

**ANEXO 5.**  
**LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN  
DESPLAZADA . DESCRIPCIÓN Y OBSERVACIONES RELEVANTES  
PARA LA DECISIÓN ADOPTADA POR LA CORTE**

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

**A. LA RESPUESTA ESTATAL AL FENÓMENO DEL  
DESPLAZAMIENTO FORZADO.**

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

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

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

---

<sup>237</sup> Artículo 1o de la Ley 387 de 1997. Dice el artículo 1: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las

Igualmente, señala los principios que deben orientar la interpretación de las medidas para la atención de la población desplazada.<sup>238</sup> Entre estos se destaca uno formulado como derecho: “El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.”<sup>239</sup>

Desde el punto de vista de la estructura administrativa dirigida a atender a la población desplazada, la Ley crea el SNAIPD<sup>240</sup>, constituido por el “conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.”<sup>241</sup> También crea un nuevo organismo asesor llamado Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, el cual tiene como función formular los lineamientos de la política y garantizar la asignación presupuestal para la atención integral de la población desplazada.<sup>242</sup> Adicionalmente, la Ley 387 establece el deber del

---

situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.”

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

<sup>239</sup> Numeral 5° del artículo 2° precitado.

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

<sup>241</sup> Artículo 5o de la Ley 387 de 1997

<sup>242</sup> Artículo 6o de la Ley 387 de 1997: “Artículo 6°. Del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Créase el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo. || Este Consejo Nacional estará integrado por: || · Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá ||· El Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces || · El Ministro del Interior || · El Ministro de Hacienda y Crédito Público El Ministro de Defensa Nacional El Ministro de Salud || · El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural || · El Ministro de Desarrollo Económico || · El Director del Departamento Nacional de Planeación || · El Defensor del Pueblo || · El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces || · El Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces || · El Gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y || · El Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces. || Parágrafo 1°. Los Ministros del Despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el Consejo Nacional, pondrán delegar su asistencia en los Viceministros o en los Secretarios Generales de los respectivos Ministerios. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, éste podrá delegar en el Comandante General de las Fuerzas Militares. En el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el Subdirector del mismo Departamento, y en el evento de la Red de Solidaridad,

gobierno de incentivar la creación de los comités territoriales para la atención integral de la población desplazada.<sup>243</sup>

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

---

en el Subgerente de la misma. || Cuando la naturaleza del desplazamiento así lo aconseje, podrán ser invitados al Consejo otros Ministros o Jefes de Departamentos Administrativos o directores, presidentes o gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional o representantes de las Organizaciones de Desplazados. || Parágrafo 2°. El Director de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del interior ejercerá la secretaría técnica del Consejo Nacional.”

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

<sup>244</sup> El artículo 19 de la Ley 387 de 1997 dice lo siguiente: “Artículo 19. De las instituciones Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. || Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas: || 1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, si como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada. || El INCORA llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. || En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial. || El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país. || El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados. || 2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada. || 3. El Instituto de

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

La Ley 387 indica que el desplazamiento se desagrega en tres etapas: la primera, previa a los eventos de desplazamiento, la segunda que corresponde a la fase de desplazamiento como tal, y la tercera, relativa al retorno o la reubicación. Para atender los requerimientos derivados de este fenómeno, “*se ha considerado indispensable (i) contar con un sistema de información<sup>245</sup>, que permita estimar el número de desplazados y cuantificar los sujetos pertenecientes a los distintos segmentos poblacionales, (ii) prevenir los desplazamientos con base en el esfuerzo mancomunado de varias instituciones<sup>246</sup>, (iii) prestar asistencia humanitaria –de urgencia, de emergencia y de transición, en asentamientos temporales<sup>247</sup>– y, por último, (iv) desarrollar componentes de retorno o de reasentamiento –relocalización en el sitio de recepción o reubicación en lugar diferente a éste y al de origen–<sup>248</sup>”<sup>249</sup>.*

Igualmente, la Ley consagra cuatro componentes básicos de la política: la Prevención, la Atención Humanitaria de Emergencia, la Estabilización socioeconómica y el Retorno. En materia de prevención, la Ley señala que se trata de medidas orientadas a anticipar los riesgos que puedan generar el

---

Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente ley. || 4. El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993. || 5. La Red de Solidaridad Social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas. || 6. La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia. || 7. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados. || 8. El Sistema Nacional de Cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado. || 9. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS. || 10. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia. || 11. El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica. || 12. La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario. || En estos programas se deberán integrar las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de Desplazados. || 13. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y || 14. El Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.”

<sup>245</sup> Ley 387 de 1997: sección 2 del capítulo II.

<sup>246</sup> Ley 387 de 1997: sección 3 del capítulo II.

<sup>247</sup> Ley 387 de 1997: sección 4 del capítulo II.

<sup>248</sup> Ley 387 de 1997: secciones 5 y 6 del capítulo II.

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

desplazamiento, a fortalecer los vínculos y la colaboración de la población con la fuerza pública y a mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada, entre otras.<sup>250</sup>

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

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

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

<sup>251</sup> El artículo 15 de la Ley 387 dispone así: “Artículo 15. De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. || En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. || Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento. || Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.”

<sup>252</sup> Artículo 17, Ley 387 de 1997. “De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.|| Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:|| 1. Proyectos productivos.|| 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.|| 3.

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

Así mismo, la Ley 387 instituye el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, el cual tiene la naturaleza jurídica de una cuenta especial y separada, que tiene como objeto financiar los programas de atención a la población desplazada.<sup>254</sup> Por último, la Ley mencionada dispone que el Gobierno Nacional debe presentar cada año al Congreso un informe acerca del avance de la ejecución del plan nacional para la atención integral de la población desplazada por la violencia.

En enero 28 de 1998, por estar expresamente en la Ley 387 de 1997<sup>255</sup>, el gobierno, previa aprobación del Consejo Nacional para la Atención Integral a la población desplazada, expidió el Decreto 173 de 1998, mediante el cual se estableció el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Su propósito fundamental es “*articular la acción gubernamental en el orden nacional y territorial. [Además] formular, en el marco de los*

---

Fomento de la microempresa. || 4. Capacitación y organización social. || 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y || 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.”

<sup>253</sup> Ley 387 de 1997, Artículo 19.

<sup>254</sup> Los artículos 21 a 25 de la Ley 387 mencionada disponen lo siguiente: “**Artículo 21. De la creación y naturaleza.** Créase el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas. || Parágrafo. La Consejería Presidencial para los Desplazados coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo. || **Artículo 22. Del objeto.** El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tiene por objeto financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información. || Parágrafo. La participación del Fondo Nacional en la financiación y/o cofinanciación de los programas mencionados, no exime a las instituciones y entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales involucradas en la atención integral a la población desplazada, de gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de su competencia. || **Artículo 23. De los recursos.** Los recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estarán constituidos por: || 1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación. || 2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo, previa la incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas. || 3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación. || 4. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación. || 5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquiera a cualquier título de conformidad con la ley. || **Artículo 24. De la administración.** La administración del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estará a cargo del Director General de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien será ordenador del gasto en virtud de la delegación que le otorgue el Ministro del Interior. || **Artículo 25. De la reglamentación.** El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta ley, reglamentará la organización y funcionamiento del Fondo, los objetivos y funciones que le corresponden, el régimen de apropiaciones y operaciones en materia presupuestal y patrimonial necesario para su operación. || Así mismo, el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.”

<sup>255</sup> Artículos 9o y 10 de la Ley 387 de 1997 precitados

*principios y objetivos definidos por la Ley 387, las acciones que el Gobierno Nacional ejecutará en materia de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia y de consolidación y estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno voluntario o la reubicación de la población desplazada por la violencia. Así mismo, determina las entidades responsables en las distintas estrategias de intervención.*”<sup>256</sup> El Decreto estableció como objetivos principales del Plan los siguientes:

- “1. Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere.
2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.
3. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación.
4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.
5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización sociales.
6. Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
7. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y
9. Las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias”<sup>257</sup>

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

---

<sup>256</sup> 2o Párrafo del artículo 1o del Decreto 173 de 1998.

<sup>257</sup> Esto, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 387 de 1997

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

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

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

Por último, el Decreto 173 estableció algunas reglas concernientes a la financiación de la política de atención a la población desplazada. La norma señala que “*para garantizar la adecuada financiación de los programas, proyectos y acciones que este Plan comprende, se contará*” con los recursos financieros provenientes del Presupuesto General de la Nación, los créditos y las donaciones en dinero o en especie, los aportes de la comunidad internacional, parte de los rendimientos de los recursos bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefaciente o provenientes de la extinción de dominio, y los dineros apropiados en los presupuestos departamentales o municipales, entre otros.<sup>260</sup>

<sup>258</sup> Último párrafo del numeral 1o del artículo 1o del Decreto 173 de 1998.

<sup>259</sup> Numeral 4o del artículo 1 del Decreto 173 de 1998.

<sup>260</sup> El numeral 5o del artículo 1o del Decreto 173 de 1998 dice: “5. Financiación. Para garantizar la adecuada financiación de los programas, proyectos y acciones que este Plan comprende, se contará con: || 1. Los recursos que el Presupuesto General de la Nación le asigne al Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, al Fondo Nacional de Calamidades y a los programas y proyectos sociales que ejecutan las entidades del orden nacional que conforman el Sistema Nacional. || 2. Los créditos y las donaciones en dinero o en especie que ingresen directamente al Fondo Nacional o a las entidades que constituyen el Sistema y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 3. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 4. El cincuenta por ciento (50%) de los rendimientos financieros que produzcan los recursos en efectivo, títulos valores o cualquier otro documento representativo de dinero, durante el lapso en que permanezcan bajo administración provisional de la Dirección Nacional de Estupefacientes, según lo dispuesto en la Ley número 333 de 1996 y el Decreto 1458 de 1997, los cuales serán transferidos al Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y al Fondo Nacional de Calamidades, según lo disponga el Consejo Nacional de Estupefacientes. || 5. El cincuenta por ciento (50%) de los recursos financieros en efectivo, títulos valores o cualquier documento representativo de dinero que sean objeto de la extinción del dominio, a que se refieren la Ley número 333 de 1996 y el Decreto

En 1999, fue aprobado el Documento CONPES 3057 de 1999<sup>261</sup>. Dicho instrumento adelantó una evaluación de la política estatal de atención a la población desplazada realizada desde 1997, año de expedición de la Ley 387, y realizó una crítica al diseño y a la implementación de todos los componentes de la respuesta estatal. En concordancia con estos reparos, el documento propuso la configuración de un “*plan de acción*” dirigido a mejorar los mecanismos e instrumentos de respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento. Dicho plan reorganizó y simplificó el esquema institucional, fortaleció los sistemas de información, y dispuso que, en concordancia con el Decreto 489 de 1999, la Red de Solidaridad Social, sería la única entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD). De igual manera, creó la Unidad Técnica Conjunta (UTC) conformada por la Red de Solidaridad Social y el ACNUR. Por último, el Documento estimó que entre los años 2000 y 2002 la implementación de la política pública diseñada tendría un costo aproximado de US \$ 360 millones, sin incluir la adjudicación de vivienda y tierras.

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

Primero, reglamentó las funciones y atribuciones de la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del sistema SNAIPD.<sup>262</sup> Segundo, el

---

1458 de 1997, los cuales se destinarán exclusivamente a la financiación de programas de vivienda de interés social para la población desplazada, los cuales deberán ser trasladados al Inurbe y al Programa de Vivienda de Interés Social en zonas rurales que ejecuta la Caja Agraria en coordinación con la Red de Solidaridad Social, según lo disponga el Consejo Nacional de Estupefacientes. || 6. Los recursos que el Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Educativo de Compensación transfieran a las gobernaciones y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 7. Los demás bienes, derechos o recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia o las entidades nacionales que conforman el Sistema, a cualquier título de conformidad con la ley y que tengan destinación específica para la atención a la población desplazada. || 8. Los recursos que los presupuestos departamentales o municipales asignen a proyectos, planes o acciones para la atención a la población desplazada por la violencia.”

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

<sup>262</sup> El artículo 1º del Decreto 2569 reza así: “Artículo 1º. Atribuciones de la Red de Solidaridad Social. La Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia desarrollara las siguientes actividades: || a) Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada. || b) Promover entre las entidades estatales que integran el Sistema Nacional de Atención para la Población Desplazada, el diseño y la elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento. || c) Diseñar y poner en ejecución en nombre del Gobierno Nacional, el plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno por el conflicto armado. || d) Determinar en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los resultados generales de los programas de atención a la población desplazada por la violencia, y el desempeño particular de las actividades que emprendan las entidades que conforman el sistema. || e) Promover y coordinar la adopción por parte de las autoridades nacionales y locales de medidas humanitarias, de manera tal que se brinde oportunamente atención humanitaria de emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada. || f) Promover en nombre del Gobierno Nacional, la creación de Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y asistir a las sesiones de dichos Comités para coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar

Decreto desarrolló lo establecido en la Ley 387 de 1997, en lo concerniente a la condición de persona desplazada<sup>263</sup> y a su registro. En este orden de ideas, la norma creó el Registro Único de Población Desplazada, cuyo funcionamiento está a cargo de la Red de Solidaridad Social, y en el cual los hogares desplazados se deben inscribir con el fin de acceder a la oferta institucional.<sup>264</sup> El Decreto 2569 estableció las reglas para la inscripción de la población desplazada, la declaración que deben efectuar éstas personas, y la valoración que realiza la Red de Solidaridad Social con el fin de decidir si incluye o no a los declarantes en el registro.<sup>265</sup>

---

apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención de los mismos. || g) Propiciar la concertación entre las autoridades de nivel Nacional, Departamental, Distrital y Municipal para la ejecución de las medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad que adopte el Gobierno Nacional para la prevención y superación del desplazamiento. || h) Coordinar en nombre del Gobierno Nacional, la adopción de medidas para posibilitar el retorno voluntario a la zona de origen o la reubicación de la población desplazada. || i) Promover la coordinación entre las entidades estatales de cualquier orden y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que adelanten, financien o ejecuten programas o proyectos dirigidos a la población desplazada por la violencia, así como promover las actividades de cogestión. || j) Promover con entidades públicas y privadas el establecimiento de una red nacional para la atención humanitaria integral de emergencia, conformada por campamentos móviles para alojamiento de emergencia, centros de alojamiento transitorio y unidades de atención y orientación en las ciudades medianas y grandes.”

<sup>263</sup> Artículo 2o del Decreto 2569 de 2000: “Artículo 2°. *De la condición de desplazado*. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. || El Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, a saber: || 1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y || 2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.” El Decreto mencionado también reglamenta las condiciones mediante las cuales las personas cesan de ser desplazadas. El artículo 3o del Decreto dispone que “Artículo 3°. *Cesación de la condición de desplazado*. Cesará la condición de desplazado y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre el que alega ser desplazado, cuando se presente una de las siguientes situaciones: || 1. Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento. || 2. Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del presente decreto. || 3. Por solicitud del interesado. || Parágrafo. La cesación se declarará mediante acto motivado, contra el cual proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.”

<sup>264</sup> Artículos 4o y 5o del Decreto 2569 de 2000.

<sup>265</sup> Artículos 6 a 11 del Decreto mencionado: “**Artículo 6°. De la declaración**. La declaración de desplazado por quien alega su condición como tal, deberá surtirse de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997. En la declaración se asentarán los generales de ley y además, entre otros datos, los siguientes: || 1. Hechos y circunstancias que han determinado en el declarante su condición de desplazado. || 2. Lugar del cual se ha visto impelido a desplazarse. || 3. Profesión u oficio. || 4. Actividad económica que realizaba y bienes y recursos patrimoniales que poseía antes del desplazamiento, || 5. Razones para escoger el lugar actual de asentamiento.” || “**Artículo 7°. Envío de la declaración para su inscripción**. La declaración mencionada deberá ser remitida en forma inmediata por la autoridad receptora, a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997, en el respectivo departamento. El incumplimiento de este mandato será objeto de investigación disciplinaria por el correspondiente órgano de control.” || “**Artículo 8°. Oportunidad de la declaración**. La declaración a que se refieren los artículos anteriores, deberá presentarse por la persona interesada, dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento.” || “**Artículo 9°. Valoración de la declaración**. A partir del día siguiente a la fecha del recibo en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción, esta entidad dispondrá de un término máximo de 15 días hábiles, para valorar la información de que disponga junto con la declaración, a efecto de realizar la inscripción o no en el registro de quien alega la condición de desplazado.”

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

Cuarto, de manera más específica, el Decreto 2569 de 2000 describe algunos componentes de la respuesta institucional, en lo relacionado con sus objetivos, los procedimientos para realizar su prestación, y los requisitos para acceder a ellos. En lo referente a la atención humanitaria de emergencia, el Decreto dispone que ésta debe ser proporcionada (i) inmediatamente después de realizada la inscripción, dependiendo de la disponibilidad presupuestal<sup>267</sup> y (ii) por un período de tres meses, prorrogables durante otros tres, también con sujeción a la disponibilidad de recursos.<sup>268</sup> Adicionalmente, el Decreto

---

|| “**Artículo 10. Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.** En caso de proceder la inscripción en el Registro Único, se entenderá surtida la notificación del acto de registro de la condición de desplazado, en la fecha en que se hubiere inscrito, al tenor del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. De tal decisión se dará aviso al interesado.” || “**Artículo 11. De la no inscripción.** La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: || 1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad. || 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. || 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. || En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.”

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

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

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

establece unos máximos de la ayuda otorgada<sup>269</sup>, y algunas reglas adicionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia, las cuales incluyen la posibilidad de que el gobierno celebre “*convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales.*”<sup>270</sup>

Quinto, el Decreto mencionado condicionó la prestación de algunos los componentes de la ayuda a la población desplazada a la disponibilidad presupuestal. Es así como los artículos 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26 y 27<sup>271</sup>

---

Social y de manera excepcional, se podrá prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y lo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad. || La prórroga excepcional se aplicará exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y que cumplan las siguientes condiciones: || 1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento. || 2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración. || 3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia. || 4. Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.”

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

<sup>270</sup> Artículo 23 del Decreto 2569 de 2000

<sup>271</sup> Los artículos 25, 26 y 27 disponen: **Artículo 25. De la estabilización socioeconómica.** Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. || **Artículo 26. Componentes de los programas de estabilización socioeconómica.** Se entiende por componentes de los programas de estabilización socioeconómica, la vivienda y la incorporación en la dinámica económica y productiva y además en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos. || Los componentes vivienda y tierra serán suministrados a través de los sistemas que para tales efectos desarrollen el Banco Agrario, el Inurbe y el Incora, dentro de sus planes de atención a población desplazada, los cuales podrán, subsidiariamente, ser apoyados por la Red de Solidaridad Social, y a los cuales accederán en procura de satisfacer los derechos vulnerados en tal materia, preferencialmente, las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda. || **Parágrafo.** Para efectos de la ejecución de proyectos productivos, el Estado promoverá a través de la Red de Solidaridad Social, la participación de organizaciones privadas nacionales e internacionales con experiencia en procesos de consolidación y estabilización socioeconómica de población desplazada. || La coordinación de las labores que desarrollen las organizaciones que participen en la formulación y ejecución de tales proyectos productivos, estará bajo la dirección de la Red de Solidaridad Social, quien podrá celebrar los convenios que resulten necesarios. || **Artículo 27. Montos de la ayuda en materia de estabilización socioeconómica.** El Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social a propuesta del Director de esta entidad, definirá anualmente conforme a la asignación presupuestal de las entidades miembros del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, a la naturaleza de las necesidades por atender en la consolidación y estabilización socioeconómica de dicha población y en atención a los criterios de igualdad y solidaridad, los montos máximos expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes con los que se atenderá cada grupo familiar en tal materia, y determinará los porcentajes necesarios que se distribuirán en los siguientes conceptos: subsidio para tierra; subsidio para vivienda; apoyo para seguridad alimentaria; incorporación a la dinámica productiva. En estos conceptos se incluirán los costos

limitaron el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia y a los programas de estabilización socioeconómica a la disponibilidad de recursos.

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

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

---

relativos a la capacitación, asistencia técnica integral y gestión para la comercialización. Las demás normas mencionadas están precitadas.

<sup>272</sup> Artículo 29 del Decreto mencionado

<sup>273</sup> Artículos 31, 32 y 33 del Decreto 2569 de 2000: “**Artículo 31. Funciones de los Comités municipales, distritales y departamentales para la prevención del desplazamiento forzado y la atención integral a la población desplazada por la violencia.** En ejecución de las acciones jurídicas y asistenciales que les atribuye la Ley 387/97, los Comités municipales, distritales y departamentales para la Prevención del Desplazamiento Forzado y la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, desarrollarán funciones en prevención del desplazamiento forzado y en atención integral de la población desplazada.” || “**Artículo 32. Funciones de los Comités en Prevención del Desplazamiento Forzado.** Son funciones preventivas de los Comités en materia de desplazamiento forzado, entre otras, las siguientes: || 1. Recopilar información y evaluar constantemente los hechos que constituyan o puedan llegar a constituir situaciones generadoras de desplazamiento. || 2. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento. || 3. Promover e impulsar sistemas de alerta temprana, en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales. || 4. Adelantar las acciones jurídicas que permitan minimizar o erradicar las situaciones de desplazamiento. || 5. Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento. || 6. Solicitar el concurso de las autoridades nacionales, departamentales y locales competentes, para la atención oportuna y prevención o atención a situaciones susceptibles de generar un desplazamiento. || 7. Contribuir al fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, a partir de la puesta en marcha de los programas de desarrollo social adelantados por el Estado, o la participación en los mismos.” || “**Artículo 33. Funciones de los Comités en Atención Integral de la Población Desplazada.** Son funciones de los Comités en atención integral de la población desplazada, entre otras, las siguientes: || 1. Recolectar, en los desplazamientos masivos, la información de la población desplazada e iniciar los trámites para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. || 2. Coordinar y adoptar medidas de ayuda humanitaria de emergencia, tendientes a aliviar las necesidades más urgentes de la población desplazada. || 3. Velar por la idónea conducta de los funcionarios públicos o de toda organización o persona que participe en el manejo de la ayuda humanitaria. || 4. Preparar el plan de contingencia en el que se incluyan las partidas presupuestales necesarias para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia. Dicho plan de contingencia debe ser revisado cada seis (6) meses, salvo que las circunstancias impongan una revisión anterior. || 5. Preparar los informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado; los recursos disponibles y los solicitados a las autoridades locales, regionales y nacionales; las necesidades de formación y capacitación del personal necesario para brindar asistencia y protección a los que se encuentran en la condición de desplazados. || 6. Coordinar y llevar a cabo procesos de retorno voluntario o reubicación en condiciones dignas y seguras. || 7. Diseñar y poner en marcha programas y proyectos encaminados hacia la atención integral de la población desplazada por la violencia, conducentes al logro de la estabilización socioeconómica de esta población. || 8. Evaluar cada seis (6) meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómicas de los desplazados que hayan retornado a sus lugares de origen o que hayan sido reubicados. Con base en esta información la Red de Solidaridad Social, revisará en cada caso la cesación de condición de desplazado, en los términos del presente decreto. || 9. Velar por que las autoridades, en especial las militares y policivas, brinden a la población desplazada la protección requerida durante todas las etapas del desplazamiento, y en los procesos de asentamiento temporal, retorno voluntario o reubicación.”

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

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

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

En Noviembre del año 2001 fue expedida la Directiva Presidencial No 6, la cual, con el fin de mejorar la implementación de las políticas de atención a la población desplazada, imparte entre otras las siguientes órdenes: (i) al Ministerio del Interior, desarrollar e impulsar las políticas para la prevención del desplazamiento. (ii) al Ministerio de Relaciones Exteriores y a los agentes diplomáticos y consulares, velar por lo desplazados afuera de las fronteras. (iii) Al Ministerio de Salud, implementar los mecanismos para el cumplimiento del Acuerdo 185 de 2000 del Consejo Nacional de Seguridad

Social en salud, para que se preste una “*pronta y adecuada atención en salud a la población desplazada.*” (iv) Al Ministerio de Educación Nacional, “*implementar y desarrollar junto con las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento forzado.*” (v) Al Ministerio de Agricultura “*implementar y desarrollar a través de INCORA el registro de bienes abandonados por los desplazados y programas especiales para la atención consolidación y estabilización de la población desplazada.*” (vi) Al Ministerio de Desarrollo, “*liderar el desarrollo de programas y proyectos tendientes a la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.*” (vii) Al programa presidencial para los derechos humanos, “*coordinar las decisiones del Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada con la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos, en lo que respecta al tema de atención integral al desplazamiento forzado.*” (viii) A la Red de Solidaridad Social, promover la creación de Comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral de la población desplazada y asistir a las sesiones de los mismos, con el fin de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención de dichos comités.

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

También, la Directiva Presidencial No 6 ordena a las entidades de orden nacional y territorial que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, “*coordinar sus acciones de manera tal*

que un seguimiento a los principios de eficiencia, eficacia, economía y celeridad, se atiendan con prontitud las necesidades de la población desplazada”, y conformar los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada. Al INCORA, INURBE, ICBF, IFI y SENA, la Directiva ordena llevar los registros necesarios y realizar las actividades pertinentes, con el objetivo de desarrollar programas especiales de vivienda, y estabilización socioeconómica para la población desplazada.

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

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

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

procedimientos relativos a la atención de la población escolar desplazada. Igualmente, FINAGRO dictó la circular VO 007 de 2003 que regula las líneas de crédito agrícola destinadas, entre otras, a la población desplazada.

Finalmente, cabe anotar que en el Plan Nacional de Desarrollo vigente se consignaron varios lineamientos de política pública que ratifican lo dispuesto en las normas de la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado. En algunos de sus apartes, y dentro del marco de la política de seguridad democrática<sup>274</sup>, la Ley 812 de 2003 “*por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006*”<sup>275</sup> dispone objetivos dirigidos a fortalecer la política de atención a la población desplazada en lo referente a diferentes componentes de dicha atención. En particular, en el apartado concerniente a la “*protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario*”, el Plan de Desarrollo establece:

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

## **B. OBSERVACIONES A LA POLÍTICA EXISTENTE Y A SUS DISTINTOS COMPONENTES.**

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

<sup>277</sup> Artículo 54 del Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>278</sup> Numeral 1° del Inciso C del artículo 8° del Plan Nacional de Desarrollo.

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

Pasa la Corte a analizar las distintas falencias de las políticas de atención a la población desplazada. Dichas falencias se deducen, tanto de los documentos analizados<sup>280</sup>, como de la respuesta de algunas entidades al cuestionario enviado por la Sala de Revisión. El análisis se dividirá de acuerdo a los reparos que (i) pueden ser efectuados a la generalidad de la política pública de atención a la población desplazada, y (ii) los dirigidos contra los diferentes componentes de la respuesta institucional. Posteriormente, la Corte hará un resumen de lo observado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desde entonces, se observa claramente un cambio positivo en el nivel de recursos financieros destinados por el Estado a la política de atención a la población desplazada. Según la Red de Solidaridad Social, “*se logró movilizar un importante nivel de recursos. (...) Entre 1998 y Junio de 2002, con*

<sup>281</sup> Erazo, Ibáñez, Kirchhoff y Galán, *Diversas causas y costos del desplazamiento...* p 188

*recursos de la Red de Solidaridad Social, FONSECON, Fondo de Calamidades, Fondo de Inversiones para la Paz, INURBE y Banco Agrario, se invirtieron más de 193 mil millones de pesos, en beneficio de más de 141 mil hogares. Igualmente durante el período en cuestión la Red de Solidaridad Social consolidó alianzas de cooperación internacional por un valor superior a los US 20 millones.*<sup>282</sup>

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

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

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

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

*“(…) a pesar del sustancial incremento en la movilización de recursos (…)* el crecimiento del fenómeno constituye una demanda muy elevada frente a los presupuestos posibles. Por ejemplo, para atender a 57 mil familias desplazadas (estimativo para Julio de 2002) se requería 159 mil

---

<sup>282</sup> Red de Solidaridad Social, ponencia para Seminario Internacional ... p 9

<sup>283</sup> Red de Solidaridad Social, ponencia para Seminario Internacional ... p 5

millones, solamente en la fase de emergencia, brindando asistencia alimentaria, salud y educación. Financiar el retorno rápido de 35 mil familias requiere de una inversión mínima de 35 mil millones. Para restablecer integralmente a 100 mil familias que ya están incluidas en el registro se requiere alrededor de 1.5 billones de pesos, sin incluir los costos de la tierra y la seguridad física."

Los distintos análisis publicados durante los años 2002 y 2003 señalaron que a pesar del aumento en la apropiación de recursos durante el período 1998-2002, el nivel del esfuerzo financiero seguía siendo bajo. En opinión de la Defensoría del Pueblo, "*durante el período 1998 -2002 la Red de Solidaridad Social invirtió un total de 25.466.000.000 en 353 proyectos de generación de ingresos que beneficiaron al 16% de la demanda potencial (incluye los no inscritos en el SUR).*"

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

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

(...)

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

(...)

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

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

<sup>284</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance*, p. 5

<sup>285</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 9

<sup>286</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 69

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

(...)

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

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

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

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

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

Se constata entonces que diferentes documentos, en distintos momentos en el tiempo, han establecido que, si bien existió un aumento considerable de los recursos destinados a la atención de la población desplazada entre los años

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

<sup>288</sup> Pastoral Social, *Sistematización y alianzas ...*, p 130

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

1998 y 2002, el nivel absoluto de los montos asignados continúa siendo insuficiente y muy inferior a los necesarios para satisfacer la demanda de las víctimas de este fenómeno.

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

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

"La inversión directa destinada a Prevención (excluyendo el Programa de atención a Municipios) se dedicó al componente de fortalecimiento del arraigo, con 3.595 millones para proyectos productivos que beneficiaron a 1028 personas, y 8530 familias, y a la promoción de la convivencia pacífica con 1171 millones, en 8 proyectos de atención psicosocial. Se concluye que el total de inversión en Prevención entre 1998 y Junio de 2002 es muy bajo y de reducida cobertura, pues asciende sólo a 4.766 millones y constituye apenas el 3.77% de la inversión total en atención del desplazamiento forzado."

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

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

---

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

<sup>291</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 24.

<sup>292</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p. 24

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

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

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

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

(...)

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

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

“El INURBE (...) no contó con recursos para la puesta en marcha de sus políticas. Solamente, de acuerdo con el balance adelantado por el ACNUR en materia de vivienda se ha satisfecho un 3.7% de la demanda potencial de subsidios de vivienda para la población desplazada, en el período evaluado. (...) A lo anterior se suma que para el 2003, de acuerdo

<sup>293</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...* , p.26

<sup>294</sup> Defensoría el Pueblo, *Evaluación ...* , p.69

<sup>295</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...* ,

con la Ley de Presupuesto General de la Nación, se asignarán subsidios por valor de 120.000.000 de pesos. No más de 10 mil familias podrán ser atendidas, incluso si se sacrificaran otros sectores de la población.”<sup>296</sup>

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

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

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

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

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

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

---

<sup>296</sup> ACNUR, documento enviado como respuesta a la solicitud de la Corte, p. 6

<sup>297</sup> Inurbe, Informe ejecutivo, p 2

tutela proferidos en su contra. En efecto, esta entidad, ha venido acumulando una deuda con las personas desplazadas favorecidas por sentencias de tutela, a quienes no les ha podido desembolsar los dineros correspondientes.

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

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

No obstante, la Unidad Técnica Conjunta indica que

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

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

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

<sup>298</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance*, ... , p 38

<sup>299</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance*, ... , p 5 y 6

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

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

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

En este orden de ideas, el ACNUR y la Red de Solidaridad Social recomiendan (i) *“ajustar la programación presupuestal a la dimensión actual de la demanda y a sus proyecciones futuras”*<sup>304</sup> (ii) eliminar las cláusulas suspensivas en el Decreto 2569 de 2000, en las cuales condicionan la atención a la población desplazada a la disponibilidad presupuestal, y (iii), *“establecer un régimen especial de financiación de este gasto teniendo en cuenta que está dirigido a atender una situación de crisis humanitaria que requiere respuestas de emergencia, dando cumplimiento a la sentencia SU1150 de la Corte Constitucional: a) Definiendo con suficiente anticipación el monto del PAC a ser asignado a la atención al desplazamiento, b) mejorando la coordinación entre el DNP, la RSS y Minhacienda en cuanto a las decisiones sobre*

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

<sup>301</sup> Sentencia SU-1150 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) precitada

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

<sup>303</sup> ACNUR documento enviado en respuesta a la solicitud de pruebas, ... , p 4

<sup>304</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance*, ... , p 6

*asignación de PAC y su implementación, c) Mejorando la oportunidad en la disponibilidad de los recursos mediante la agilización del flujo de caja y d) Haciendo consistente la prioridad de esta política para el gobierno con los criterios de asignación de PAC del Minhacienda.”*

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

**Red de Solidaridad Social**  
**Presupuesto de Inversión 1998-2003<sup>305</sup>**

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

En concordancia con las funciones de la Red de Solidaridad Social, los datos expuestos incluyen partidas dirigidas a proyectos o programas que no conciernen a las políticas de atención a la población desplazada<sup>306</sup>. Sin embargo, dado que la Red de Solidaridad Social es la entidad responsable de coordinar el SNAIPD, así como de prestar la ayuda humanitaria de emergencia, el presupuesto de inversión de dicha entidad permite inferir que el nivel de recursos que el Estado le ha asignado a las políticas públicas bajo análisis.

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

Por su parte, el Ministerio de Hacienda envió a la Corte Constitucional un cuadro en el cual se observa el monto de recursos asignados a la población desplazada para el período 1995-2003. Dicho cuadro se encuentra dividido por entidades e incluye la Red de Solidaridad Social, la Presidencia de la

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

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

República, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCORA, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud (FOSYGA), el Inurbe y el Ministerio de Educación Nacional. Sin embargo, la Corte analizará únicamente las cifras totales adjudicadas para cada período.

**Recursos asignados para la atención de la población desplazada en el  
Presupuesto General de la Nación. Período 1995-2002**<sup>307</sup>  
(Cifras en millones de pesos)

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

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

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

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

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

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

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

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

Los documentos resaltan el sub registro de la población afectada por este fenómeno, el aumento constante del número de personas inscritas<sup>309</sup>, y el bajo cubrimiento efectivo que han recibido aquellos desplazados inscritos en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada.

Si bien la Corte constata evidentes esfuerzos de las entidades estatales con miras a ampliar la cobertura de la ayuda a las comunidades en condición de desplazamiento<sup>310</sup>, análisis realizados en los dos últimos años, tanto por organizaciones privadas como por entidades del Estado, coinciden en informar acerca de la insuficiencia de las políticas para atender a la población desplazada. Tanto el ACNUR como la Red de Solidaridad Social coinciden en afirmar que la política de atención a la población desplazada cuenta con una “cobertura insuficiente”<sup>311</sup> o que, en el mismo sentido, “las coberturas de atención no alcanzan niveles satisfactorios de respuesta.”<sup>312</sup> Esa insuficiencia de cobertura es un fenómeno presente en todos los componentes de la respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento.

---

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

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

<sup>311</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 4

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

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

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

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

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

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

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

<sup>316</sup> Red de Solidaridad Social, Documento enviado para el presente proceso.

fue absorbido por BANCOLDEX, sin que esta última entidad asumiera las funciones de creación e implementación de proyectos productivos urbanos para la población desplazada. Por estas razones, en el momento actual no existe un proyecto o programa que éste siendo implementado, dirigido a ofrecer facilidades para que la población desplazada urbana pueda desarrollar proyectos productivos

Así mismo, la insuficiencia de cobertura de las políticas de estabilización económica de la población desplazada por la violencia, ha tenido repercusiones graves en las condiciones de vida de estas personas. La fase de transición, definida como una etapa en la cual la persona desplazada ya no cuenta con la posibilidad de recibir los beneficios de la atención humanitaria de emergencia, pero todavía no ha accedido a programas de estabilización socioeconómica, es "*una etapa en que el sistema colapsa, (...) y los niveles de realización en todos los derechos son bajos o casi nulos*"<sup>317</sup>, se extiende a puntos inaceptables. De acuerdo a la Red de Solidaridad Social, durante esta fase "*pueden transcurrir de 6 meses a 2.5 años en promedio*".<sup>318</sup> Por su parte, la Red de Solidaridad Social también reconoce que existen fallas en la cobertura durante la etapa de transición. En la descripción de las distintas etapas de ayuda a la población desplazada incluida en la respuesta que esta entidad dio al cuestionario formulado por la Sala Tercera de Revisión, la Red afirma que, culminada la etapa de atención humanitaria de emergencia, y sólo "*en algunos casos coetánea a ésta*"<sup>319</sup>, se inicia la etapa de estabilización y consolidación económica, manifestando así, que con frecuencia, el período entre una y otra etapa no es continuo. La situación de los desplazados en esta tutela confirmaría este hecho.

En el mismo sentido, el componente de generación de proyectos productivos para la población desplazada, también ha tenido una cobertura de apenas 19.5% de la demanda potencial para el período 2000-2002.<sup>320</sup> Los documentos también reportan la existencia de una muy baja cobertura de los proyectos de capacitación laboral. En palabras de la Defensoría del Pueblo, "*los cuellos de botella en el acceso a este tipo de programas son (...) el poco impulso y apoyo que esta alternativa de generación de ingresos recibió en el período anterior ...y "la baja disponibilidad presupuestal para este tipo de componentes, ya*

<sup>317</sup> "Estudio adelantado por la Red de Solidaridad Social" citado por la Defensoría del Pueblo, Evaluación, ..., p 94

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

<sup>319</sup> Respuesta de la Red de Solidaridad Social al cuestionario elaborado por la Sala Tercera de Revisión

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

*que la prioridad presupuestal en programas de estabilización económica la tenía el programa de proyectos productivos.*”<sup>321</sup>

De otra parte, en materia de soluciones de vivienda para la población desplazada, sucede algo similar. La Red de Solidaridad Social, afirma que *“con los recursos invertidos (gestionados con diferentes entidades por el Red de Solidaridad Social) se ha logrado satisfacer el 50% de la demanda en algunos departamentos, y menores porcentajes en otros.”*<sup>322</sup> A su vez, en documento conjunto, el ACNUR y la Red de Solidaridad Social establecen que *“la cobertura total del programa durante el presente gobierno (6.061 soluciones de vivienda rural y urbana) ha satisfecho un 3.7% de la demanda potencial, y se ha cumplido apenas el 11.4% de la meta planeada, lo cual puede caracterizarse como una limitación muy importante de la política.”*<sup>323</sup>

Por su parte, la Defensoría del Pueblo describe la *“incapacidad del Estado para dar cobertura a la demanda”* en los siguientes términos: *“el propio Estado reconoce que las metas 2000 - 2002 eran otorgar subsidios a 53.366 familias, frente a una demanda estimada de 155.000 (cobertura del 34%).”*<sup>324</sup>

Por último, el ACNUR expresa que a pesar de los esfuerzos realizados por el INURBE para mejorar los mecanismos de acceso de la población desplazada a las soluciones de vivienda, *“...no contó con recursos para la puesta en marcha de sus políticas. Solamente, de acuerdo con el balance adelantado por el ACNUR en materia de vivienda se ha satisfecho un 3.7% de la demanda potencial de subsidios de vivienda para la Población Desplazada, en el período evaluado”* *“A lo anterior se suma que para el 2003, de acuerdo con la Ley de Presupuesto General de la Nación, se asignarán subsidios por valor de 120.000.000 de pesos. No más de 10 mil familias podrán ser atendidas, incluso si se sacrificaran otros sectores de la población.”*<sup>325</sup>

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

Por último, en relación con el servicio de educación, el Ministerio de Educación constata que *“la oferta de cupos es superada por la demanda escolar, situación que se vive en todo el país.”*<sup>327</sup> La insuficiencia de cupos es

<sup>321</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 81

<sup>322</sup> Red de Solidaridad Social, documento para seminario internacional, p. 12

<sup>323</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance... p 33

<sup>324</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ... p 52

<sup>325</sup> ACNUR, documento ... p. 5

<sup>326</sup> Este análisis fue realizado anteriormente en este anexo.

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

apreciada por el Ministerio de Educación como un problema causado más que todo por la ausencia de recursos<sup>328</sup>.

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

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

A pesar de que en 1999 el Documento CONPES 3057 afirmaba que existía una “*dispersión y descoordinación de competencias y formulación de políticas*”<sup>329</sup>, este problema no ha sido superado todavía. Dos ejemplos dan cuenta de esto: Primero, la falta de coordinación institucional en la respuesta misma de parte de las entidades gubernamentales en los casos objeto de la presente tutela. Por ejemplo, las respuestas de la Red de Solidaridad Social a las acciones de tutela incoadas en su contra, hacen evidente la ausencia de claridad acerca las responsabilidades de cada entidad, pues sostiene “*no ser el organismo directamente responsable*”, lo cual denota las dificultades para el ejercicio efectivo de su función de “*coordinador*” SNAIPD, y evidencia la carencia de mecanismos de coordinación efectivos y de criterios comunes de respuesta institucional. Igualmente, en la respuesta de las entidades que componen el SNAIPD al cuestionario formulado en la presente sentencia por la Sala Tercera de Revisión, se constata la imprecisión en la distribución de funciones entre las distintas entidades. Por ejemplo, en relación con la pregunta sobre el número total de personas desplazadas, la Red de Solidaridad Social afirmó que el manejo de dichos datos no era de su competencia, pero que oficiaría al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para que dicha entidad, que contaba dentro de sus funciones con la mencionada tarea, respondiera la pregunta de la referencia. No obstante, el DANE contestó el cuestionario enviado por la Corte Constitucional, afirmando que el manejo de datos relacionados con el fenómeno del desplazamiento forzado no estaba incluido dentro de sus competencias.<sup>330</sup> En el mismo sentido, el INURBE, al ser preguntado por la Corte acerca de las apropiaciones presupuestales y el gasto público destinados a los programas de ayuda a la población desplazada, respondió: “*(e)n cuanto a la pregunta sobre la evolución de las apropiaciones presupuestales y del gasto público destinado a la población desplazada, no es posible responderla dado que no somos la entidad competente para hacerlo.*”<sup>331</sup> Dicha afirmación riñe con lo

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

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

<sup>330</sup> Respuesta que el DANE envió a la Sala Tercer de Revisión folio 540

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

sostenido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según el cual, además de los rubros incluidos en el Presupuesto General de la Nación, las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada, “realizan las operaciones presupuestales necesarias” para el cumplimiento de sus funciones relacionadas con el fenómeno del desplazamiento.<sup>332</sup>

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

1.3.1. En primer lugar, las distintas entidades señalan como causa de los problemas de coordinación, la dispersión de competencias y la ausencia de claridad acerca de las responsabilidades de las entidades que conforman el SNAIPD. A pesar de algunos esfuerzos estatales para mejorar la situación<sup>333</sup>, se denotan algunas carencias fundamentales del actual funcionamiento del Sistema. En opinión del ACNUR, “el gobierno nacional ha acertado al asignar la responsabilidad de la coordinación de la política a una entidad con presencia nacional (Red de Solidaridad Social) y al diseñar un conjunto de instrumentos jurídicos y de política para la atención de la población desplazada. Sin embargo, se presentan situaciones recurrentes que limitan la eficacia de muchas de esas medidas, por lo que se considera importante reforzar al SNAIPD, y, en particular, a su entidad coordinadora, a saber, la RSS.”<sup>334</sup>

La misma organización, en otro documento afirma que “(u)na limitación importante en este sentido es que la Dirección General de la Red de Solidaridad Social ni tiene ascendiente político sobre las demás entidades del SNAIPD, ni dispone de instrumentos de tipo coercitivo para hacer cumplir sus disposiciones de política, ni una programación coordinada en el nivel operativo.”<sup>335</sup> En el mismo sentido, en respuesta al cuestionario formulado por esta Sala de Revisión, la Red de Solidaridad Social estima que “existe un vacío jurídico en relación con el papel de la Red de Solidaridad Social como coordinadora del sistema, toda vez que no existe potestad legal que le otorgue la fuerza vinculante necesaria a la RSS para que las entidades miembros del SNAIPD cumplan las directrices que la RSS dispone en su papel de

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

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

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

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

*coordinador y no ejecutor de los diferentes programas que prestan las demás entidades del sistema.*"<sup>336</sup>

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

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

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

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

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

<sup>337</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance ..., p. 8

<sup>338</sup> Artículo 6° de la Ley 387 de 1997 precitado.

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

<sup>340</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación, ..., p 75

*de dispersar esta función a las unidades territoriales de la Red de Solidaridad Social.*"<sup>341</sup> En cuanto a los programas de adjudicación de tierras, en opinión del ACNUR, las políticas de reforma agraria se caracterizan por la *"incertidumbre en la estabilidad de la institución encargada del desarrollo de la política, como es el caso de la liquidación del INCORA, sin que se conozca hasta ahora qué entidad desarrollará las políticas de atención a la población desplazada en la materia."*<sup>342</sup>

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

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

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

<sup>341</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p 75-77

<sup>342</sup> ACNUR, documento enviado durante el presente proceso de tutela, p.5

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

<sup>344</sup> Artículos 7º y 8º de la Ley 387 de 1997, y 29 a 33 del Decreto 2569 de 2000.

*dificultades para que ello se traduzca en una verdadera respuesta Integral.*”<sup>345</sup>

1.3.3. En tercer lugar, se observa una falta de coordinación en relación con el suministro de información a las comunidades desplazadas acerca de la oferta institucional. Por ejemplo, en lo relacionado con la prestación del servicio de educación escolar, el Ministerio de Educación Nacional opina que “*se presenta desconocimiento por parte de los padres y madres o responsables, de los requerimientos para acceder a los cupos debido a que la información no ha sido suficientemente divulgada por el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación.*”<sup>346</sup> Igualmente el ACNUR y el Red de Solidaridad Social opinan que existe un “*ambiente generalizado de desinformación que se puede constatar por el desconocimiento de la Población Desplazada sobre los programas de atención y sobre los requisitos y procedimientos para acceder a los mismos.*”<sup>347</sup> En cuanto al componente de generación de proyectos productivos, se observa que la población desplazada cuenta con escasa información de las diferentes alternativas que existen y los requisitos necesarios para acceder ellas.<sup>348</sup>

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

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

En 1999, algunos autores proponían la creación de un modelo de “*combinación*” de organizaciones, a partir de una agencia líder, de acuerdo al cual una organización sería responsable de coordinar los esfuerzos humanitarios y de reconstrucción, de los cuales la atención a la población desplazada hace parte. Por su parte, el Informe de la Red de Solidaridad Social al Congreso acerca de la gestión 1998-2002 indica que la “*Estrategia de*

<sup>345</sup> Red de Solidaridad Social, Ponencia para Seminario Internacional ..., p. 7

<sup>346</sup> Ministerio de Educación Nacional, *Política ...*, p. 7

<sup>347</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance ..., p. 11

<sup>348</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 66 a 75

<sup>349</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance ..., p 11

*Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social*" alcanzó una financiación de 1328 millones de dólares, de los cuales 318 millones fueron invertidos, y 1028 "*se invertirán en programas y proyectos entre los años 2002 y 2006.*" No obstante, no es claro cuánto de estos dineros es destinado a la ayuda a la población desplazada. Igualmente, la Red de Solidaridad Social, en el documento enviado a la Corte presenta un gráfico en el cual se observa que el componente social del plan Colombia alcanzó en 2002 recursos por más de 350 millones de dólares. Aquí, tampoco es claro si estos dineros están destinados a la ayuda a población desplazada.<sup>350</sup>

Además, la Corte encuentra que el problema señalado también se evidencia en la respuesta de las entidades preguntadas por la Sala Tercera en cuanto a la existencia y descripción de la ayuda internacional recibida. Las entidades se limitan a hacer una descripción parcial de algunos de los proyectos realizados con base en convenios internacionales. En ninguna de las respuestas se observa un análisis genérico de la ayuda recibida. Ni una sola de las entidades envió una estadística acerca de la totalidad de proyectos realizados, o de recursos otorgados por la comunidad internacional, a pesar de que dicha información fue solicitada por la Corte Constitucional.

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

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

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

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

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

<sup>351</sup> Red de Solidaridad Social, Ponencia para Seminario Internacional ... , p 7.

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

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

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

### 1.5. Énfasis en las soluciones de corto plazo.

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

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

En el mismo orden de ideas, el gobierno, a través de documentos elaborados por la Red de Solidaridad Social, ha establecido que una de las causas más

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

<sup>353</sup> Documento CONPES 3057 de 1999.

<sup>354</sup> Robert Muggah, *Capacidades ...*, p.257-261

<sup>355</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ...

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

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

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

De otra parte, respecto a la atención a las mujeres desplazadas, el Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia establece que *“el actual esquema de atención a las MSD [Mujeres en Situación de Desplazamiento] desconoce esta carga tradicional y plantea respuestas asistenciales que se*

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

<sup>357</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance.... El enfoque asistencialista y poco dirigido al restablecimiento socioeconómico de la población desplazada, se ejemplifica en la situación de las comunidades desplazadas de la región del Medio Atrato. Según un informe de seguimiento a la situación del Medio Atrato, *“el Estado se ha limitado a atender la emergencia en los primeros meses posteriores a los hechos, así como para responder a algunas necesidades de la población ulteriormente retornada. Sin embargo, estas gestiones no han superado todavía la etapa de emergencia, carecen de perspectivas suficientes de sostenibilidad y están lejos de cubrir la totalidad de las comunidades afectadas (...)”* Así, un año después de los hechos violentos (sucedidos el 2 de Mayo de 2002) que suscitaron el desplazamiento de la población del Medio Atrato, estas personas *“continúa viviendo en condiciones precarias de seguridad, y con indicadores mínimos de calidad de vida en materia alimenticia, de salud, de educación y de acceso a los servicios públicos.”* Informe de evaluación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en el Medio Atrato, Junio de 2003.

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

<sup>359</sup> Boletín de CODHES, número 44, 28 de Abril de 2003

*apoyan precisamente en esa tendencia. En otras palabras, muchas de las medidas de atención a las MSD y a su hijos, dan por sentado que las mujeres deben seguir cumpliendo con el rol tradicional de responsables del hogar, sin siquiera facilitar el cumplimiento de esta responsabilidad (...) e, inclusive, podría afirmarse que el sistema de atención se edifica a partir de la fortaleza de la mujer para el manejo de las situaciones de crisis, sin crear medidas de reconocimiento, apoyo y potenciación de dicho rol.*"<sup>360</sup>

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

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

En 1999, el Documento CONPES 3057 de 1999 sostuvo que era prioritario "*el entrenamiento de los entes territoriales para que desempeñen con eficiencia las responsabilidades que se les asignan*". Igualmente, algunos autores afirmaban que "*la evidencia sugiere que los funcionarios públicos no se encuentran bien informados sobre sus obligaciones bajo la Ley 387 de 1997, ni de los requerimientos de la población desplazada.*"<sup>361</sup> Aunque estas críticas fueron formuladas en 1999, en el principio del presente gobierno el Ministerio de Educación Nacional manifestó lo siguiente:

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

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

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

Por su parte, a pesar del esfuerzo que significó la creación del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada el cual realizó un diagnóstico del problema, y determinó los objetivos y acciones públicas que habrían de desarrollarse<sup>364</sup>, no se ha logrado mejorar los procesos de planeación. Según el

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

<sup>361</sup> Robert Muggah, *Capacidades ...*, p. 254

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

<sup>363</sup> Ver Robert Muggah, *Capacidades ...*, p 254

<sup>364</sup> Decreto 173 de 1998.

ACNUR, en cinco años, "además de no haberse ejecutado dicho plan, las características del desplazamiento al igual que las diferentes políticas sectoriales se han ido transformando. Hay entidades que ya no cumplen la misma labor, o entidades que tienen el mayor peso de la responsabilidad, como es el caso de la RSS quien previamente solamente se encargaba de la administración del programa de atención a las víctimas de la violencia." <sup>365</sup>

En este sentido,

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

(...)

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

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

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

### **1.8. Inexistencia de mecanismos de seguimiento de la gestión.**

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

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

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

<sup>367</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 8

<sup>368</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p 8

<sup>369</sup> Documento CONPES 3057 de 1999.

recomendó “*evaluar la gestión de la política dentro del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados. (SINERGIA)*”.<sup>370</sup>

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

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

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

"A pesar del tiempo transcurrido en la ejecución de programas para atender a la población desplazada, aún se evidencia ausencia de sistemas de alerta temprana, de indicadores de gestión y de sistemas de seguimiento y evaluación, e imprecisión en los sistemas de incentivos"<sup>373</sup>

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

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

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

En cuanto a las políticas de asistencia alimentaria, la Defensoría del Pueblo sostiene que “*es necesaria la creación de un sistema de información que sirva*

---

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

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

<sup>372</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...* p 10

<sup>373</sup> Ministerio de Educación, *Política ...*, p. 7

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

*como línea de base para analizar de manera permanente, temas tales como peso, talla, estado nutricional de la población desplazada. (...) Este sistema debe estar a cargo del Bienestar Familiar y debe hacer parte del sistema nacional de salud.*<sup>375</sup>

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

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

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

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

Así, por ejemplo, la Red se refiere en su respuesta a los mecanismos de control disciplinarios y fiscales, y no a las herramientas de evaluación de la gestión con que debe contar toda política pública. La Red de Solidaridad Social contestó que *“en relación con los sistemas de seguimiento y control a las entidades del SNAIPD, los mismos corresponden a los sistemas generales de seguimiento y control establecidos legal y constitucionalmente para las entidades estatales, ejercidos por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.”* Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional responde lo siguiente: *“Para adelantar las diferentes estrategias para atender a la población escolar desplazada [el Ministerio] se basa en información suministrada por la Red de Solidaridad Social –sistema único de registro-, con base en dicha información prioriza los municipios*

<sup>375</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 101.

<sup>376</sup> ACNUR, documento anexado para el presente proceso, p 3

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

mayores receptores de población, establece criterios como la relación entre la matrícula total pública y privada y el número de niños desplazados ubicados en las ciudades intermedias y municipios que hacen parte de programas de retorno y zonas de rehabilitación.”<sup>378</sup> Se observa que la respuesta del Ministerio no está, de manera alguna, relacionada con la existencia de herramientas de evaluación de la gestión en lo concerniente a las políticas de atención a la población escolar desplazada. Por su parte, el INURBE y el Ministerio de la Protección Social se abstuvieron de contestar las preguntas referentes a si existían o no indicadores de la gestión de las políticas de atención a la población desplazada en el ámbito de sus respectivas competencias.

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

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

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

De manera más concreta, los documentos precisan que dicho problema se manifiesta en el caso de las políticas de inserción la laboral de la población desplazada, que no contienen estrategias orientadas a una mayor vinculación del sector privado, por ejemplo, a través de estímulos tributarios para fomentar la oferta de empleo<sup>381</sup>, o la prestación de apoyo técnico o de capacitación.<sup>382</sup>

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

<sup>378</sup> Respuesta del Ministerio de Educación Nacional al cuestionario enviado por la Corte Constitucional.

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

<sup>380</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p. 4

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

<sup>382</sup> Defensoría del Pueblo, *Evaluación ...*, p. 84

<sup>383</sup> (Subraya fuera de texto) Pastoral Social, *Sistematización ...*

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

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

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

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

### 1.11. Bajo compromiso de las entidades territoriales.

Los documentos presentados por las distintas entidades también dan cuenta de la ineficacia de las labores de las entidades territoriales y de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, ya sea a causa de su falta de compromiso, de la ausencia de recursos, o de la insuficiencia de infraestructura material y humana para lograr sus cometidos.<sup>387</sup> Por ejemplo, el secretariado general de Pastoral Social afirma que existe una “*lentitud e inoperancia de la mayoría de los comités municipales y departamentales de desplazados.*”<sup>388</sup>

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

<sup>384</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p. 5

<sup>385</sup> Red de Solidaridad Social, Documento para Seminario Internacional ..., p. 16

<sup>386</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ... p. 74

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

<sup>388</sup> Pastoral Social, *Sistematización ...*,

<sup>389</sup> ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance ...*, p.11

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

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

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

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

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

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

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

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

“El amplio conjunto de normas de protección específica de la población desplazada no ha sido construido con un enfoque de género y su aplicación y adopción programática a nivel interno, dependería de una

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

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

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

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

<sup>394</sup> Boletín de CODHES, número 44, Abril de 2003.

plena realización de estos instrumentos, en consonancia con los relativos a la protección de la mujer. Ésta, sin embargo, no ha sido la realidad de las cosas y de hecho, en los diversos pronunciamientos de los organismos del Sistema de Naciones Unidas, el llamado para que se incluya un enfoque diferencial a favor de las mujeres es una de las recomendaciones más reiteradas.

(...)

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

Por su parte, el mejoramiento de las políticas de respuesta al fenómeno del desplazamiento en relación con la atención especial que debe ser prestada a las mujeres se divide, entre otros, en los siguientes aspectos: Primero, es necesaria la inclusión del sexo de la persona desplazada como uno de los criterios sospechosos de discriminación enunciados en la Ley 387 de 1997.<sup>396</sup> Segundo, en cuanto a los sistemas de información, se requiere que estos lleven a cabo una desagregación por sexo e identifiquen las mujeres cabeza de familia<sup>397</sup>, y que permitan la inscripción a título personal, “*de tal forma que, los cambios en los vínculos conyugales o en la convivencia no alteren el reconocimiento como beneficiario(a) de todos los inscritos.*”<sup>398</sup> Tercero, en relación con la asistencia socioeconómica, se deben financiar proyectos productivos que las mujeres desplazadas cabeza de familia puedan realizar desde sus casas.<sup>399</sup>

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

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

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

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

<sup>396</sup> Numeral 3º del artículo 2º de la Ley 387 de 1997, precitado.

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

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

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

Desde la expedición de la Ley 387 de 1997 el Congreso de la República planteó la necesidad de que existieran sistemas adecuados de información<sup>400</sup>. Igualmente, el Documento CONPES 3057 de 1999, advirtió acerca de la ausencia de una metodología única para verificar la cantidad de personas desplazadas. En el momento de la publicación de dicho documento era evidente la dispersión de las fuentes de información, lo cual llevaba a deficiencias en el registro de las personas desplazadas, dificultaba el seguimiento de las políticas de ayuda y el desarrollo de los mecanismos de alerta temprana. Por estas razones, el Documento recomendó la creación de un sistema que comprendiera la *“estimación global [del fenómeno del desplazamiento] que incluya el número de personas afectadas, municipios expulsores y receptores y causas del desplazamiento.”* El mismo documento afirma que *“la Red de Solidaridad Social definirá una metodología de medición y pondrá en marcha un mecanismo de estimación técnicamente aceptado, (...) y el diseño de un formulario único que será diligenciado en el Ministerio Público.”*

Por estas razones, el Decreto 2569 de 2000 creó el Sistema Único de Registro el cual incluye a todas las personas desplazadas registradas y las clasifica de acuerdo a variables socioeconómicas<sup>401</sup>. Igualmente se dio inicio al Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas (SEFC), el cual registra información de las 35 Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social, sobre los eventos de expulsión, llegada, reubicación y retorno de la población desplazada, y por lo tanto, constituye una herramienta para estimar tendencias territoriales del desplazamiento. De esta manera, el Estado dio un avance significativo en su capacidad operativa para atender a la población en condición de desplazamiento.

---

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

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

No obstante, los sistemas de manejo de información son objeto de los siguientes reparos: De una parte, el Sistema Único de Registro no incluye la totalidad de la población desplazada.<sup>402</sup> Primero, prescinde de las personas desplazadas que toman la decisión voluntaria de no acceder a la ayuda, o de no estar incluidas en la base de datos. De esta manera, si bien el registro es útil para el control y la evaluación de las personas desplazadas a las cuales se presta la atención, no es una fuente de información adecuada para analizar el fenómeno del desplazamiento forzado en su conjunto. Segundo, el Sistema Único de Registro excluye a las personas que desean ser incluidas en la base de datos, pero que no fueron inscritas por los funcionarios de la Red de Solidaridad Social dadas las condiciones impuestas por la normatividad vigente<sup>403</sup>. En estos casos, dado que una de los requisitos para acceder a la ayuda prestada a la población desplazada es estar inscrito en el registro único, se presentan situaciones en las que personas desplazadas, al no estar registradas, no reciben auxilio alguno. Varios de estos casos ya han sido tratados por la jurisprudencia de tutela de la Corte Constitucional, que, como se observó anteriormente en esta sentencia, ha decidido que la condición de desplazado(a) es independiente de la inclusión del particular en el registro único.

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

El sistema SUR tampoco incluye información acerca de las tierras o bienes inmuebles que las personas desplazadas han abandonado. Esto es esencial para que puedan implementarse las políticas concernientes a la protección de la

---

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

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

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

propiedad o de la posesión de dichos predios, o que permitan la adjudicación de tierras en el caso de la reubicación de las familias desplazadas.

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

## 2.2. Prevención del desplazamiento.

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

A pesar de que la Ley 387 de 1997 contenía numerosas disposiciones relativas a la necesidad de prevenir el fenómeno del desplazamiento forzado<sup>407</sup>, el

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

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

<sup>407</sup> Los artículos 3º, 4º numeral 4º, 8º y 14, de la Ley 387 de 1997, entre otros, hacen referencia a la prevención. A continuación se citan dichas disposiciones: **“Artículo 3º De la responsabilidad del Estado.** Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. || Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano. || **Artículo 4º. De la creación.** Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos: (...) 4º. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia. || **Artículo 8º. De las acciones de prevención de los comités municipales.** Las acciones de prevención que deberán emprender los comités municipales, entre otras, serán: || 1. Acciones jurídicas. Los miembros del comité municipal deberán orientar a las comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia. || 2. Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos. || 3. Acciones asistenciales. Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán, con base en dicha evaluación, tomar las medidas asistenciales del caso. || **Artículo 14. De la prevención.** Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará, entre otras, las siguientes medidas: || 1. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento. || 2. Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación. || 3. Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada. || 4. Diseñar y ejecutar un Plan de Difusión del Derecho

Documento CONPES 3057 de 1999 criticó la “ausencia de políticas que detecten y neutralicen el desplazamiento” y de mecanismos de alertas tempranas. Por esta razón, dicho documento estableció en el marco del Plan de Acción para la Prevención y la Atención del Desplazamiento, la implementación de cuatro estrategias dirigidas a la “detección y neutralización” del desplazamiento dentro de las que se encuentran las siguientes: (i) “Seguridad” (ii) “Apoyo y Fortalecimiento de las autoridades locales”; (iii) “Promoción de la paz cotidiana” y el incentivo de “procesos de seguridad y convivencia democrática que integren acciones entre la fuerza pública y las comunidades para facilitar las condiciones de permanencia.”

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

Posteriormente, se expidió el Decreto 2007 de 2001, en el cual se desarrolla la herramienta de “declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento” y ordena la implementación de varias acciones de protección de la propiedad en los casos en los cuales se presenta dicho riesgo<sup>409</sup>.

---

Internacional Humanitario, y || 5. Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención. (...)”

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

<sup>409</sup> El artículo 1º del decreto 2007 de 2001 dispone lo siguiente: “Artículo 1º. Declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona y limitaciones a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales. Con el objeto de proteger la población de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes patrimoniales, por circunstancias que puedan originar o hayan originado un desplazamiento forzado, el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, declarará mediante acto motivado, la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia, en una zona determinada del territorio de su jurisdicción, procediendo a: || 1. Identificar a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento, estableciendo en lo posible, el período de vinculación de cada uno de ellos con el respectivo inmueble. (...) Para el efecto, los respectivos Alcaldes Municipales, Procuradores Judiciales Agrarios, Jefes Seccionales del IGAC, Registradores de Instrumentos Públicos y Gerentes Regionales del INCORA, con base en los registros existentes en las UMATAS, en las Oficinas de Catastro y de Registro de Instrumentos Públicos, en el INCORA o en otras entidades, presentarán al Comité en un término no mayor a 8 días calendario, contados a partir de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, un informe sobre los predios rurales existentes en la fecha de declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de los primeros hechos que originaron el desplazamiento, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble. Este informe, una vez avalado por el Comité, constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas.(...) || *Parágrafo 1º.* Una vez el Comité establezca que cesaron los hechos que originaron la declaratoria de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, lo cual consignará en Acta, oficiará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente y al INCORA, levantando el impedimento a la libre enajenación, transferencia o titulación de bienes rurales. (...) || *Parágrafo 3º.* El Comité incluirá en el Plan de Acción Zonal –PAZ-, estrategias para la aplicación integral de los diferentes programas que contribuyan a la estabilización y consolidación económica de los beneficiarios de reforma agraria. Para el efecto, se elaborará previamente, un diagnóstico en coordinación con la Red de Solidaridad Social, con la participación de la población en riesgo de desplazamiento o efectivamente desplazada.”

Sin embargo, las políticas mencionadas en líneas anteriores han sido consideradas insuficientes. Por ejemplo, la Red de Solidaridad Social y ACNUR consideran que *"en general(...) no se han desarrollado suficientemente en el nivel conceptual ni en el nivel operativo los componentes básicos de la estrategia de prevención establecidos tanto en la Ley 387 de 1997 como el CONPES 3057/99 (...)."*<sup>410</sup> La Red también manifiesta que no se ha logrado que la inversión social sostenible sea dirigida hacia comunidades en riesgo de desplazamiento<sup>411</sup>.

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

En cuanto al Sistema de Alertas Tempranas, el Comité Interinstitucional tarda excesivamente en la evaluación del riesgo y, por consiguiente, el tiempo de respuesta es muy alto.<sup>413</sup> Adicionalmente, ni la Defensoría del Pueblo, ni el Comité Interinstitucional han logrado que las instancias militares actúen a partir de la información proveniente de las alertas tempranas. Por último, se constata que existe cierta desconfianza entre el Comité Interinstitucional y la Defensoría del Pueblo.<sup>414</sup> Por último, no se han implementado programas tales como el observatorio nacional del desplazamiento establecido en el artículo 13 de la Ley 387 de 1997.<sup>415</sup>

### 2.3. Atención Humanitaria de Emergencia AHE

El Estado, a través de la atención humanitaria de emergencia, ha manifestado de manera consistente su deber de prestar asistencia alimentaria a la población desplazada.<sup>416</sup> En comparación con otros componentes de la ayuda prestada a la población desplazada por la violencia, éste ha mostrado resultados relativamente exitosos. De acuerdo a la Red de Solidaridad Social y al ACNUR, la asistencia humanitaria *"es el componente más desarrollado y consolidado, comparativamente con el resto de los componentes de la política. Ha habido avances muy importantes en cuanto al diseño e*

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

<sup>411</sup> Red de Solidaridad Social, II Seminario Internacional *"Balance de las Políticas de atención a la población desplazada"* ..., p. 15 y 17

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

<sup>413</sup> 6.9 días en promedio.

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

<sup>415</sup> Precitado

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

*instrumentalización de la atención, creación de capacidad institucional de respuesta, oportunidad en la misma y volumen de inversión.*<sup>417</sup>

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

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

La segunda crítica radica en el hecho grave de que existe un número considerable de casos en los cuales la población desplazada no recibe dicha prestación. De una parte, esto se debe a que en ocasiones la atención de emergencia no se presta dentro del término legal de 72 horas posteriores a la urgencia, y puede inclusive llegar a tardarse seis meses.<sup>419</sup> De otra parte, en los momentos en los cuales la población desplazada se encuentra sin posibilidades de obtener alimentación (por ejemplo, por encontrarse en el período de transición entre la atención humanitaria de emergencia y los programas dirigidos a la autosuficiencia económica), se presentan "*colapsos alimenticios*", los cuales son definidos por la Defensoría del Pueblo como aquellos eventos en los cuales la población desplazada se encuentra sin posibilidades de obtener alimentación.<sup>420</sup>

Tercero, se observa la inexistencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo que permitan consolidar, por casos o territorios, la situación alimenticia de la población en condición de desplazamiento.<sup>421</sup>

Cuarto, la insuficiencia de recursos ha llevado a que se congelen la ejecución o renovación de los contratos entre la Red de Solidaridad Social y las ONG's que prestan atención humanitaria de emergencia, lo que ha entorpecido en gran medida que la población desplazada reciba la atención básica para su supervivencia.

Por último, se han dispuesto requisitos adicionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia, tales como la exigencia de una visita domiciliaria, que obstruyen la ejecución eficiente de este componente.

## 2.4. Salud

<sup>417</sup> Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 23

<sup>418</sup> Red de Solidaridad Social, Documento para Seminario Internacional ..., p 15

<sup>419</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 94

<sup>420</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 15. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, "*son entre el segundo y el tercer año de desplazamiento que las familias enfrentan los mayores niveles de empobrecimiento y crisis alimentaria*".

<sup>421</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 98.

Los artículos 17 y 19 numeral 4° de la Ley 387 de 1997, ordenan implementar mecanismos para que la población desplazada por la violencia acceda a los servicios de asistencia médica integral. En este contexto, se han implementado una multiplicidad de normas que reglamentan los procedimientos a llevar a cabo para que los particulares en condición de desplazamiento puedan recibir el servicio de salud.

Así, por ejemplo, para el año 2003, con el Acuerdo 243 se aprobó el Presupuesto del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA para la vigencia fiscal de 2003 y se definió la forma como serían empleados los recursos de la subcuenta de riesgos catastróficos<sup>422</sup> -Subcuenta ECAT FOSYGA, de acuerdo con los convenios que celebren el Ministerio de Salud y los departamentos y distritos certificados como receptores de esta población y sujeta al monto de los recursos presupuestales disponibles. Igualmente definió que los costos de los servicios de salud de la población desplazada estarían a cargo de las ARS a las que se encuentren afiliados antes de producirse el desplazamiento, hasta la terminación del período contractual, luego de lo cual deberán trasladarse a una ARS del lugar en el que se encuentren asentados.<sup>423</sup>

Sin embargo, además de la insuficiente cobertura, los documentos allegados a la Corte critican principalmente tres elementos de dichas políticas.

En primer lugar, el alto grado de descoordinación entre las entidades encargadas de inscribir a la población desplazada en el registro único, las entidades competentes para prestar los tratamientos, y los organismos que deben pagar por dichos servicios.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo considera que la verificación de la inclusión en Sistema Único de Registro al momento de solicitar servicios de salud, *"es un proceso dispendioso, susceptible de repetirse por razones que generalmente tienen su origen en la falta de coordinación interinstitucional y (...) en la insuficiencia de bases de información"* (...) *Los costos sociales de falta claridad, coordinación y tecnología para llevar a cabo el proceso de verificación de inclusión son asumidos por la población desplazada* <sup>424</sup>.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo estima que la reclamación de reembolsos por parte de las entidades prestadoras de salud es difícil y demorada. Para que el FOSYGA cancele los servicios prestados a la población desplazada se

<sup>422</sup> El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud mediante Acuerdo 59 del 29 de abril de 1997 declaró como evento catastrófico el desplazamiento masivo de la población por causa de la violencia y precisó que ese grupo poblacional tiene derecho al servicio de salud necesario para la atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento

<sup>423</sup> Acuerdo 243 de 2003. Artículo 33. Aseguramiento de la población que se traslada de municipio. Cuando una persona afiliada al régimen subsidiado fije su domicilio en un municipio diferente al que se afilió al régimen subsidiado, deberá ser atendido por la red pública del municipio al cual se trasladó, e iniciar el proceso de identificación, selección y afiliación al régimen subsidiado. Cuando el cambio de domicilio obedezca a desplazamiento forzoso, retorno o reubicación de la población desplazada, los afiliados serán atendidos con cargo a los recursos de la ARS a la cual se encuentren afiliados y hasta la terminación del período contractual. La entidad territorial a la cual se ha trasladado deberá dar aplicación a lo establecido en el artículo 11 del presente acuerdo.

<sup>424</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación...p. 19

deben llevar a cabo cuatro verificaciones de inclusión en el SUR, y una quinta realizada por FISALUD en Bogotá, sin contar con la confrontación de los demás papeles anexos a la cuenta. Por estas razones, dicho trámite puede requerir meses, generando problemas de liquidez a las IPS, y una mayor resistencia a prestar los servicios de salud a los desplazados o a suministrarles los medicamentos que se les hayan recetado.<sup>425</sup>

En lo concerniente a los trámites del pago de los costos de los tratamientos y servicios de salud por parte del FOSYGA, el documento del ACNUR y la Red de Solidaridad Social indica que *“se ha extendido la negativa de las IPS a atender a la Población Desplazada arguyendo el retraso en el pago de las reclamaciones por parte de FISALUD. Este factor se ha convertido en una restricción del derecho a la salud de carácter estratégico, e invalida en la práctica el acceso universal y gratuito al servicio para la Población Desplazada logrado mediante el desarrollo normativo y mediante la provisión de recursos financieros por parte del gobierno nacional. Los factores que generan este problema son a) la centralización del manejo de los recursos en una sola fiduciaria, además localizada exclusivamente en Bogotá, b) la inadecuada capacitación a los funcionarios de las IPS sobre la compleja tramitología para el reconocimiento de las reclamaciones por parte de FISALUD, lo que causa errores en la facturación y devolución de las cuentas, c) la inconsistencia entre la información de la base de datos de Registro que maneja la RSS y la información que genera la IPS que preste el servicio.”*<sup>426</sup>

En el mismo sentido, existe arbitrariedad en la prestación del servicio, pues los centros médicos exigen, cada uno, documentos y trámites distintos, apartándose así de los procedimientos establecidos en las normas.

*“Para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado el acceso oportuno a atención médica de ellas y sus familiares (especialmente hijas e hijos) se dificulta por el manejo arbitrario, que los centros médicos hacen de las políticas y programas establecidos para atender a esta población. Algunas han sido atendidas presentando una carta que acredita su condición, a otras se les ha exigido además de la carta estar en el sistema nacional de información. Los trámites burocráticos para lograr la atención dificultan notoriamente el acceso de las mujeres desplazadas a la oferta institucional y cuando lo logran, deben enfrentar las limitaciones económicas para adquirir las medicinas y/o practicarse exámenes especializados.”*<sup>427</sup>

En segundo lugar, no se han desarrollado los componentes de atención psicosocial a la población desplazada.<sup>428</sup>

<sup>425</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación...p. 39

<sup>426</sup> Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 36

<sup>427</sup> Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Pilar Rueda, Abril de 2002, p. 35.

<sup>428</sup> Esta crítica se encuentra en dos documentos aportados: Red de Solidaridad Social y ACNUR, Balance..., p. 37 y Defensoría del Pueblo... p. 41

Por último, ante la necesidad de incorporar o reincorporar a las población desplazada al Sistema General Seguridad Social en Salud, vinculándola al régimen respectivo (subsidiado o contributivo), y de evitar así la duplicidad de pagos del servicio de salud<sup>429</sup>, el Ministerio de la Protección Social expidió la Circular 042 de 2002. Ésta señaló que los cobros sobre prestación del servicio de salud a población desplazada deben ser realizados a las ARS cuando: (i) No excedan el POS, (ii) No se produzcan por servicios prestados dentro de los tres o seis meses de la ayuda humanitaria, y (iii) no correspondan a las afecciones “inherentes a la condición de desplazamiento.” De resto, el servicio de salud sí está a cargo del FOSYGA. No obstante, la implementación de dicha circular causó varios problemas.

A pesar de que la circular referida solucionó en parte el problema de duplicidad de pagos, y reintegró al menos a una parte de la población desplazada al sistema general de seguridad social en salud, causó “restricciones, discriminaciones en la práctica, congestión e incluso negación en la prestación del servicio.”<sup>430</sup> De acuerdo a algunos de los documentos estudiados, la circular 042 resultó en la desatención de la población desplazada en diferentes ciudades del país.<sup>431</sup> En este orden de ideas, la necesidad de ordenar el sistema llevó a la toma de la mencionada medida sin considerar su impacto práctico en la población desplazada, ni en el funcionamiento del conjunto de entidades del SNAIPD.

## 2.5. Estabilización socioeconómica.

Para la generalidad de políticas de estabilización socioeconómica, se constata una diversidad de problemas relacionados con las políticas dirigidas a la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia.

Primero, el acceso de la población desplazada a los programas de estabilización, se obstaculiza por la existencia de requisitos y condiciones que no se ajustan a la especial situación de las personas en situación de desplazamiento. En este sentido, el documento CONPES 3115 de 2001 indicó que “(l)os procedimientos para el acceso de la población desplazada a programas de Inversión a través de entidades del orden nacional han sido restrictivos. En algunos programas a los cuales se accede por demanda, como es el caso de los créditos para actividades productivas, subsidios o acceso a tierras y vivienda los mecanismos de focalización no contemplan canales especiales de acceso para la población desplazada. En muchos casos, existiendo demanda por parte de esta población, algunas entidades no han podido ejecutar recursos programados debido a que los mecanismos de

---

<sup>429</sup> Es por esto que desde el año 2001 el Documento CONPES 3115/01 solicitó al Departamento Nacional de Planeación “estudiar los mecanismos para agilizar los procesos de inscripción de la población desplazada en el SISBEN y explorar la posibilidad de que las personas incluidas en el SISBEN de un Municipio expulsor, puedan ser atendidas en el Municipio receptor.”

<sup>430</sup> Defensoría, ...p.31

<sup>431</sup> “El drástico cambio en la política pública de atención en salud, la cual, a partir de finales del año 2002, cerró sus puertas para la atención integral, por falta de recursos” Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, Junio de 2003, p. 35.

*calificación limitan su asignación a desplazados.*” Por esto, el Documento recomendó “*revisar y adecuar los mecanismos de calificación y acceso a los programas a cargo del Sistema*”.

Segundo, el Documento CONPES 3057 de 1999 afirmó que no existían programas que respondan a la realidad según la cual “*cerca de la mitad de las familias desplazadas tienen a mujeres como jefe de hogar*”. Por ejemplo no había criterios de ponderación que promuevan la participación de las mujeres cabeza de familia en los programas de estabilización económica. Tampoco existe un programa del ICBF que, a través de hogares infantiles, cuide a los menores para que las mujeres puedan disponer de parte de su tiempo para actividades productivas. En este sentido, el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia sostiene lo siguiente:

“Se hace indispensable la creación de guarderías o el aseguramiento de cupos suficientes en las guarderías públicas ya existentes para los niños en situación de desplazamiento que no están aún en edad escolar, que les garanticen un cuidado especial mientras que las madres trabajan.”<sup>432</sup>

Adicionalmente, se observan reparos específicos a los diferentes componentes de la estabilización socioeconómica. Estos se estudian a continuación.

## **2.6. Proyectos productivos.**

La obligación de proveer ayuda para la población en condición de desplazamiento incluye la creación de proyectos productivos que conduzcan a la estabilización socioeconómica de dichas comunidades. Lo anterior está previsto en el artículo 17 de la Ley 387 de 1997. Dicha disposición establece que el gobierno nacional debe promover medidas que permitan el acceso de la población desplazada a programas de proyectos productivos y de fomento a la microempresa. Por su parte, el Decreto 2569 de 2000, fija las funciones y responsabilidades de las diferentes entidades, tanto en el nivel central como en el territorial, en lo relacionado con la ejecución de las políticas de estabilización socioeconómica. Los artículos 26 y 27 establecen la existencia de unos montos de ayuda máximos, y condiciona la ejecución de los programas a la disponibilidad presupuestal.<sup>433</sup>

Por su parte, los proyectos de capital semilla fueron sustituidos a partir del Plan Nacional de Desarrollo (2203-2006) por líneas de crédito de cuyo diseño e implementación estarían a cargo de Finagro. De otra parte, el Acuerdo 003 de 2003, expedido en cumplimiento del Decreto 2569 de 2000, “*en adelante la Red de Solidaridad Social no apalancará las iniciativas productivas con*

<sup>432</sup> Ponencia *Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento: Más que una cuenta pendiente*, elaborada por Carolina Vergel Tovar, asesora jurídica del Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, bajo la coordinación de Claudia Mejía, para el Seminario “ONG Colombianas: Estrategias de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento”, realizado en Cartagena de Indias, el 17 de Junio de 2003.

<sup>433</sup> Así mismo, el Acuerdo 049 reglamentó los procedimientos para acceder a los programas de estabilización económica, y dentro de esto, dispuso los montos máximos asignados a ellos.

*capital semilla, pues no es su función y las acciones se han encaminado hacia la gestión con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el cual ha abierto una línea de crédito para beneficiar, entre otras, a la población afectada por el conflicto con prioridad en la población en condición de desplazamiento. Dicha línea posee condiciones más favorables en cuanto a tasas de interés y garantías, especialmente, que otras líneas crediticias de la misma entidad.*<sup>434</sup> Por su parte, la Circular VO 007 de 2003 reguló líneas de créditos agrícolas con tasas de interés favorables, y garantías que cubrían el 100% del monto.

No obstante, a pesar de la abundancia de normas en materia de proyectos productivos, se denotan ciertas falencias. En 1999, autores como Muggah afirmaron que *“la introducción de proyectos productivos ha sido vista como un error a gran escala y sus fracasos han sido atribuidos a la incapacidad de las personas desplazadas para devolver los créditos en los meses previos a la primera producción / cosecha.”* Por su parte, el Documento CONPES 3115 de 2001 consignó que las entidades del SNAIPD no habían realizado una apropiación suficiente de recursos para atender el problema y estableció asignaciones presupuestales para cada una de ellas<sup>435</sup>. Adicionalmente el Documento criticó que las políticas en materia de generación de proyectos productivos no se ajustaban a las características de la población desplazada. También abordó problemas relacionados con la ausencia de capacidad técnica por parte de las entidades responsables de los programas y la poca información sobre la oferta institucional con que contaba la población en condición de desplazamiento.<sup>436</sup>

En el momento presente, tiempo después de la publicación de los anteriores documentos, las políticas de atención a la población desplazada por la violencia en materia de generación de proyectos productivos sufren de las mismas carencias. Las críticas a dichas políticas se dividen en (i) las que se dirigen contra ciertos aspectos del diseño de la política, y (ii) aquellas que hacen reparos a cuestiones relacionadas con su implementación.

2.6.1. En cuanto a la formulación, se observan principalmente cuatro dificultades. En primer lugar, tanto los requisitos y condiciones para acceder a la ayuda, como las alternativas ofrecidas, no concuerdan con las condiciones específicas de la población desplazada. Para acceder a algunos de los créditos ofrecidos, la población desplazada debe demostrar que no se encuentra reportada en las centrales de riesgo del sistema financiero (para lo cual debe cancelar el valor de la consulta en dicho sistema, lo cual por sí mismo restringe el acceso a la ayuda) o probar la propiedad de vivienda o tierra en la cual desarrollará el proyecto; estos requisitos no se apiadan de las condiciones patrimoniales y económicas en las que se encuentra dicha población.<sup>437</sup> En el

---

<sup>434</sup> Red de Solidaridad Social, respuesta a las preguntas realizadas por la Sala Tercera de Revisión

<sup>435</sup> Por ejemplo, el CONPES asignó al Banco Agrario siete mil millones de pesos para el año 2001 y veinte mil para el año 2002.

<sup>436</sup> Robert Muggah, ..., p 255, 267, 268

<sup>437</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación, ..., p. 85 y 86

mismo sentido, a pesar de que en el trámite de algunos de los créditos, la garantía es cubierta por alguna entidad estatal (FINAGRO por ejemplo), para acceder a ella es necesario el pago de una comisión, lo cual está por fuera de los alcances de la población desplazada. En este sentido, se observa que los requisitos de acceso créditos son los mismos que los exigidos para la banca comercial.

También se constata que las oportunidades económicas ofrecidas en algunos de los programas no se adaptan a las habilidades y experiencia de la población desplazada. Por ejemplo, los criterios técnicos de evaluación de los proyectos propuestos no se ajustan a las condiciones técnicas de las personas desplazadas. Por esto, *“a los proyectos presentados para obtener el capital semilla, muy raramente cumplen con los criterios técnicos que garanticen su viabilidad.”*<sup>438</sup>

En segundo lugar, las disposiciones del Decreto 2569 y el Acuerdo 049 que señalan unos montos máximos para la financiación de las alternativas urbanas y rurales,<sup>439</sup> excluyen *“consideraciones básicas de cada proyecto, tales como el contexto socio demográfico, o el tipo de proyecto”*<sup>440</sup>. Por esto, la Defensoría del Pueblo arguye que en vez de montos límite, *“la política debió establecer la financiación de los proyectos, según sus requerimientos expresados en una rigurosa formulación y teniendo como referente índices de precios de los insumos más frecuentes por tipo de proyecto, estableciendo con las entidades ejecutoras contratos con cláusulas de penalización por incumplimiento de lo establecido en el proyecto formulado y un constante seguimiento técnico a la ejecución de los proyectos.”*<sup>441</sup>

En tercer lugar la línea de crédito agrario otorgada por Finagro está instituida de tal forma que los recursos se desembolsan a organizaciones que integran en sus proyectos productivos a los desplazados, y quienes son las responsables por el pago del crédito. El hecho de que las personas desplazadas no asuman riesgo alguno, genera un desincentivo para que las organizaciones “integradoras” se presten para dicha labor.

2.6.2. En relación con la implementación de las políticas relativas a proyectos productivos, se constatan reparos en dos aspectos:

Primero, las entidades competentes no han flexibilizado los requisitos para acceder a cupos para proyectos productivos. En efecto, *“aunque la Ley 387 de 1997 asignó responsabilidades a diferentes entidades componentes del SNAIPD, éstas han abierto cupos para la población desplazada en sus programas regulares, pero no han flexibilizado y ajustado los requisitos de*

<sup>438</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ... p. 75, 82 y 83

<sup>439</sup> En la actualidad el Acuerdo 03 de 2003, del Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social, sigue el mismo esquema y establece montos máximos para subsidios de tierras, vivienda y dinámica productiva (microempresas, capacitación, y proyectos productivos).

<sup>440</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ... p. 75 y 81

<sup>441</sup> Defensoría del Pueblo, ..., p. 66 y 67

*acceso a ellos, en vista de las características especiales de la población desplazada.*"<sup>442</sup>

Segundo, en las ocasiones en que las personas desplazadas logran cumplir con todos los requisitos para acceder a los programas, los desembolsos para iniciar el proyecto son demorados<sup>443</sup> y no son planeados de acuerdo a los ciclos establecidos en los planes de negocios, lo cual, es esencial para la sostenibilidad de los mismos.<sup>444</sup>

Tercero, los proyectos productivos no cuentan con un seguimiento técnico adecuado por parte de las entidades competentes. Las autoridades no aportan, ni cuantitativa, ni cualitativamente, ayuda para la viabilidad de los proyectos.<sup>445</sup> Por ejemplo, en cuanto a la capital semilla para proyectos rurales, *“las entidades competentes para ello a nivel local, no han asumido de manera sistemática la labor de apoyo técnico”*<sup>446</sup>.

Por último, desde la fusión del IFI con Bancoldex, la ejecución de proyectos productivos en el ámbito rural ha sido inexistente, pues la segunda entidad heredó los activos y pasivos de la primera, pero no sus funciones. En este sentido, en el momento presente no existe ninguna entidad que haya asumido la responsabilidad de ejecutar proyectos productivos en las ciudades.

## **2.7. Capacitación laboral**

También se han intentado crear programas dirigidos a la inserción laboral de la población desplazada. Por ejemplo, se han ofrecido proyectos de capacitación a través de las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social. Algunos de estos programas contienen pasantías, y un pago moderado en dinero para que los alumnos cuenten con medios de supervivencia durante la duración del curso. También existen programas de escolarización, que tienen énfasis en la capacitación técnica para la consecución de ventajas comparativas en el mercado laboral. Igualmente, operan algunos proyectos de capacitación laboral financiados por el Fondo de Inversiones para la Paz, que aunque no están dirigidos específicamente a la población desplazada, tienen como objetivo la población más vulnerable del país.

Las estrategias de capacitación laboral han tenido buenos resultados. Por ejemplo, dos programas ejecutados por la Red de Solidaridad Social lograron una vinculación laboral del 65% y 86% de los beneficiarios.<sup>447</sup> Por lo tanto, los resultados de las políticas de inserción laboral de las personas desplazadas han sido superiores que los de las estrategias de financiación o subsidio de

<sup>442</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 82 y 83

<sup>443</sup> Entre 12 y 18 meses desde el inicio del proceso.

<sup>444</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 74

<sup>445</sup> La Defensoría del Pueblo aporta ciertos ejemplos de apoyo institucional excepcional que han sido exitosos, a través de labores de mercadeo para la exportación de bienes elaborados o producidos en proyectos de personas desplazadas. Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 72

<sup>446</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 74

<sup>447</sup> Red de Solidaridad Social, II Seminario Internacional *“Balance de las Políticas de atención a la población desplazada”* ..., p. 72

proyectos productivos urbanos o rurales. Pese a esto, las organizaciones o entidades expertas en el tema del desplazamiento han manifestado la existencia de varios puntos criticables de dichas políticas.

El primero de ellos está relacionado con lo parco que ha sido el gobierno para adelantar estas estrategias, debido a que ha prestado más atención a la generación de proyectos productivos. Esto ha repercutido en una muy baja cobertura de los proyectos de capacitación laboral. En palabras de la Defensoría del Pueblo, *“los cuellos de botella en el acceso a este tipo de programas son (...) el poco impulso y apoyo que esta alternativa de generación de ingresos recibió en el período anterior ...y “la baja disponibilidad presupuestal para este tipo de componentes, ya que la prioridad presupuestal en programas de estabilización económica la tenía el programa de proyectos productivos.”*<sup>448</sup>

El segundo problema radica en los obstáculos para que la población desplazada acceda a los programas. Por ejemplo, el acceso a los proyectos relacionados con el Fondo de Inversiones para la Paz, está condicionado a que la población beneficiada esté incluida en el Sisbén, característica que no cumplen las personas desplazadas, pues dicho sistema de información sólo tiene validez en el lugar de origen. En el mismo sentido, algunas entidades especializadas exigen para admitir a los programas, niveles educativos excesivamente altos, que restringen el ingreso de un número significativo de personas desplazadas.<sup>449</sup>

Por último, se critica la ausencia de estrategias orientadas a una mayor vinculación del sector privado, por ejemplo, a través de estímulos tributarios para fomentar la oferta de trabajo a la población desplazada<sup>450</sup>, o la prestación de apoyo técnico o de capacitación en los programas.<sup>451</sup>

## 2.8. Vivienda.

En relación con la solución de las necesidades de vivienda de las personas en condición de desplazamiento, la Ley 387 de 1997 establece que el gobierno nacional promoverá acciones y medidas, de mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, para lo cual estas medidas deberán permitir su acceso a la oferta social del gobierno en atención social de vivienda urbana y social.<sup>452</sup>

<sup>448</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 73

<sup>449</sup> Red de Solidaridad Social, II Seminario Internacional *“Balance de las Políticas de atención a la población desplazada”* ..., p. 12

<sup>450</sup> *“El gobierno no concretó ningún tipo de estímulo tributario ni de otro tipo para fomentar la participación del sector privado en la oferta de empleo a la PD.”* Balance de la Política (...) Red de Solidaridad Social y ACNUR, op cit, p. 30.

<sup>451</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ..., p. 82 a 85

<sup>452</sup> El aparte pertinente del artículo 17 de la Ley 387 de 1997 establece lo siguiente: **“Artículo 17. De la consolidación y estabilización socioeconómica.** El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. || Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno,

A pesar de esto, el Documento CONPES 3057 de 1999, dada la ausencia de reglamentación en la materia, dispuso que la *“Red de Solidaridad Social, los Ministerios de Agricultura y de Desarrollo y el departamento Nacional de Planeación, diseñarán un esquema flexible para facilitar el acceso a una solución habitacional para aquellas familias desplazadas (...). Dicho esquema deberá tener en cuenta los siguientes aspectos: a) Incorporar la aceptación de los bienes inmuebles perdidos por la población desplazada, como aporte al esquema de soluciones habitacionales, b) Promover la construcción y reparación de vivienda a través del programa de generación de empleo de emergencia, así como el de alimentos por trabajo (...)”*

Un año y medio después de la promulgación del mencionado Documento, el Ministerio de Desarrollo Económico expidió el Decreto 951 de 2001, el cual *“reglamenta parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”*, y establece ciertas reglas para la asignación de subsidios para vivienda. Además, el Decreto describe las funciones y responsabilidades de las distintas entidades públicas en materia de vivienda.

En el mismo momento en el cual se promulgaba el Decreto 951, el Documento CONPES 3115 de 2001 señaló algunas dificultades que se habían presentado para el acceso de la población desplazada a los diferentes bienes y servicios como la vivienda. Entre los obstáculos encontrados se observan la dispersión de funciones, la insuficiente asignación de recursos, y recomienda un aumento en la destinación presupuestal para estos asuntos.

Aun así, posteriormente a la expedición de una ley, dos Documentos CONPES y de un Decreto al respecto, la atención estatal a la población desplazada en materia de vivienda, ha sido muy exigua. A continuación se observan las dificultades y carencias señaladas por diferentes entidades y organizaciones. Se observan tres dificultades principales: (i) La menguada cobertura de los programas de solución de vivienda, la cual ya fue expuesta en líneas anteriores (ii), la impertinencia de algunas normas que excluyen a la población desplazada de dicha atención o que tienen efectos nefastos, y (iii), las carencias de calidad de algunas viviendas adjudicadas.

En cuanto al diseño de las políticas de solución de vivienda de la población desplazada por la violencia, se observa en primer lugar que los requisitos para acceder a este componente no se compadecen con las posibilidades económicas de la población desplazada. Las normas imponen ciertos requisitos y condiciones de crédito que no se ajustan a las carencias especiales de los hogares desplazados, y por lo tanto, se convierten en un obstáculo para el acceso a las soluciones de vivienda.<sup>453</sup> Por ejemplo, las alternativas de financiación de vivienda estilo *“leasing”* no son congruentes con la ausencia

---

en particular a los programas relacionados con: (...) 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y (...)” (subraya fuera de texto)

<sup>453</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ...p. 51 a 57

de capacidad de ahorro programado de las familias en condición de desplazamiento. En el mismo sentido, la normatividad vigente no toma en cuenta la posibilidad de que la población desplazada pueda dar como parte de pago los inmuebles abandonados, a pesar de que el CONPES 3057 de 1999 ya estimaba que dichas facilidades debían ser contempladas por las entidades competentes.

También, se critica la decisión del Estado de dar un excesivo énfasis a la adjudicación de subsidios, dirigidos a que la población desplazada se convierta en propietaria de vivienda, dado que esto ha generado consecuencias sociales nocivas, pues "*provocan el reasentamiento de los desplazados en barrios marginales de la ciudad (...) o el reasentamiento en zonas ilegales*"<sup>454</sup> Respecto de este problema, se critica el modelo mismo según el cual se quiere hacer a la población desplazada propietaria de vivienda.

De manera más puntual, algunos documentos indican que las condiciones de las viviendas adjudicadas no cumplen con los mínimos requisitos cualitativos de dichos espacios. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, las viviendas adjudicadas no cumplen con "*las especificaciones mínimas de servicios públicos domiciliarios, ubicación, calidad de los materiales y el terreno, tamaño y separación de espacios, haciendo por ejemplo más fácil la trasmisión de enfermedades de tipo endémico.*"<sup>455</sup>

## 2.9. Adjudicación de tierras.

La adjudicación de predios a la población desplazada está dispuesta en los artículos 18 y 19 de la Ley 387 de 1997, en los cuales se establecen mecanismos de compensación entre los predios abandonados por los desplazados y aquellos entregados por Estado, a través del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria INCORA<sup>456</sup>. No obstante, en 1999 ya se criticaba la política de adjudicación de tierras, en cuanto a la insuficiencia en su aplicación, y la entrega de predios basados en la disponibilidad de tierras en lugar de terrenos de calidad deseable<sup>457</sup>. Muggah informaba acerca del carácter inadecuado con el cual se llevaban a cabo las adquisiciones de tierras con fines de atender a la población desplazada. Según dicho autor, "*en*

<sup>454</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ... p.55

<sup>455</sup> Defensoría del pueblo, Evaluación, p. 53

<sup>456</sup> El numeral 1º del artículo 19 de la Ley 387 establece: "El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, si como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada. || El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. || En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial. || El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país. || El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados."

<sup>457</sup> Muggah, ... p. 244

*algunas situaciones analizadas, el Estado ha comprado tierras de mala calidad a precios absurdos.*"<sup>458</sup> Por último, también se reparaba desde entonces que la asignación de tierras estuviera al estar ligada a las políticas nacionales de reforma agraria, lo que ponía a las personas desplazadas en el mismo nivel de los otros colombianos a quienes debía asignárseles tierras.

En el año 2001, se promulgó el Decreto 2007 el cual prohíbe la enajenación o transferencia de los bienes inmuebles que son propiedad o están en posesión de personas desplazadas, en zonas de inminencia de riesgo de desplazamiento, y establece un procedimiento para que dichas víctimas puedan reubicarse en otros lugares, accediendo a otras tierras. Sin embargo, dichas políticas son insuficientes y han sido implementadas de manera muy exigua. En este sentido la Red de Solidaridad Social y el ACNUR, afirman que *"(e)ste ha sido el elemento más débil de la política de estabilización. No se ha resuelto el cuello de botella del acceso de tierras como factor crítico para hacer factibles los programas de relocalización planeada de la población desplazada en zonas rurales.*"<sup>459</sup> Lo anterior se manifiesta en tres aspectos, adicionales a la ausencia de coordinación descrita en la crítica a la política general de atención a la población desplazada:

Primero, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, el Decreto 2007 de 2002 es insuficiente, pues no dispone la expropiación de tierras: *"Como el gobierno sólo es una agente facilitador del mercado (no expropia) los precios del mercado son inaccesibles para la población desplazada"*<sup>460</sup>. Segundo, hasta finales de 2002 *"se había avanzado muy poco en la ejecución de los dispuesto en el decreto [2007]. Sólo en un lugar (Carmen de Bolívar) se ha logrado implementar una metodología para la identificación de los predios abandonados.*"<sup>461</sup> Tercero, no existen las herramientas adecuadas y suficientes para aplicar correctamente la política. El ACNUR y la Red de Solidaridad Social manifiestan que es necesario *"acometer de inmediato, con recursos del Estado, la tareas que faltan por desarrollar para lograr la implementación efectiva del Decreto 2007: Definir metodológica y técnicamente todos los instrumentos necesarios para implementar los procesos y procedimientos establecidos, hacer pruebas de los mismos a través de experiencias piloto, y masificar luego su aplicación a municipios expulsores."*<sup>462</sup> Por último, las familias que ya han sido desplazadas no tienen posibilidad transmitir a las entidades estatales la información acerca de los predios abandonados, de tal manera que las instituciones gubernamentales en el lugar de recepción puedan tramitar dicha información hacia el lugar de expulsión, con el fin de que sean protegida la propiedad o posesión de los inmuebles.

## **2.10. La educación a la población escolar desplazada.**

<sup>458</sup> Robert Muggah, ... , p 272

<sup>459</sup> Red de Solidaridad Social y ACNUR, Balance ... p 32

<sup>460</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ... p. 109.

<sup>461</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación, ... p 110

<sup>462</sup> Red de Solidaridad Social y ACNUR, Balance ... p 32

Desde el año 1989, el Estado ha demostrado un decidido interés por proferir normas tendientes a satisfacer las necesidades de educación de la población escolar desplazada. En dicho año, el Ministerio de Educación expidió el Decreto 2231, el cual daba prioridad a la población “víctima de la violencia” en la adjudicación de cupos escolares, la cual, por su condición, recibía “*el beneficio de exoneración total del pago de matrícula y pensión*”<sup>463</sup>. En relación con la población desplazada específicamente, la Ley 387 de 1997 dispuso que el gobierno nacional debía promover “*acciones y medidas de mediano y largo plazo*” que permitieran el acceso directo de la población desplazada a los programas de educación a la niñez.<sup>464</sup>

Por su parte, el Plan Estratégico para el manejo del desplazamiento forzado, en su estrategia No 5 correspondiente a la política del mejoramiento de la atención humanitaria de emergencia, ordena “*(i)mplementar en todos los municipios receptores, un esquema especial de atención a la población desplazada en educación, el ingreso de los niños desplazados a los establecimientos educativos locales (utilizando los recursos disponibles o ampliando la cobertura), y la capacitación de docentes para atención a la población desplazada y el diseño de metodologías especiales para la recuperación psicoafectiva (...).*”<sup>465</sup>

En 1999, el CONPES 3057 de 1999, detectó varias carencias de los servicios de educación prestados a la población desplazada en virtud de las normas anteriores. Por esto, dispuso que “*la Red de Solidaridad Social coordinará con el Ministerio de Educación Nacional y con las Secretarías de Educación respectivas, el establecimiento de convenios para aumentar la cobertura de establecimientos educativos, garantizar la presencia de docentes en los asentamientos temporales, capacitar a estos docentes, diseñar metodologías especiales, (...) y gestionar apoyos para facilitar las condiciones de estudio de los niños (materiales) y las ayudas psicológicas requeridas*”.

Con base en el documento anterior, en Julio de 2000, el Ministerio de Educación y la Red de Solidaridad Social suscribieron una Circular Conjunta dirigida a las Secretarías de Educación. Ésta dispone en su párrafo 8º: “*Las Secretarías de Educación ofrecerán el servicio educativo a los niños(as) desplazados en sus instituciones educativas, en cualquier momento del año, en los grados que correspondan a su nivel académico y edad.*” La Circular conjunta también establece que la matrícula de las personas desplazadas se hará sin exigir “*la presentación de los documentos que se requieran para realizar este proceso*”<sup>466</sup> Adicionalmente, establece que en el caso de insuficiencia de cupos disponibles, “*la respectiva secretaría de educación tratará de gestionar recursos o convenios que permitan, al menos provisionalmente, ampliar las coberturas de emergencia tanto con instituciones públicas como privadas. En los proyectos futuros de ampliación*

<sup>463</sup> Artículos 1º y 2º del Decreto 2231 de 1989.

<sup>464</sup> Artículo 17 de la Ley 387 de 1997, precitado.

<sup>465</sup> Decreto 173 de 1998 precitado.

<sup>466</sup> Parr 9º de la Circular Conjunta.

*de cupos se deberá tener en cuenta prioritariamente a la población desplazada.”*

También con fundamento en el Documento CONPES 3057/99, en el año 2001 el Ministerio de Educación Nacional profirió el Decreto 2562, el cual ordena que *“las entidades territoriales, según su órbita de competencia deberán garantizar la prestación del servicio público en los niveles de preescolar, básica, y media, en donde quiera que se ubiquen las poblaciones desplazadas por la violencia, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación.”*<sup>467</sup> El Decreto, en el mismo sentido que la circular conjunta, prohíbe la exigencia de documentos que las personas desplazadas no estén capacidad de presentar.<sup>468</sup> Dispone también la realización de reformas de infraestructura y la adecuación de aulas e instalaciones pertinentes para la adecuación de los menores desplazados.<sup>469</sup> Por último, instaura la formación y actualización de docentes, a cargo de las secretarías de educación.<sup>470</sup>

A pesar de este amplio desarrollo normativo, la prestación de dicho servicio a la población desplazada sigue siendo insuficiente.<sup>471</sup> Varios obstáculos han dificultado el acceso de la población desplazada al sistema escolar.

Primero, a pesar de que las personas desplazadas están exentas del pago de las matrículas, éstas deben en ocasiones sufragar el "costo educativo", es decir, *“el valor mínimo costeable por los padres de familia como contribución para el funcionamiento de la institución educativa.”* Dado el bajo ingreso de la población desplazada, dicha exigencia ha causado un número alto de deserción escolar.<sup>472</sup>

Segundo, existe un conjunto de necesidades esenciales para el desenvolvimiento escolar, tales como la alimentación, el vestido, los útiles, los implementos, y el transporte los cuales no pueden ser sufragados por las familias en condición de desplazamiento. Ésta también constituye una causa grave de deserción. Es así como lo considera el Ministerio de Educación para quien *“aunque se logre ingresar al sistema educativo, no se tienen los recursos suficientes para cumplir con mínimas obligaciones económicas, como son los derechos escolares, compra de uniformes, útiles escolares, transporte y alimentación.”*<sup>473</sup>

Lo mismo afirma la Defensoría del Pueblo, al señalar que *“mientras que la familia no pueda proveerlos, el Estado debe suplir al menos parte de dichos*

<sup>467</sup> Artículo 1° del decreto 2562 de 2001.

<sup>468</sup> Parágrafo del artículo 2° del decreto 2562 de 2001.

<sup>469</sup> Artículo 4° del Decreto 2562 de 2001.

<sup>470</sup> Artículo 5° del decreto 2562 de 2001.

<sup>471</sup> Es por esto que el Ministerio de Educación, en el documento *“Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada”*, ... , afirma, refiriéndose al Decreto 2562 de 2001: "Esta disposición, justa y oportuna, implica sin embargo grandes dificultades para su ejecución", p. 3

<sup>472</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación... p. 15 y 16

<sup>473</sup> Ministerio de Educación, Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada, ... , p. 16 y 17

*materiales, por ejemplo a través de la distribución de bonos intransferibles y de materiales resultado de campañas de reciclaje.”*<sup>474</sup>

Por las razones anteriores, a pesar que la normatividad no ha dispuesto nada acerca del problema descrito, el documento de trabajo del Ministerio de Educación esgrime que *"con el fin de asegurar la asistencia y permanencia en educación básica a los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento en los municipios identificados como mayores receptores de la población desplazada, el Ministerio de Educación con cofinanciación de las entidades locales, apoyará la asignación de subsidios por un año lectivo a esta población"*<sup>475</sup>

Tercero, un factor importante para la ausencia de inscripción o para la deserción de menores desplazados, sobre todo en las áreas rurales, es, en algunos casos, la lejanía entre los establecimientos educativos y los lugares de ubicación de la población desplazada.<sup>476</sup>

También se detectan algunos problemas en la calidad en la prestación del servicio de educación a la población desplazada por la violencia, el cual no se adapta a las especiales características de dichas familias.<sup>477</sup> Se observa, de una parte, la necesidad de capacitar a los docentes. Por esto, el Ministerio de Educación afirma que *"la formación actual de los docentes carece de conceptualizaciones, estrategias y metodologías que permitan asumir al interior del sistema educativo, los retos que impone al país la situación actual del desplazamiento, en sus diversas etapas."* Las circunstancias especiales de la población escolar desplazada, *"obligan a capacitar docentes en el manejo y aplicación de modalidades educativas y pedagógicas no convencionales que respondan a la naturaleza del problema."*<sup>478</sup>

De otra parte, se constata la carencia tanto de currículos en materias que incentiven la integración de las personas desplazadas al mercado laboral<sup>479</sup>, como de ayuda psicoactiva a los alumnos en condición de desplazamiento.<sup>480</sup>

Como conclusión, refiriéndose a la calidad de la educación prestada a las personas desplazadas en edad escolar, el Ministerio de Educación afirma que *"es necesario que la ampliación de cobertura vaya acompañada de procesos de mejoramiento de la calidad y de formación a los docentes que los cualifiquen en el manejo de estos niños y jóvenes afectados por el conflicto"*

<sup>474</sup> Defensoría de Pueblo, Evaluación... p. 17

<sup>475</sup> Ministerio de Educación, Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada, ... , p. 9

<sup>476</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ...p. 17

<sup>477</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ...p. 15 a 17

<sup>478</sup> Ministerio de Educación, Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada, p. 10 Existen programas desarrollados por el Ministerio de Educación, en aplicación en el momento presente. Por ejemplo, la Propuesta Pedagógica Escuela y Desplazamiento, la cual ofrece herramientas pedagógicas a los profesores, ya a sido implementada en los municipios y establecimientos que atienden a un mayor número de menores desplazados.

<sup>479</sup> Ministerio de Educación, Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada, ... , p. 7

<sup>480</sup> Defensoría del Pueblo, Evaluación ...p.21 y 22

*armado y en metodologías alternativas de capacitación de probada calidad y pertinencia en el país.*" <sup>481</sup>

Los documentos del Ministerio de Educación Nacional también constatan varios problemas de coordinación de las políticas de educación de la población escolar desplazada. Por esto, un documento de trabajo de dicho Ministerio establece que

"(e)l Ministerio de Educación ofrecerá asistencia técnica orientada a fortalecer la capacidad de planeación, ejecución y seguimiento de los entes territoriales, particularmente de las Secretarías de Educación (...). Énfasis particular se pondrá en el desarrollo de la capacidad local para identificar y ejecutar soluciones racionalizando la utilización de recursos disponibles y maximizando su efectividad e impacto."

(...)

"Se establecerán mecanismos que permitan desarrollar acciones a través de la modalidad de cofinanciación y mejorar la coordinación intersectorial e interinstitucional, así como la capacidad para realizar seguimiento y evaluación aplicando adecuadamente indicadores de gestión." <sup>482</sup>

También, en concordancia con las críticas generales a la atención a la población desplazada, la Defensoría del Pueblo manifiesta que la población desplazada no cuenta con información suficiente acerca de la oferta institucional en educación:

"Se presenta desconocimiento por parte de los padres y madres o responsables, de los requerimientos para acceder a los cupos debido a que la información no ha sido suficientemente divulgada por el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación" <sup>483</sup>

En resumen, no obstante la abundancia de normas dirigidas a la prestación del servicio de educación a las personas desplazadas en edad escolar, en la práctica existen serios problemas concernientes a la cobertura, la calidad de la enseñanza y de los programas, el acceso real de la población desplazada a la educación escolar, la coordinación entre el Ministerio, los Comités Territoriales y las Secretarías de Educación, y la divulgación de la oferta institucional a la población desplazada.

A pesar de haber enviado una respuesta escueta al cuestionario formulado por la Sala Tercera de Revisión, el Ministerio de Educación Nacional, ha publicado documentos que reconocen la existencia de la mayoría de estos problemas. Esto demuestra que dicha entidad está al corriente de ellos, y planea confrontarlos. Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, afirma, en el numeral 5° letra A de su artículo 8° que los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado "*contarán con asistencia educativa*

<sup>481</sup> Ministerio de Educación, Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada, ... , p. 4

<sup>482</sup> Ministerio de Educación, Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada, ... , p. 8

<sup>483</sup> Ministerio de Educación, Política para la Atención de la Población Escolar Desplazada, ... , p. 7

*formal en Instituciones del Estado*". En este sentido, refiriéndose a la necesidad de una mayor cobertura, el Ministerio de Educación afirma que "*en el Plan Nacional de Desarrollo, la "Revolución Educativa" 2002 -2006 se incluyen tres componentes básicos para este gobierno: Cobertura, calidad, y eficiencia. En el caso que nos ocupa el proyecto responde fundamentalmente a la cobertura, al poner en marcha mecanismos que garanticen la ampliación del sistema educativo para incluir los niños y jóvenes en edad escolar, especialmente a los más vulnerables", entre los que se encuentra la población en edad escolar desplazada*".

## **2.11. Políticas de retorno.**

Respecto del retorno de la población desplazada, el artículo 28 del Decreto 2569 de 2000 dice que "*el gobierno apoyará a la población desplazada que voluntariamente desee retornar a sus lugares de origen, desarrollando los componentes de la consolidación económica.*"<sup>484</sup> Así mismo, como se observa en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo<sup>485</sup>, este componente ha cobrado un especial protagonismo dentro de la estrategia del gobierno actual para la solución de la situación de las personas desplazadas. Para el año 2006 se ha establecido como objetivo el retorno de 30 mil familias campesinas desplazadas. No obstante, las políticas de retorno han sido objeto de varias críticas. Éstas pueden dividirse en dos.

2.11.1. Primero, en algunas situaciones las entidades del Estado han promovido el retorno de familias en condición de desplazamiento a localidades que continúan en conflicto, o en las cuales todavía son activos los fenómenos de violencia que causaron el desplazamiento. Esto, debido a que (i) no se le ha informado adecuadamente a las familias que desean retornar acerca de los riesgos en dichas áreas, o (ii) porque se realiza un acompañamiento militar a los retornados, pero, una vez estos se encuentran establecidos, la fuerza pública debe retirarse a atender otros asuntos, sin que haya cesado la amenaza contra la integridad personal de las personas que anteriormente fueron obligadas a desertar.

A pesar de lo anterior, el ACNUR señala que "*la persistencia del conflicto armado limita el éxito de los procesos de retorno voluntario y reubicación.*"<sup>486</sup>

---

<sup>484</sup> El artículo 28 del Decreto 2569 de 2000 dispone lo siguiente "**Artículo 28. Del retorno.** El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que voluntariamente desee retornar a sus lugares de origen, desarrollando los componentes de la consolidación y estabilización socioeconómica. Previo al proceso de retorno deberá realizarse una evaluación sobre las condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades hacia las cuales se pretenda retornar, y cuyo resultado se hará conocer a quien desea retornar. Si a pesar de una evaluación negativa sobre las condiciones de retorno, los desplazados insisten en su interés de retornar, el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social, levantará un acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar de destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que tal decisión conlleve." En el mismo sentido el artículo 16 de la Ley 387 de 1997 dice así: "**Artículo 16. Del retorno.** El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley. en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómica."

<sup>485</sup> Ley 812 de 2003, precitada en lo pertinente.

<sup>486</sup> ACNUR, op. cit, p. 3

En el mismo sentido, el documento de Pastoral Social observa que *"mientras no haya resolución del conflicto armado colombiano (...), no puede pensarse en procesos de retorno exitosos*. Así mismo, la normatividad al respecto de los procesos de retorno dispone claramente que éstos no pueden realizarse cuando en las áreas en las cuales se pretende retornar no hayan cesado las actividades hostiles. En tales circunstancias, se pone en riesgo el derecho a la seguridad de las personas desplazadas que intentan retornar, lo cual puede resultar, ya sea, en un nuevo desplazamiento, lo cual añade traumatismo a los hechos iniciales que originaron la huida, o peor aún, en la muerte de estas personas.

2.11.2. Segundo, en cuanto al análisis de la política misma, se observa que los esfuerzos de retorno auspiciados por el gobierno no proveen los elementos de consolidación socioeconómica necesarios. Así, la Red de Solidaridad Social, establece que, con el fin de adecuar y hacer efectivas las políticas de retorno es necesario, entre otras medidas, lo siguiente:

"Recuperación del territorio a través de acciones de la fuerza pública, y garantía de su permanencia (...) "Promoción y construcción de redes ciudadanas de apoyo para generar espacios de confianza y recuperación del tejido social de arraigo en los lugares de retorno." (...) "Fomentar proyectos de desarrollo integral acordes con las características de la región y de sus potencialidades, que integren la inversión pública, privada e internacional." (...) "Incentivar la aplicación del Decreto 2007 de 2002 con el propósito de recuperar las tierras y buscar mecanismos que permitan la obtención de otros bienes abandonados." <sup>487</sup>

Pastoral Social considera que dichas medidas deben estar acompañadas de facilidades adicionales para que las personas que vuelven a su lugar de residencia tengan menos dificultades en el proceso de readaptación y consolidación económica.<sup>488</sup> Según dicha organización, *"en las regiones de conflicto, el retorno coercitivo y el reasentamiento forzado de la población, que se lleva a cabo sin suficiente protección o sin prever la estabilización económica, constituyen una situación explosiva que pone en riesgo "todo el proceso de reconciliación y reintegración de un país."* <sup>489</sup> (...) *"Los procesos de retorno deben desarrollar estrategias de reparación integral, tanto sobre los perjuicios económicos, como de los perjuicios sociales, morales y*

<sup>487</sup> Red de Solidaridad Social, Ponencia para Seminario Internacional, p 217 y 218. En el mismo sentido, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento sostuvo en documento presentado el 22 de Julio de 2003 que las política de retorno del gobierno actual *"no está mediada por el restablecimiento de los derechos conculcados a la población, y se asemeja más a un plan impuesto de repoblamiento"*

<sup>488</sup> Por ejemplo, en el caso de las personas desplazadas en el Medio Atrato, la oficina de Naciones Unidas para los derechos humanos estableció que *"el acompañamiento del Estado a quienes retornaban se circunscribió a exigüos aportes económicos y la presencia de funcionarios de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de la Red de Solidaridad Social (...)"* Así mismo, dichos programas se caracterizan por la carencia de *"perspectivas de sostenibilidad a más largo plazo."* Informe de evaluación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en el Medio Atrato, Junio de 2003. De la misma manera, los habitantes de Bellavista en el Municipio de Bojayá, después de un año de los hechos violentos que generaron el desplazamiento de un número elevado de familias, y del retorno de alrededor de 7218 hogares, la reubicación planeada del pueblo destruido *"no se ha materializado, y debido a la tramitomanía, sólo se ha entregado una pequeña parte de los US \$3.5 millones prometidos en ayuda"*, en International Crisis Group, *La Crisis Humanitaria en Colombia*, Informe de América Latina No 4, 9 de Julio de 2003, p. 19.

<sup>489</sup> Cita de Muggah, op. cit., en Pastoral Social, op.cit. p. 15

*culturales; para ello se requiere el establecimiento de responsabilidades sobre los hechos que motivaron el desplazamiento forzado y los mecanismos de justicia para la aplicación del DIH.*"<sup>490</sup>

Por su parte, la organización International Crisis Group considera lo siguiente

“Es dudoso que el retorno sea una opción real para la mayor parte de los desplazados. En las circunstancias actuales, es difícil que el gobierno garantice las tres condiciones esenciales para un regreso exitoso: que sea seguro, voluntario, y que cuente con el apoyo de programas económicos y sociales de reintegración/ restablecimiento. El gobierno debe considerar seriamente el reasentamiento de las poblaciones desplazadas en sus nuevos lugares de residencia y diseñar y poner en ejecución una estrategia de desarrollo rural integral como parte de la política de “seguridad democrática.”<sup>491</sup>

Por último, como se observó en el apartado acerca de la adjudicación de tierras, las personas que han tenido que abandonar sus predios no tienen la posibilidad de informar al Estado acerca de los inmuebles dejados atrás, de forma tal que su propiedad o posesión sean protegidos. Esto resulta en que muchas de los desplazados retornan a tierras que ya han sido ocupadas por otras personas, lo cual, a su vez, (i) limita las posibilidades de estabilización económica del retornado, y (ii) genera un nuevo conflicto entre los antiguos y actuales tenedores.

2.11.3. Por último, la Corte considera que independientemente de eventuales reproches contra los programas de retorno, dadas las condiciones actuales del conflicto y del fenómeno de desplazamiento dicha política, es insuficiente por sí sola, para atender el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Varias fuentes afirman que existe una mayoritaria y creciente renuencia de las personas víctimas del desplazamiento forzado a retornar a sus lugares de residencia.<sup>492</sup> En vista de lo anterior, y dado que los procesos de retorno deben estar condicionados a la voluntad informada de la población desplazada, el Estado no puede limitar su política de atención a las estrategias de retorno, y debe proveer la atención necesaria para la preservación de los derechos fundamentales de aquellas personas que por el momento no desean o no pueden retornar.

<sup>490</sup> Pastoral Social, op. cit. p. 144

<sup>491</sup> International Crisis Group, *La Crisis Humanitaria en Colombia*, Informe de América Latina No 4, 9 de Julio de 2003, p. ii.

<sup>492</sup> Es así como “el estudio de CODHES en las áreas de Urabá y Medellín muestran cómo del total de los desplazados encuestados, 68% no desea retornar y sólo 32% sí desea hacerlo, pero bajo ciertas condiciones como tranquilidad, trabajo y devolución de la propiedad. De las familias de Antioquia, el 20% desea retornar, el 54% no desea hacerlo y el 17% da una respuesta ambivalente.” En Planeación y Desarrollo Erazo, Ibáñez, Kirchhoff y Galán, *¿Diversas causas y Costos del desplazamiento: Quién los compensa...* p. 185. Igualmente, se observa que “según las informaciones que aparecen en el Boletín RUT (No 12 de Octubre de 2001) relativo al Sistema de Información sobre POBLACIÓN DESPLAZADA, poco más del 17 % de la población desplazada manifiesta que no quiere regresar a su terruño porque no compagina con el nuevo ambiente”. Pastoral Social, op. cit., p. 8.

### 3. Resumen de las observaciones acerca de la política pública de desplazamiento forzado.

#### 3.1. Observaciones generales.

Varias organizaciones que enviaron documentación en el presente proceso señalan, de manera consistente, que la política pública de atención a la población desplazada continúa centrada en la formulación y que existe una brecha excesivamente amplia entre la expedición de normas y la redacción de documentos, por un lado, y los resultados prácticos, por el otro.<sup>493</sup> Los reparos están dirigidos contra los siguientes trece aspectos interrelacionados entre sí.

(i) Insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de las políticas y el desarrollo de los programas de atención a la población desplazada. La escasez de recursos ha sido señalada consistentemente por los documentos aportados al proceso, publicados en distintos momentos y elaborados por entidades tanto de carácter público como particular, como la causa central de las fallas en la implementación de las políticas de atención a la población desplazada. Si bien existió un aumento considerable de los recursos destinados a la atención de la población desplazada entre los años 1999 y 2002, el nivel absoluto de los montos asignados continúa siendo insuficiente, y muy inferior a los niveles necesarios para (a) satisfacer la demanda de las personas desplazadas, (b) proteger los derechos fundamentales de las víctimas de este fenómeno, y (c) desarrollar e implementar efectivamente las políticas previstas en la ley. Adicionalmente, esta Sala constata que para el año 2003 la asignación de recursos para la ejecución de dichas políticas se redujo. Por ejemplo, en el año 2002 fueron asignados en el Presupuesto General de la Nación \$103'491 millones de pesos a la “*población desplazada*”, mientras que para el año 2003 dicho monto fue de \$70'783 millones, produciéndose una disminución del 32 % de los dineros asignados.

(ii) Escasa cobertura de los programas de atención a la población desplazada. Por ejemplo, aunque la atención humanitaria de emergencia ha sido el componente de la política al cual han estado dirigidos la mayor parte de los esfuerzos estatales, la cobertura para el período 1998–2002, sólo alcanzó el 43.32% de la población registrada como desplazada.<sup>494</sup> A su vez, los programas de vivienda para la población desplazada, sólo han favorecido un 3.7% de la “*demanda potencial*”.

(iii) Falta de coordinación efectiva en la formulación e implementación de las políticas y dispersión de las funciones y responsabilidades de cada entidad que

---

<sup>493</sup> Ver entre otros, Robert Muggah, “Capacidades institucionales en medio del conflicto. Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia”, Departamento Nacional de Planeación Bogotá, mimeo, enero de 2000. Pastoral Social, Secretariado Nacional, Sección de Movilidad Humana, *Sistemas y Alianzas Estratégicas en el reasentamiento de la población desplazada por la violencia en Colombia, Estudios de las Comunidades de Montes e María (Bolívar), Juradó (Chocó) y Neiva (Huila)*, 2001, ACNUR y Red de Solidaridad Social, Balance

<sup>494</sup> Esto, de acuerdo a la cifra de hogares registrados por la Red. La proporción es de 25.66%, si se toma como referencia la cifra de hogares desplazados reportada por CODHES.

hace parte del SNAIPD. Esto se atribuye a varias razones: (a) la Red de Solidaridad, no tiene herramientas para ejercer una coordinación de manera efectiva; (b) ausencia de una concepción integral de la política; (c) la confusión sobre las funciones y responsabilidades de las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD (d) la falta de claridad sobre la responsabilidad de las entidades territoriales; (e) la incertidumbre sobre el impacto de los cambios institucionales por la liquidación o fusión de varias entidades del SNAIPD (INURBE, INCORA, IFI); (f) la falta de comunicación y coordinación entre los esfuerzos institucionales y los realizados por organizaciones no gubernamentales; (g) el manejo desagregado en la consecución de los recursos y ayuda provenientes de cooperación internacional, (h) la falta de información a la población desplazada sobre la oferta institucional, los procedimientos y requisitos para acceder a ella, y las instituciones responsables de su prestación.

(iv) Ausencia de participación de la población desplazada. La formulación y la ejecución de las políticas de atención a la población desplazada, no comportan espacios suficientes ni mecanismos eficientes de participación de las comunidades en condición de desplazamiento.

(v) Debilidad de las medidas de mediano y largo plazo para enfrentar problemas estructurales del desplazamiento, debido a la orientación de soluciones de corto plazo, de carácter temporal y enfocadas primordialmente a la atención humanitaria al desplazado.

(vi) Falta de preparación de funcionarios. Sobre todo a nivel territorial, los funcionarios públicos no se encuentran adecuadamente informados acerca de sus funciones y responsabilidades, de las características del fenómeno del desplazamiento, ni de los requerimientos de la población desplazada. Tampoco son entrenados para tratar con personas en condición de desplazamiento.

(vii) Ausencia de planificación. Inexistencia de un plan de acción actualizado e insuficiente planeación de los diferentes programas. No han sido establecidos objetivos, prioridades e indicadores claros.

(viii) Inexistencia de mecanismos y sistemas de evaluación y seguimiento de la gestión. Ni a nivel nacional ni territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados. Esto es evidente en la implementación de las políticas referentes a los componentes de asistencia alimentaria, estabilización socioeconómica, educación y vivienda.

(ix) Bajo nivel de compromiso de la sociedad civil no desplazada. No se han implementado políticas efectivas dirigidas a que la sociedad civil no desplazada adquiera conciencia de la magnitud del fenómeno, y a que el sector empresarial se involucre en programas dirigidos a su solución.

(x) Falta de flexibilidad de la reacción estatal al fenómeno del desplazamiento. Algunos de los procedimientos necesarios para la ejecución de las políticas públicas son excesivamente rígidos y no se compadecen de la situación de emergencia de la población objetivo. Igualmente, los procesos de contratación son inflexibles y demorados.

(xi) Bajo grado de compromiso (a) de varias de las entidades que componen el SNAIPD, las cuales no han creado programas especiales para la población desplazada, a pesar de que éstos fueron definidos como necesarios, y (b) de las entidades territoriales, las cuales se abstienen de asignar los recursos financieros o humanos necesarios para cumplir con sus obligaciones.

(xii) La entrega de las ayudas y la prestación de servicios en las distintas etapas del proceso de atención a la población desplazada se hace de manera discontinua y demorada, agravando la situación de los desplazados. Este problema está presente en casi todos los componentes de la política. Así, la prestación de la atención humanitaria de emergencia puede tardar hasta seis meses, mientras que los periodos de espera para acceder a programas de estabilización socioeconómica y soluciones de vivienda son aún más prolongados.

Por último, (xiii) ausencia de políticas o programas tendientes a la atención prioritaria de grupos de desplazados de mayor debilidad. No existen normas concretas que faciliten el acceso a la oferta institucional de grupos de desplazados en situaciones de mayor vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños o los grupos étnicos. Tampoco existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos.

### **3.2. Observaciones a los distintos componentes de la Política.**

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

(i) En relación con los Sistema de Información, a pesar de los avances, subsiste el problema del subregistro, en particular cuando se trata de desplazamientos menores, o individuales, en los que no se acude a la Red para solicitar su inscripción. Esta debilidad obstaculiza dimensionar el esfuerzo futuro que será necesario para diseñar las políticas de retorno y devolución de propiedades o reparación de perjuicios causados a la población desplazada; impide el control sobre las ayudas entregadas por otras agencias; y dificulta la evaluación del impacto de la ayuda entregada. De otra parte, el Sistema Único de Registro no comprende las ayuda que no es entregada por la Red de Solidaridad Social, lo excluye del registro el seguimiento de la prestación de los servicios de educación, salud y de vivienda. El sistema de registro tampoco contiene información acerca de las tierras y bienes inmuebles que sido abandonados por causa del desplazamiento. Por último, los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los

desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos tradicionalmente discriminados.

(ii) En materia de prevención del desplazamiento, la política es casi inexistente, y es tal vez el componente que menor desarrollo ha tenido en normas y documentos. No obstante, en el año 2003 se constató el logro más grande en este aspecto puesto que el número de nuevos desplazamientos forzados se redujo.<sup>495</sup>

(iii) En cuanto a la Atención Humanitaria de Emergencia, se observan los siguientes problemas: (a) Su diseño con énfasis en el factor temporal, resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada. El límite temporal de tres meses, que en principio debía ser una condición para que las instituciones que atienden al desplazado aceleraran el proceso de transición y de estabilización económica, se convirtió en un plazo en contra de los desplazados, que no responde a la realidad de la continuación de la vulneración de sus derechos. La prolongación en el tiempo de dicha prestación no depende de la consideración de condiciones objetivas de necesidad y urgencia de la población objetivo, sino del simple paso del tiempo. Esto es especialmente alarmante si se tiene en cuenta que la posibilidad de obtener la ayuda para el restablecimiento o el retorno supone tiempos de espera largos. (b) No existen suficientes recursos para atender de manera oportuna las necesidades de ayuda humanitaria de la población desplazada, hasta el punto en el los contratos con la ONGs prestadoras no se ejecuten. (c) No hay seguimiento del impacto de esta ayuda, ni una adecuada coordinación con las organizaciones no gubernamentales que prestan este tipo de ayuda.

(iv) En relación con la atención de salud, se observa que además de los problemas de cobertura e insuficiencia de recursos, se han introducido restricciones normativas a la cobertura de dichos servicios, que impiden una adecuada atención para la población desplazada. De otra parte, no existe claridad sobre la responsabilidad institucional para atender a la población desplazada, ni sobre el sistema de repetición al Fosyga por parte de las IPS que atienden a estas personas.

(v) Los diferentes componentes dirigidos a la estabilización socioeconómica de la población desplazada (proyectos productivos, capacitación laboral, soluciones de vivienda y adjudicación de tierras), se caracterizan por su muy baja cobertura y su precaria implementación. A pesar de que las instituciones encargadas de proveer este tipo de ayuda son distintas, existen problemas comunes que explican dicha carencia: (a) Las entidades responsables de adelantarlos no tienen en cuenta un tratamiento diferencial para la población desplazada, de tal forma que los requisitos para acceder a los programas de ayuda son los mismos que los exigidos para el resto de la población civil; (b) es insuficiente la apropiación de recursos; (c) no hay una asesoría o un

---

<sup>495</sup> Ver cifras acerca de la población desplazada en el Sistema Único de Registro, precitadas en esta sentencia.

acompañamiento adecuado a la población desplazada dirigida a que ésta tenga acceso a las ayudas o haga buen uso de ellas; (d) no existen mecanismos ni indicadores que hagan un seguimiento sobre el impacto y la efectividad de los programas; (e) no son claras las responsabilidades institucionales en la prestación de los diferentes servicios; (f) se han producido cambios importantes en el enfoque de los distintos programas que no son conocidos ni comunicados a la población desplazada; (g) varias de las entidades del SNAIPD que atienden este tipo de programas se encuentran en liquidación, sin que sea claro para la población desplazada, y en ocasiones para las demás entidades del SNAIPD, quién y bajo qué condiciones se asumirá la continuidad de los programas; (h) no se han diseñado programas encaminados a prestar la ayuda específicamente a grupos de personas desplazadas de mayor vulneración; (i) la manera como se han diseñado algunos de los componentes ha tenido efectos negativos en su implementación, por ejemplo, en los campos de la vivienda y de las líneas de crédito agrícolas.

(vi) En cuanto a la educación de la población escolar desplazada, se observa que a pesar de la abundancia de normas dirigidas a la prestación del servicio de educación a las personas desplazadas, en el nivel de su ejecución existen serios problemas concernientes a la cobertura, la calidad de la enseñanza y de los programas, el acceso real de la población desplazada a la educación escolar (por ejemplo, para su inscripción en la escuela y para su desenvolvimiento escolar se exige a los escolares desplazados desembolsos que no son acordes a su situación económica), la coordinación entre el Ministerio y las Secretarías de Educación, y la divulgación de la oferta institucional a la población desplazada.

(vii) En cuanto a la política de retorno, si bien bajo la presente administración se ha enfatizado en la importancia de este programa, no se han adoptado programas ni medidas efectivas dirigidas a un proceso de retorno seguro para la población desplazada, ni se han diseñado los instrumentos de estabilización económica y social que permitirían asegurar un proceso exitoso.<sup>496</sup> Tampoco se han implementado las políticas tendientes a la protección de la propiedad o posesión de las tierras abandonadas por los desplazados.

---

<sup>496</sup> Como se anotó anteriormente, el componente de prevención tuvo resultados positivos en el 2003.