*.

- “Jefes de hogar desplazados apoyados en proyectos productivos generadores de ingresos - 900.000.000” “Población desplazada mayor de 18 años capacitados en formación para el trabajo – 256.500.000”
- “Retorno integral de hogares desplazados: 20 durante 2008 – 2011”, al revisar el plan plurianual de inversiones se observa que este proyecto cambia para ser dirigido a la reubicación de hogares en zonas de riesgo por un total de 280.000.000.

**Chibolo.** El municipio de Chibolo plantea las siguientes acciones dirigidas a la atención de población desplazada:

“Fortalecimiento de los mecanismos de atención a la Población desplazada:  
Fortalecimiento del CMAIPD

- Realizar estrategias con entidades del orden gubernamental y no gubernamental que dentro de su objeto contemplen la atención a población desplazada.
- Sensibilizar y capacitar a la Población receptora, funcionarios públicos y desplazados en derechos, mecanismos de protección y reglamentación legal vigente referida a la población en desplazamiento.
- Elaborar un convenio intersectorial para la elaboración del censo de esta población
- Fortalecer mecanismos para mejorar las condiciones de vida de las comunidades en sus lugares de origen
- Participar en el proceso de monitoreo en zonas vulnerables
- Promover jornadas de capacitación y actualización en políticas públicas y aspectos legales sobre el mecanismo de atención al desplazamiento a los miembros del comité.

Restablecimiento de la población asentada:- Mejorar la infraestructura de los centros educativos del sector rural y de las zonas de riesgo de desplazamiento

- Mejorar las condiciones y material pedagógico de los centros educativos del sector urbano donde se encuentra la PD.

Diagnostico de la situación de predios y mejoramiento de vivienda y calidad de vida

- Diagnóstico de predios ocupados

Aseguramiento de los ingresos a la población asentada: -Desarrollar un programa de seguridad alimentaria que beneficie al 30% de la población asentada, durante el año ...

Desarrollar y apoyar las opciones de cooperación existentes y las que emerjan:- Apoyar las decisiones de retorno voluntario a sus regiones de origen y gestionar acciones para asignación de tierras para el desarrollo del proyecto de Retorno.

El presupuesto asignado es de \$ 524.894.715 para el cuatrienio, el cual se encuentra dispuesto en una bolsa común para atención a población vulnerable.

**Pivijay.** El plan de desarrollo municipal contiene una pequeña descripción de las condiciones de la población desplazada; indica las principales necesidades: educación, salud, alimentación, vivienda y empleo. El municipio cuenta con un PIU que estructura programas dirigidos a 426 familias (295 en zona urbana, y 131 en zona rural). Presenta como uno de los mayores logros, el

retorno de 57 familias de la comunidad de la Avianca a quienes se les apoyó con seguridad alimentaria, vivienda, acceso a tierras y capacitación por parte del SENA. Para el desarrollo de dichas acciones se designaron 220 millones para el cuatrienio. Los recursos provienen de SGP indicando un nulo esfuerzo fiscal propio.

**El Banco.** La atención a población en condición de desplazamiento se centra en estrategias a nivel nacional tales como Red Juntos y Familias en Acción. Al realizar una lectura del plan indicativo municipal únicamente se encuentra: “Apoyar programas en beneficio de la población desplazada (retorno para desplazados, garantía de seguridad, patios productivos y microempresas que mejoren la calidad de vida)” con 45 millones de pesos asignados para el cuatrienio, pero no establece la discriminación de los montos, ni las metas.

**Santa Ana.** El plan de desarrollo concibe proyectos a realizar para la población desplazada, dentro de las acciones a realizar para atender a la población vulnerable<sup>137</sup>. Sin asignar recursos, ni indicadores que permitan hacer seguimiento a dichas acciones.

**Sitio Nuevo.** Se contempla en el Plan de Desarrollo: “Ofrecer a la población desplazada mejores posibilidades de acceso al sistema educativo a través de la ampliación de cobertura en programas educativos caracterizados por metodologías flexibles”, para ello se asignan \$129.303.750, pero no se mencionan programas específicos, metas, ni indicadores.

**Pueblo Viejo.** El Plan de Desarrollo contempla propuestas de atención a la población en condición de desplazamiento forzado “con metas, indicadores, línea base y metas a alcanzar, pero estas no coinciden con los proyectos planteados que se encuentran acompañados de presupuesto”. El Plan de Desarrollo prevé otras acciones con presupuesto aprobado que pertenecen a bolsas comunes con población vulnerable (discapacitados, tercera edad, madres cabeza de familia) lo que impide hacer seguimiento a la consecución de las metas para esta población.

## 8.2. Nariño<sup>138</sup>:

### 8.2.1. Contextualización del conflicto armado y del desplazamiento forzado en el departamento de Nariño.

En la actualidad el departamento vive una profunda crisis humanitaria generada por diversas situaciones: presencia de grupos armados ilegales

<sup>137</sup> “(i) Gestionar programas de apoyo integral y bienestar a grupos de población vulnerable como son la población infantil, tercera edad, desplazados, discapacitados, madres cabeza de hogar. (ii) Fijar políticas, diseñar programas y coordinarlas con el nivel departamental y nacional para la atención a población desplazada.”

<sup>138</sup> Sistema de información de población desplazada-SIPOD - Fecha de reporte: enero 28 de 2010 - Registro acumulado con corte a diciembre 31 de 2009. Distribución de población desplazada por municipios expulsos y receptores. El consolidado histórico refiere que existen 35.720 hogares expulsados, conformados a su vez por 146.201 personas y 33.007 hogares conformados por 134.882 personas que llegaron a los municipios receptores

(ELN, FARC y grupos emergentes), con su accionar terrorista; la siembra de cultivos de uso ilícito en diferentes zonas del departamento, la cadena de producción, transporte y comercialización de la coca; las políticas de gobierno sobre fumigaciones y erradicación manual; la siembra de minas antipersonal -MAP- y la presencia de municiones sin estallar -MUSE- en sectores cercanos a cabeceras municipales, así como en vías y caminos veredales; confinamiento y las restricciones de movilidad; confrontación entre los grupos armados ilegales por la disputa y el control de los territorios; combates que los actores ilegales sostienen con la fuerza pública; migraciones forzadas hacia el Ecuador, la expropiación territorial que sufren las comunidades indígenas y afro descendientes; situaciones que en la mayoría de los casos generan procesos de desplazamientos individuales o masivos, que en si mismo son el reflejo del grave impacto que el conflicto armado genera en las comunidades.<sup>139</sup>

Los municipios con mayor porcentaje de expulsión de personas son: Tumaco, El Charco, Barbacoas, Policarpa, Cumbitara, Olaya Herrera, Roberto Payan, Pasto, Samaniego, El Rosario, Santa Bárbara, Leiva, Los Andes Sotomayor, Magüi, Ricaurte, El Tablón de Gómez, La Tola e Ipiales,<sup>140</sup> los cuales han expulsado 130.312 personas, 89.132% del total de la población desplazada del departamento.<sup>141</sup> La recepción de población desplazada se concentra en un 85.23% en los municipios de Pasto, Tumaco, El Charco, Taminango, Barbacoas, Samaniego, Los Andes Sotomayor, Ipiales, Córdoba, Policarpa, Ricaurte, Santa Bárbara, Linares y Cumbitara,<sup>142</sup> para un total de 114.964 personas que llegan a los municipios mencionados.<sup>143</sup>

<sup>139</sup> En Nariño hay restricción a la movilidad y confinamiento en veredas de los municipios de: Tumaco, Barbacoas, Ricaurte, Santa Cruz, Samaniego, La Llanada, Los Andes, Cumbitara, Policarpa, El Rosario, a causa de la presencia activa de grupos al margen de la ley, enfrentamientos constantes con la fuerza pública, minas antipersonal, cultivos de uso ilícito, erradicaciones manuales y fumigaciones por parte del gobierno nacional.

<sup>140</sup> Sistema de información de población desplazada-SIPOD - Fecha de reporte: enero 28 de 2010 - Registro acumulado con corte a diciembre 31 de 2009. Distribución de población desplazada por municipios **EXPULSORES:** Tumaco 8.296 hogares-32.638 personas, El Charco 5.156 hogares-24.978 personas, Barbacoas 3147 hogares-12.988 personas, Policarpa 2538 hogares-9270 personas, Cumbitara 1354 hogares-5109 personas, Olaya Herrera 1228 hogares-5407 personas, Roberto Payan 1163 hogares-4782 personas, Pasto 1104 hogares-4678 personas, Samaniego 1014 hogares-4506 personas, El Rosario 989 hogares-3689 personas, Santa Bárbara 986 hogares-4535 personas, Leiva 968 hogares-3584 personas, Los Andes Sotomayor 863 hogares- 2871 personas, Magüi 807 hogares-3149 personas, Ricaurte 726 hogares-3000 personas, El Tablón 455 hogares-1901 personas, La Tola 373 hogares-1623 personas e Ipiales 365 hogares-1604 personas.

<sup>141</sup> Sistema de información de población desplazada-SIPOD - Fecha de reporte: enero 28 de 2010 - Registro acumulado con corte a diciembre 31 de 2009. Municipios **PRIORIZADOS** por el NRC: Pasto, Tumaco, Samaniego, Ipiales, Policarpa, Ricaurte, Cumbal han expulsado 59.105 personas equivalentes al 40.4%.

<sup>142</sup> Sistema de información de población desplazada-SIPOD - Fecha de reporte: enero 28 de 2010 - Registro acumulado con corte a diciembre 31 de 2009. Distribución de población desplazada por municipios **RECEPTORES:** Pasto 8722 hogares- 33.135 personas, Tumaco 5638 hogares- 23.778 personas, El Charco 3450 hogares-17.476 personas, Taminango 1753 hogares-6.520 personas, Barbacoas 1567 hogares- 6728 personas, Samaniego 1437 hogares- 5708 personas, Los Andes 1062 hogares- 3981 personas, Ipiales 845 hogares- 3.377 personas, Córdoba 841 hogares- 3864 personas, Policarpa 806 hogares -3306 personas, Ricaurte 489 hogares- 2274 personas, Santa Bárbara 457 hogares-1987 personas, Linares 380 hogares-1284 personas y Cumbitara 376 hogares -1546 personas.

<sup>143</sup> Sistema de información de población desplazada-SIPOD - Fecha de reporte: enero 28 de 2010 - Registro acumulado con corte a diciembre 31 de 2009. Municipios **PRIORIZADOS** por el NRC: Pasto, Tumaco, Samaniego, Ipiales, Policarpa, Ricaurte, Cumbal han recibido 72.067 personas equivalentes al 53.4%.

En 2009, Acción Social reconoció 10 desplazamientos masivos, que comprenden 1.622 familias, para un total de 6.781 personas. Sin embargo, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas-OCHA regional Nariño, en el marco del conflicto armado se produjeron 19 desplazamientos masivos, lo que muestra que hay 9 desplazamientos que Acción Social no registró, ni su población fue atendida en relación con componente alguno. Hasta abril de 2010, Acción Social registró siete (7) desplazamientos masivos, de 400 familias, correspondiendo a 1615 personas.

## **8.2.2. Principales aspectos encontrados en el diagnóstico realizado sobre política pública de atención integral a población en condición de desplazamiento**

### **8.2.2.1. Planes de Desarrollo:**

El Consejo Noruego para Refugiados sugiere que para una participación efectiva, los 47 líderes de población desplazada de los Consejos Territoriales de Planeación sean apoyados logística y financieramente por las autoridades. Y resalta el apoyo del departamento a los dos Consejeros de desplazados.

La atención integral para la población desplazada, está inscrita en el subprograma de atención a la población vulnerable <sup>144</sup>, no en un programa específico, del Plan de Desarrollo del departamento de Nariño y de los municipios de Pasto, Ipiales, Cumbal, El Charco, Tumaco, Ricaurte, Policarpa. No cuenta con recursos necesarios para atender las necesidades de esta población. Esto demuestra baja gestión de la administración local en la adecuación de una política específica con rubros definidos para garantizar a la población en situación de desplazamiento el goce efectivo de sus derechos – GED-. Para efectos de una capacitación efectiva a la población desplazada en instrumentos de seguimiento monitoreo y evaluación a los Planes de Desarrollo, se requiere que tengan acceso a la información a evaluar.

### **8.2.2.2. En materia de Planes Integrales Únicos – PIU -**

Se ha dado apertura a los espacios de participación de la población desplazada, así como a la iniciativa de la población desplazada en el marco de la mesa departamental de fortalecimiento, que impulsa la creación de las mesas

---

<sup>144</sup> Proyecto participación, desplazamiento y planes de desarrollo departamentos Magdalena, Nariño y Norte Santander 2009- NRC - De manera particularmente clara así aparece reflejado en los siguientes planes de desarrollo: **Nariño**, en cuyo eje Vida y Paz aparece el programa “Seguridad, convivencia ciudadana derechos humanos y derecho internacional humanitario”; **Pasto**, en el eje Equidad y Humanidad, programa “Servicios sociales básicos y complementarios” **Tumaco**, cuyo componente 5 refiere el programa “Población vulnerable y desplazada”; **El Charco**, en donde se incluye la atención en el componente social, específicamente en el de la población vulnerable a través del “Programa Desplazados y Discapacitados”; **Policarpa**, específicamente en el “Programa de Vivienda Digna para Población Vulnerable”. También aparece en el plan de desarrollo sector desarrollo social “asuntos indígenas y protección comunitaria” eje “respeto al ejercicio del derecho mayor”, aunque de manera no muy clara porque a pesar de mencionarse el tema del desplazamiento en el plan, no existen estrategias ni programas que muestren atención de la PD; **Samaniego**, plan “estratégico para la atención a población desplazada”; **Ipiales** en la Dimensión social sector “comunidad y convivencia”; y **Ricaurte** eje “derechos humanos y convivencia ciudadana” programa “convivencia ciudadana”.

municipales en Tumaco, Samaniego, Ipiales y Pasto. Varios municipios cuentan con PIU pero se están actualizando

### **8.2.2.3. Asignación presupuestal del nivel nacional, departamental y municipal para atender a la población desplazada por la violencia en la vigencia 2010**

El presupuesto de las entidades del SNAIPD en el departamento de Nariño es de 30 mil millones de pesos para la vigencia 2010, sin embargo la región no conoce este aporte, por lo que es importante informar a las secretarías de hacienda, para que lo tengan en cuenta al elaborar el presupuesto de la vigencia fiscal siguiente, coordinando la formulación de los presupuestos asignados desde lo territorial con el nivel nacional.

A nivel regional deben darse esfuerzos organizados para comprometer al gobierno nacional y a los gobiernos regionales y locales, con el fin de fijar rubros específicos para la política pública de atención a la población desplazada. Teniendo en cuenta la constante expulsión y recepción de la población desplazada, pues resulta injustificable que el presupuesto disminuya o se mantenga estático, lo que evidencia la falta de priorización, planificación, actualización y seguimiento en materia presupuestal para la atención a población desplazada en el departamento.

No contar con programas, proyectos, actividades y metas específicas en los municipios dificulta, concretar la asignación de recursos del nivel nacional y departamental al nivel municipal, al igual que el ejercicio de articulación de los planes de desarrollo con los PIUs.

### **8.2.2.4. Registro y subregistro**

El proceso de inscripción en el RUPD representa el primer paso para el acceso a los planes, programas y proyectos que buscan garantizar el GED de la población desplazada, en ese sentido es importante evaluar y realizar seguimiento al desarrollo esta importante etapa.

Existe una falencia por parte de las instituciones del Ministerio Público, en su capacidad para dar respuesta oportuna y de calidad en la toma de declaración frente al gran número de personas que solicitan ser reconocidas como población en situación de desplazamiento forzado; ejemplo de ello es la situación en los municipios de Tumaco, Pasto, Policarpa, Los Andes (Sotomayor) y Barbacoas en la que se somete a la población desplazada a inagotables filas, turnos y entrega de fichas para rendir la declaración; en la actualidad existe población que se ha desplazado a finales del año pasado que tiene cita para rendir su declaración casi 10 meses después.

El Personero municipal de Samaniego ha sido denunciado de corrupción, y está siendo investigado por la Procuraduría provincial de Ipiales y Fiscalía 47 Seccional de Samaniego, ya que al parecer cobraba a la población desplazada entre 50 mil y 150 mil pesos por declaración.

De los 64 municipios del departamento de Nariño, afectados por el conflicto armado y con flujos constantes de población desplazada, solo en Pasto existe una Unidad de Atención Orientación (UAO) consolidada, que permita articular la oferta institucional existente a nivel territorial. En Tumaco la UAO, hasta ahora se esta estructurando y solo cuenta con un funcionario de Acción Social, para dar respuesta a las necesidades de la población desplazada, a las situaciones de emergencias como consecuencia del conflicto armado, los desplazamientos masivos y el monitoreo de 10 municipios de la costa pacífica, lo cual es totalmente inoperante.

Las autoridades tradicionales –Indígenas o Afrodescendientes- han levantado los censos de las personas desplazadas, frente a desplazamientos masivos de comunidades étnico-territoriales, sin embargo, Acción Social se niega a reconocer estos censos y elabora los propios, desconociendo la legitimidad del pronunciamiento realizado por las autoridades étnicas.

Que la UAO de Pasto ha informado que a corte del 31 de marzo del 2010 en Pasto se han presentado 94 casos de desplazamiento forzado intra-urbano, fenómeno que está tomando más fuerza en ese municipio pese no haber sido reconocidos por Acción social.

Un porcentaje amplio de población desplazada hace parte del subregistro, y por tanto no pueden acceder a la oferta institucional del orden nacional, departamental y municipal, diseñado para su atención y para el Goce Efectivo de Derechos.

#### 8.2.2.5. Retornos

Los procesos de retorno siempre deben guiarse bajo los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad, por lo que en esencia no se limitan al solo acompañamiento de la Fuerza Pública, en estos procesos deben articularse todas y cada una de las instituciones que componen el SNAIPDV. Informa que hay avance en la implementación de un protocolo de retornos<sup>145</sup> en los municipios piloto priorizados pero esta medida no es suficiente, dada la situación humanitaria y el alto índice de desplazamientos masivos se evidencia la necesidad de que exista un mayor número de municipios priorizados. Sin embargo, “Algunos de los retornos en el departamento de Nariño llevados a cabo en los municipios de Córdoba, Policarpa, Olaya Herrera e Ipiales en el año 2008,<sup>146</sup> y de Puerres y Tumaco en junio y julio de 2009,<sup>147</sup> con el

<sup>145</sup> 28 procesos de retornos corresponden a los municipios focalizados en la Fase I de la Estrategia “Retornar es Vivir” que inicio en octubre de 2009, a través de la coordinación interna con los procesos misionales de Acción Social y las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada del nivel Nacional y Territorial.

<sup>146</sup> Sistema de información de población desplazada-SIPOD - Registro acumulado con corte a diciembre 31 de 2008. Distribución de población desplazada masivamente por municipios expulsores, receptores; y fecha de retorno, número de familias y personas retornadas; Municipio de Córdoba 9 familias, 30 personas; Municipio de Policarpa 44 familias, 100 personas, Municipio de Ipiales 16 familias, 77 personas y Olaya Herrera 296 familias, 1.171 personas; Total de personas que retornaron 1378.

<sup>147</sup> Sistema de información de población desplazada-SIPOD - Registro acumulado con corte a diciembre 31 de 2009. Distribución de población desplazada masivamente por municipios expulsores, receptores; y fecha de

acompañamiento limitado de algunas instituciones del gobierno, se han llevado a cabo en zonas donde aún persisten riesgos de seguridad sin cumplir con lo establecido en el protocolo de retornos y sin realizar el seguimiento necesario". De 11.680 personas desplazadas de forma masiva en los años 2008 y 2009, tan solo el 16.7 %, equivalente a 1955 personas han retornado a los municipios expulsores. En algunos casos, es reiterativa la excusa de la falta de recursos para atender a la PD en el municipio receptor, obligando a las familias a retornar sin ningún tipo de garantía.<sup>148</sup>

#### 8.2.2.6. Otras situaciones que se quieren visibilizar

- La infraestructura municipal y departamental es inapropiada para atender a la población desplazada, así como el recurso humano y material. Algunos funcionarios públicos no tienen sensibilidad ni capacidad para atender a la población desplazada víctima del conflicto armado.
- La población desplazada desconoce la ruta de atención, la responsabilidad de las diferentes entidades que conforman el SNAIPDV y la oferta institucional, dilatando el proceso y acceso a las ayudas contempladas en el marco jurídico que reglamenta el fenómeno del desplazamiento forzado.
- Acción Social se toma mucho tiempo en responder los derechos de petición de la población desplazada porque su respuesta no se da desde el nivel regional. *"Este proceso en la mayoría de los casos no cumple con el criterio de celeridad e incumple el término de 15 días hábiles dispuesto por ley para la responder los derechos de petición. En otros casos además de la demora, no se da una respuesta de fondo a las solicitudes realizadas, lo que vulnera y va en detrimento de los derechos de esta población"*. (SIC) El informe insiste en resaltar que el departamento de Nariño vive unas condiciones especiales y particularmente graves por las amenazas, desapariciones y homicidios de líderes y lideresas, pues en 2009, 44 docentes fueron amenazados, dos asesinados, cuatro víctimas de atentados y en resguardo indígena (municipios de Guachaves y Samaniego) cuatro (4) docentes fueron asesinados.<sup>149</sup>
- La situación de confinamiento igualmente agrava la situación en el departamento de Nariño, "municipios de **Tumaco** (Resguardo Gran Rosario y Gran Sábalo, Rio Chagüi -27 veredas-), **Barbacoas**(Resguardo Tronquera Palicito, Pipalta Palbi, Yuapi y TortugañaTelembí), **Ricaurte** (Resguardo Magui, Nulpes), **Santa Cruz** (Resguardo el Sande), **Samaniego** (resguardo Planadas Telembí, veredas San Diego, Conga, maizal, Carmen Telembí, Canalón, San Juan, Muralla, La bocana, La Montufar, Copal, Brisas, Planadas, el tigre, las vegas ), **La Llananda** ( Sumbiambi, campanario, y el Remate),

---

retorno, número de familias y personas retornadas; Municipio de **Puerres** 15 familias, 50 personas; Municipio de **Tumaco** 50 familias, 527 personas; Total de personas que retornan 577.

<sup>148</sup> Denuncias formuladas los días 11 y 12 de febrero de 2010 en el marco de la mesa departamental de OPD – por el delegado de la PD del municipio **Barbacoas**.

<sup>149</sup> Informe de seguridad del sector docente en el departamento de Nariño año 2004-2008 – sindicato del magisterio de Nariño-SIMANA, Secretaría de Derechos Humanos –Mario E. Muños Delgado secretario de Derechos Humanos SIMANA

**Los Andes –Sotomayor** (Boquerón y San Vicente), **Policarpa** (veredas de los corregimientos de Santa Cruz y Sánchez), **Cumbitara** (La tola, Desierto, San Antonio, el Consuelo, La esperanza, Sidón) y **El Rosario** (La Esmeralda), afectando a 6.505 personas<sup>150</sup>, agravándose este año debido a la disputa territorial existente entre los grupos armados, enfrentamientos constantes con la fuerza pública, grandes extensiones de cultivos ilícitos, fumigaciones y erradicaciones.”

### 8.3. Norte de Santander

#### 8.3.1. Principales hallazgos derivados del diagnóstico realizado sobre política pública de atención integral a población en condición de desplazamiento – municipios de Cúcuta, Ocaña, Convención, Teorama, El Tarra, Sardinata, El Carmen, San Calixto, Tibú y el plan de desarrollo departamental

Los recursos destinados para la población desplazada, en el Plan de Desarrollo son insuficientes, estos provienen en su mayoría del SGP; por tratarse de municipios de categoría seis (6) no cuentan con recursos propios. Falta mayor articulación de las entidades municipales con las departamentales y con las del orden nacional, para garantizar el acceso a los programas de la población desplazada. En los planes de Desarrollo no se menciona la coordinación institucional para atender el desplazamiento forzado. Solo dos municipios y el departamento intentan coordinar su acción a través del nombramiento de la institución responsable: Cúcuta, Ocaña y Norte de Santander.

No se cuenta con una caracterización de la población desplazada, lo que dificulta encaminar una política pública efectiva con miras a la solución del problema. Sólo la Gobernación de Norte de Santander, Cúcuta, Ocaña, Teorama y San Calixto cuenta con una caracterización.

Los proyectos de los Planes de Desarrollo no tienen en cuenta la realidad y las necesidades de la población desplazada, por ejemplo en los proyectos de municipio de El Carmen en vigencia presupuestal de año 2009, para fines de la estabilización socioeconómica se adquirió un suministro de zapatos por la suma de \$10.000.000.00., acción que no tuvo mayor impacto en la población. En relación con el enfoque diferencial, solo el municipio de Teorama propone una atención cualificada a mujeres y adultos mayores dentro del Plan de Desarrollo.

En cuanto a los indicadores de goce efectivo consagrados en el Auto 116 de 2008, se informa que ni las entidades municipales, ni departamentales los incluyen dentro de la planeación, en consecuencia no se garantiza el goce efectivo de derechos (GED). De otra parte, no puede garantizarse el GED debido a la escasez de recursos, pues lo signado en el Plan de Desarrollo a

---

<sup>150</sup> Situación humanitaria departamento de Nariño 2010, Oficina para la coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA-. Regional Nariño.

población desplazada, no responde a la dimensión real del problema y no garantiza la ejecución de los programas.

Solo Norte de Santander, Cúcuta, Convención, El Tarra, El Carmen y Tibú, incluyen el componente de prevención dentro del Plan de Desarrollo, el cual no es desarrollado por los municipios, sólo se limita a formular un programa de prevención, sin especificar las aéreas de intervención. Así mismo, no son tenidas en cuenta las órdenes impartidas por la Corte Constitucional a la hora de formular este componente.

Los municipios asignan mayores recursos al componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia, sin embargo no se desarrolla el enfoque diferencial dentro del componente. "La AHE se limita a proporcionar ayudas económicas (Subsidios) para garantizar el acceso mediato de las personas en condición de desplazamiento a la salud, la vivienda y la alimentación. Solo tres municipios incluyen disposiciones específicas sobre el apoyo alimentario temporal (Cúcuta, Ocaña y Teorama); solo dos, Cúcuta y Teorama incluyen disposiciones específicas sobre el apoyo de albergue temporal".

Al momento de implementar este componente se deja por fuera el carácter diferencial, la atención en vestuario, salud, atención psicosocial y la atención a grupos familiares.

Norte de Santander, Cúcuta, Teorama, San Calixto, Tibú, El Tarra, El Carmen y Convención, son los municipios priorizados que incluyen dentro del Plan de Desarrollo el componente de estabilización socioeconómica, sin embargo, este componente está vinculado solo al bienestar económico, dejando por fuera la estabilidad social, además no contempla el enfoque diferencial, la atención psicosocial y la reunificación familiar.

Sólo los municipios de Cúcuta y San Calixto incluyen los componentes de reubicación y retorno dentro del componente de estabilización socioeconómica, como alternativa para retornar y recuperar el entorno. La escasez de recursos, es un obstáculo para los programas de retorno y reubicación.

Solamente en los Planes de Desarrollo de Cúcuta, Convención, Tibú y San Calixto, se contempla el acceso a tierras.

Los Planes de Desarrollo del Departamento de Norte de Santander y de sus municipios priorizados, no incluyen programas o proyectos que garanticen el derecho a la identidad, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal de la población víctima del desplazamiento, es decir, no se tiene en cuenta los indicadores de goce efectivos que para la materia propuso la Corte Constitucional en el auto 116.

### 8.3.2. Presupuestos locales

El presupuesto ha aumentado para la vigencia 2010, sin embargo sigue siendo insuficiente. El presupuesto departamental de Norte de Santander para 2010, no se encuentra articulado a una estrategia conjunta de atención a la población desplazada, “cada Secretaría Departamental orienta recursos de acuerdo a su competencia, fragmentando la atención y desconociendo ejercicios de articulación como el Plan Integral Único de Desplazamiento”. De la misma manera, el Plan Integral Único y el Plan de Desarrollo no se encuentran desarticulados.

Si bien se debe valorar el esfuerzo hecho por algunas entidades territoriales para definir un rubro específico para la población desplazada, una realidad es que los municipios cubren necesidades de la población desplazada mediante otros rubros que no tienen destinación específica.

*“Es claro que todos los municipios y el departamento necesitan la colaboración del nivel central para dar respuesta a las demandas de la PD, sin embargo el nivel central no tiene definida la ruta para entrar a complementar el trabajo de los municipios, la oferta es informada por las páginas web de los ministerios”.*

### **8.3.3. Ejecución de Recursos.**

Un tema que llama la atención es la ejecución de los recursos, pues se presenta el problema que una vez finalizada la vigencia fiscal los recursos asignados no son ejecutados en su totalidad, debido a la inexistencia de un plan de trabajo sobre las acciones a realizar.