

## **Auto 333/06**

**SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Verificación órdenes impartidas en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06 necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada/**DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO**-Remisión información para considerar apertura de incidente de desacato contra funcionarios de Acción Social

**CORTE CONSTITUCIONAL**-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

**ACCION SOCIAL ANTES RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL**-Ordenes impartidas en sentencia T-025/04 y Auto 178/05 relativas al proceso de registro y caracterización de población desplazada

**ACCION SOCIAL ANTES RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL**-Ordenes impartidas en sentencia T-025/04 y Auto 178/05 relativas a la protección del derecho a la subsistencia mínima de población desplazada

**ACCION SOCIAL ANTES RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL**-Ordenes impartidas en sentencia T-025/04 y Auto 178/05 relativas a la garantía del derecho al retorno y restablecimiento de la población desplazada

**POBLACION DESPLAZADA**-Ordenes impartidas en Auto 218/06 sobre coordinación general del sistema de atención y participación en las decisiones que la afectan

**INCIDENTE DE DESACATO**-Rechazo a solicitud por personas desplazadas para el cumplimiento de la sentencia T-025/04 por no haber vencido plazos fijados en Autos 176/05, 177/05 y 178/05

**INCIDENTE DE DESACATO CONTRA FUNCIONARIOS DEL SNAIPD**-Incumplimiento de lo ordenado en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06

**INCIDENTE DE DESACATO**-Solicitud por víctimas del desplazamiento forzado por incumplimiento de órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004

**INCIDENTE DE DESACATO CONTRA ACCION SOCIAL, FUNCIONARIOS Y CONTRATISTAS**-Incumplimiento de lo ordenado en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06

**INCIDENTE DE DESACATO**-Remisión a juez de primera instancia por incumplimiento de órdenes impartidas en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06 no implica traslado de la competencia de la Sala de Revisión para su cumplimiento

**JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA**-Debe evaluar si se reúnen las condiciones para dar inicio a incidente de desacato por incumplimiento de órdenes impartidas en sentencia T-025/04 y Autos 176/05, 177/05, 178/05, 218/06 y 266/06

Referencia: sentencia T-025 de 2004 y Autos 176, 177 y 178 de 2005.

Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas a Acción Social para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 en materia de desplazamiento interno – remisión de información para considerar la apertura de incidentes de desacato contra funcionarios de Acción Social.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA  
ESPINOSA

Bogotá, D.C. veintisiete (27) de noviembre de dos mil seis (2006)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado el presente **Auto** con el propósito de verificar el nivel de cumplimiento que han recibido hasta la fecha las órdenes impartidas en los Autos 178 de 2005, 218 de 2006 y 266 de 2006 a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 en relación con el problema del desplazamiento interno, y adoptar las medidas que sean procedentes.

## **I. ANTECEDENTES**

1. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional “*mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”.

2. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno en el país, e impartió una serie de órdenes complejas dirigidas a varias autoridades de los niveles nacional y territorial, encaminadas a superar dicha situación.

3. El día 29 de agosto de 2005, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional profirió el Auto No. 178 de 2005, en el cual revisó el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-025/04 para proteger los niveles mínimos de satisfacción de los derechos fundamentales de la población en estado de desplazamiento, e impartió a su vez una serie de órdenes encaminadas a facilitar la superación del estado de cosas inconstitucional en este ámbito. La evaluación general efectuada en este Auto concluyó, con base en el análisis de las actuaciones de las diferentes entidades competentes, que aun no se había superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en el país. El numeral primero de la parte resolutive fue el siguiente: “*DECLARAR que a pesar de los avances alcanzados hasta el momento, aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado en la sentencia T-025 de 2004 y que aún es necesario continuar avanzando en la corrección de la discordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado*”.

4. Una de las entidades destinatarias de las ordenes comunes y específicas impartidas en el Auto 178/05 fue la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. A esta entidad se le impartieron órdenes en siete (7) ámbitos diferentes, a saber: (i) el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia, (ii) la protección del derecho a la subsistencia mínima de las personas y familias desplazadas, (iii) la protección de la población desplazada contra prácticas discriminatorias, (iv) la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica de la población desplazada, (v) la garantía del derecho al retorno y al restablecimiento de los desplazados, (vi) la erradicación de la exigencia de presentar una acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios legales a los que tienen derecho los desplazados, y (vii) la ampliación de la difusión de la Carta de Derechos Básicos de la población desplazada.

5. Con posterioridad a la comunicación del Auto 178 de 2005, Acción Social remitió varios informes bimensuales de cumplimiento a la Corte Constitucional.

6. Cerca de un año después de la adopción del Auto 178/05, el 11 de agosto de 2006 la Corte Constitucional profirió el Auto 218 de 2006, en el cual procedió a determinar, con base en los extensos informes de cumplimiento remitidos por las entidades del SNAIPD, si éstas habían demostrado que estaban avanzando en la adopción de las medidas y acciones necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. La conclusión general a la que llegó la Corte en dicho Auto fue que hasta esa fecha, a pesar de que se había informado a la Corte sobre ciertos avances importantes en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se había demostrado que se hubiera superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T/025 de 2004, ni que se estuviera avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación.

La Corte también señaló la existencia de serios atrasos en diez áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, entre las cuales se encontraban algunas bajo la responsabilidad de Acción Social, a saber: (1) la coordinación general del sistema de atención a la población desplazada; (2) las actividades de registro y caracterización de la población desplazada en el país; y (3) la escasa seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras.

7. En cumplimiento de lo ordenado en el Auto 218/06, las diferentes entidades que conforman el SNAIPD presentaron a la Corte un informe común el día 13 de septiembre del año en curso, informando sobre los diversos avances logrados en sus respectivas áreas de la política de atención a la población desplazada. En dicho informe se reportan, entre otras, las actividades realizadas por Acción Social dentro de su órbita de competencia. El texto de dicho informe se adjunta al presente auto en el Anexo I, para los efectos a los que haya lugar.

También se presentaron, junto con el informe común y en cumplimiento de lo ordenado por la Corte, informes separados sobre los temas de registro y caracterización de la población desplazada, y sobre la atención que se ha brindado a las víctimas de algunos desplazamientos forzosos recientes indicados por esta Corporación. El texto de dichos informes se adjunta al presente auto, para los efectos a los que haya lugar, en los Anexos II y III, respectivamente.

8. Atendiendo a la solicitud efectuada por la Corte en el Auto 266 de 2006, el señor Procurador General de la Nación presentó un informe con la evaluación realizada por la Procuraduría sobre los diversos documentos allegados a la Corte el 13 de septiembre de 2006. La conclusión general de esta evaluación fue la siguiente:

*“Como conclusión general, este Órgano de Control considera que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia no han adoptado las medidas necesarias para superar de manera acelerada y sostenida las falencias en la atención de la población desplazada, situación que llevó a la Corte Constitucional a declarar, en su sentencia T-025 de 2004 la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con el desplazamiento forzado, ni han dado pleno cumplimiento a las órdenes proferidas en los Autos 176, 177 y 178 de 2005 y 218 de 2006”*

En dicho informe, el señor Procurador indica que se han presentado, en ciertas áreas bajo la responsabilidad de Acción Social, situaciones de incumplimiento de los deberes estatales hacia las personas y familias desplazadas por la violencia, que ameritan la adopción de medidas correctivas urgentes. Las áreas en las que se presentan las dificultades más críticas son: (a) la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia; (b) la coordinación general del sistema de atención; (c) los procesos de retorno y reasentamiento; (d) los procesos de registro y caracterización de la población desplazada; y (e) la promoción del derecho a la participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones que le conciernen.

9. También presentaron sendas evaluaciones de cumplimiento la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento, en las cuales hacen observaciones igualmente pertinentes y serias sobre las cinco áreas en mención.

10. En atención a la gravedad de la situación que se presenta en estas cinco áreas críticas, a continuación la Corte reseñará cuáles fueron las órdenes impartidas a Acción Social en cada una de ellas, qué se reportó en el informe común presentado el 13 de septiembre, y cuál fue la evaluación efectuada sobre el particular por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento.

## **II. ORDENES IMPARTIDAS A ACCION SOCIAL EN MATERIA DE REGISTRO Y CARACTERIZACION DE LA POBLACION DESPLAZADA.**

### **1. Las ordenes impartidas en la Sentencia T-025/04 y en el Auto 178/05 relativas al proceso de registro y caracterización de la población desplazada por la violencia.**

1.1. La causa del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025, como se indicó anteriormente, fue la discordancia entre la magnitud real del problema del desplazamiento interno forzado en el país, y el volumen de recursos y actuaciones estatales orientadas a hacerle frente. En consecuencia, en el ordinal segundo de la parte resolutive de la referida sentencia T-025, se ordenó comunicar tal estado de cosas inconstitucional al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que éste verificara la magnitud de la discordancia, y diseñara e implementara un plan de acción para superarla. De esta manera, la primera actuación que se le ordenó efectuar, en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de esta sentencia, fue la de *“precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente”*.

1.2. En el Auto 178/05 la Corte efectuó una evaluación del cumplimiento de la orden recién transcrita. En el aparte 1.4. del Anexo a este auto, titulado *“Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004”*, la Corte determinó, con base en los informes de cumplimiento y de seguimiento que le fueron presentados, que por una parte se habían efectuado algunos logros en el proceso de caracterización, pero también persistían serias dificultades. En cuanto a los logros, la Corte reconoció que *“a diciembre de 2004, la Red reportó haber caracterizado 879.271 personas lo que equivale a un 77.42% del total de personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada, el que fue acreditado en su momento ante la Corte Constitucional el 30 de septiembre de 2004. En la audiencia de información la Red de Solidaridad Social señaló que a Septiembre 30 de 2004, se había logrado la caracterización del 77.8% de los hogares incluidos individualmente, y a mayo 31 de 2005, el 88.7% de los hogares incluidos individualmente”*. Sin embargo, se enunciaron las siguientes falencias a superar:

- “(i) la utilización de las organizaciones de población desplazada para el diligenciamiento de la encuesta;*
- (ii) la falta de información sobre el objetivo de la caracterización, el tiempo requerido para citar a la población desplazada;*
- (iii) la forma como se hizo la convocatoria para la realización de la caracterización;*
- (iv) la falta de entrenamiento del personal que recepciona la encuesta, la falta de criterios claros para determinar si una persona era incluida o no en el Sistema Único de Registro, así como sobre la cesación de la condición de desplazado;*
- (v) la necesidad de un procedimiento expedito que garantice la posibilidad de controvertir las decisiones de rechazo;*

- (vi) *la falta de inclusión de la población desplazada masivamente, o de información sobre los desplazamientos intraurbanos e interveredales y de las reubicaciones;*
- (vii) *la ausencia de mecanismos para superar los problemas de subregistro y deficiencias de la información de quienes se desplazaron antes del año 2000;*
- (viii) *la ausencia de indicadores de seguimiento y evaluación que tengan en cuenta el criterio de ‘goce efectivo de los derechos’; y*
- (ix) *otras dificultades operativas que afectaban la calidad y confiabilidad del proceso de caracterización.”*

1.3. La conclusión de la Sala Tercera de Revisión de la Corte fue que *“las metas fijadas por la Red de Solidaridad social para culminar el proceso de caracterización no se cumplieron y aun subsisten varios problemas administrativos, de coordinación, de difusión de información y de cumplimiento de las metas fijadas, así como dificultades en los procedimientos de recolección de información de la población desplazada, su confiabilidad y el fin dado a la información obtenida, por lo que es preciso continuar con dicho proceso y finalizarlo en un plazo corto, así como adoptar los correctivos que sean necesarios para subsanar los problemas detectados”*.

1.4. Por lo tanto, se ordenó al Director de la Red de Solidaridad, hoy Acción Social, que dentro del plazo de tres meses contados a partir de la fecha en que le fuera comunicado el Auto 178/05, diseñara, implementara y aplicara prontamente *“todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas en el párrafo 1.4. de este Anexo, a fin de que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se haya culminado el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia”*. Para efectos de cumplir con este cometido, y en tanto particularización de las acciones generales que debían adelantar todas las entidades del SNAIPD reseñadas en el numeral 4 de la sección precedente, la Corte señaló que el Director de la Red de Solidaridad debía adelantar, entre otras, las siguientes actuaciones:

- *“Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para (i) culminar el proceso de caracterización, de tal manera que el Sistema Único de Registro provea la información necesaria para determinar con precisión la situación en que se encuentra la totalidad de la población desplazada, ya sea que se hayan desplazado de manera individual o masivamente, antes o después del año 2000; y (ii) para corregir las dificultades detectadas por las entidades y organizaciones que en el proceso de recolección de la información, resumidos en el párrafo 1.4. de este Anexo.*
- *Adoptar e implementar indicadores de resultado para el proceso de caracterización y de corrección de los problemas detectados en el*

*proceso de recolección de información, de coordinación a nivel territorial, de divulgación de información y de capacitación de funcionarios señalados en el párrafo 1.4. de este Anexo, de tal forma que se cuente con información adecuada para determinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.*

- *Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades que participan en el proceso de caracterización de la población desplazada.*
- *Establecer mecanismos y procedimientos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada, en relación con el proceso de caracterización, particularmente las relativas a la inscripción como persona víctima del desplazamiento, el rechazo a la inscripción o cesación de la condición de desplazado.*
- *Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales frente al proceso de caracterización de la población desplazada, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial.*
- *En el diseño de los anteriores instrumentos y correctivos, la Red de Solidaridad Social deberá garantizar la participación efectiva de las organizaciones de desplazados y podrá invitar a la Procuraduría General de la Nación y al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, para que compartan su experiencia con los sistemas de seguimiento y de información sobre el fenómeno de desplazamiento”.*

1.5. Finalmente, la Corte ordenó a la Red de Solidaridad Social que enviara informes bimensuales sobre el avance de este proceso a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. Indicó que, en este sentido, “la Procuraduría General de la Nación como la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como dicha entidad ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto”.

1.6. La orden relevante contenida en la parte resolutive del Auto 178/05 fue la siguiente:

*“Segundo.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar los problemas señalados en el párrafo 1.4 del Anexo a este Auto, relativo a la ‘Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004’, a fin de que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se haya culminado el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto”.*

## **2. Consideraciones del Auto 218 de 2006 sobre el tema de registro y caracterización de la población desplazada.**

En el Auto 218/06, la Corte indicó que una de las áreas críticas de la política de atención al desplazamiento interno es la del registro y caracterización de la población desplazada, y efectuó las siguientes consideraciones sobre el particular:

*“2.1. El problema del subregistro es una falencia que ya había sido indicada en los anteriores pronunciamientos de esta Corporación. Para la Corte es claro que existe una marcada discrepancia entre las dimensiones reales del fenómeno del desplazamiento interno y las cifras incluidas sobre el mismo en el Registro Único de Población Desplazada, y que no se ha suministrado información adecuada para demostrar que se haya solucionado tal discrepancia. La existencia de sistemas no gubernamentales de registro de la población desplazada, cuyas cifras sobrepasan con mucho a las que se incluyen en el SUR, así como el reconocimiento en discursos y presentaciones públicas de cifras cercanas a los 3 millones de desplazados por parte del Director de Acción Social, indica, cuando menos, que el sistema oficial de registro subdimensiona significativamente este grave problema nacional, problema que también ha sido señalado enfáticamente por la Procuraduría General de la Nación y las organizaciones de población desplazada. Como consecuencia, la totalidad de la política pública para la atención del desplazamiento interno se encuentra formulada sobre presupuestos que no corresponden a la dimensión real del problema que se pretende atender.*

*Si bien Acción Social reportó, en sus primeros informes de cumplimiento, que se estaba implementando un sistema de estimación de fuentes contrastadas para efectos de medir el subregistro e implementar los correctivos procedentes, en los últimos informes de cumplimiento recibidos por la Corte se guarda silencio sobre el tema. En otras palabras, cerca de un año ha transcurrido desde que la Corte señalara, en las providencias adoptadas en*

*agosto 29 de 2005, que el problema de subregistro debía ser resuelto, y aún no se ha probado que se hayan adoptado las medidas procedentes para solventar esta grave falencia de la política pública. En este ámbito, la responsabilidad recae sobre Acción Social, que es la entidad gubernamental encargada del registro de la población desplazada y de la demostración de la superación de los problemas en este campo.*

*La Corte entiende que el subregistro obedece, en muchos casos, a la falta de disposición de la población desplazada a registrarse como tal en el sistema oficial de registro –por distintos motivos, incluyendo el temor, la reticencia frente a las autoridades y la ausencia de información sobre la existencia de dicho sistema-. Sin embargo, ello no excusa la inacción de la entidad gubernamental encargada de medir esta alarmante realidad nacional en los términos más precisos posibles. No es aceptable que una autoridad gubernamental como Acción Social se escude en razones como las que se presentaron en contestación al informe de cumplimiento de la Procuraduría General de la Nación para exonerarse de su deber de medir el desplazamiento interno en sus reales dimensiones (...). Al contrario, la Corte considera que una de las principales obligaciones de Acción Social en virtud del Decreto 250 de 2005 en relación con el registro de la población desplazada es la de solventar los problemas de (i) discrepancia entre los distintos sistemas oficiales y no gubernamentales de medición del desplazamiento, y (ii) falta de registro de la población efectivamente desplazada dentro del sistema oficial de medición. En la medida en que las autoridades no tengan información completa y veraz sobre las dimensiones del problema que pretenden atacar, sus actuaciones estarán diseñadas y formuladas sobre la base de estimaciones erróneas y, por ende, no tendrán plena efectividad para contrarrestar la crisis humanitaria generada por el desplazamiento.*

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

*En resumen, Acción Social todavía está en el deber de probar ante la Corte Constitucional que ha adoptado las medidas necesarias para solventar los problemas en el campo del registro de la población desplazada que se han señalado en este acápite, puesto que hasta la fecha los informes por ella presentados distan de ser adecuados para dicho propósito.*

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

*El contenido de la orden impartida en el Auto 178 de 2005 en relación con el proceso de caracterización fue claro y se expresó en términos inequívocos: se pretendía que en el término perentorio de tres meses, el Director de la Red de Solidaridad Social –hoy Acción Social- hubiese adoptado las medidas requeridas para que el proceso de caracterización se hubiese culminado efectivamente en el lapso de un año, es decir, para septiembre de 2006. En efecto, dicho funcionario debía, en un plazo de tres meses, diseñar, implementar y aplicar prontamente los procedimientos y correctivos requeridos para superar los distintos problemas indicados, con igual claridad, en el mismo Auto 178/05, “a fin de que en el plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la comunicación del presente Auto, se haya culminado el proceso de caracterización de la población desplazada por la violencia”. La Corte se preguntará, pues, si (i) efectivamente se demostró que, dentro del término de tres meses (es decir, hasta el 13 de diciembre de 2005) Acción Social no solo diseñó, sino que implementó prontamente los procedimientos y correctivos necesarios para la resolución de los problemas indicados en el Auto 178/05, y (ii) si tal y como se han desarrollado hasta la fecha las actividades de Acción Social en relación con el proceso de caracterización de la población desplazada, es probable o factible que para septiembre de 2006 dicho proceso se haya culminado.*

*De entrada se observa que Acción Social no demostró haber cumplido la orden que le fue impartida en el Auto 178 de 2005, en el cual se estableció que dentro del término de tres meses –es decir, hasta el 13 de diciembre de 2005- debía adoptar las medidas necesarias para que, a más tardar un año después, el proceso de caracterización de la población desplazada se hubiera completado. Pues bien, fue hasta el primer semestre de 2006 que Acción Social informó sobre la adopción de un Plan Nacional de Caracterización que, hasta la fecha, se encuentra en sus primeras fases de aplicación y presenta, como lo reconoce la misma Acción Social, un retraso importante en su implementación. En este orden de ideas, resulta claro que para el momento en el cual se vena el término de un año conferido por la Corte –el 13 de septiembre de 2006-, el proceso de caracterización de la población desplazada no habrá finalizado.*

*Lo que es más significativo es que el Plan Nacional de Caracterización no prevé los instrumentos necesarios para que, una vez finalizado dicho proceso de caracterización, se focalice la política pública de atención a la población desplazada de conformidad con los resultados que arroje su aplicación. Es decir, parecería que el proceso de caracterización ha sido visualizado por Acción Social como un fin en sí mismo, y no como un medio para adaptar la política pública de atención a la población desplazada a las realidades que se hayan observado durante tal caracterización”.*

En consonancia con las anteriores observaciones, para efectos de medir el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 178 de 2005 en relación con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, se ordenó al Director de Acción Social que, a más tardar el día 13 de septiembre de 2006, remitiera a la Corte un informe específico que permitiera apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el sistema de registro y cuáles avances se han presentado en su operación. Como parte de este informe, el Director de Acción Social había de enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, que permitieran medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005.

### **3. Informes presentados el 13 de septiembre de 2006 por Acción Social**

El informe común presentado el 13 de septiembre de 2006 por las entidades del SNAIPD se adjunta a la presente providencia como Anexo I.

El informe específico presentado en la misma fecha por Acción Social en relación con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada se adjunta a la presente providencia como Anexo II.

### **4. Informe presentado por el Procurador General de la Nación**

En relación con el tema de registro y caracterización de la población desplazada por la violencia, la conclusión general del Procurador General de la Nación en el sexto informe de cumplimiento presentado a la Corte, fue la siguiente: *“Acción Social no ha dado cumplimiento a la orden de la Corte Constitucional en relación con el deber de culminar el proceso de caracterización, especialmente porque: (i) no se han definido metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para culminar el proceso y para corregir las dificultades detectadas y; (ii) no se han adoptado e implementado indicadores de resultado que permitan determinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”.*

Como sustento de esta conclusión, el señor Procurador General presentó a la Corte las siguientes observaciones en su informe de evaluación:

*“En el Auto 178 de agosto 29 de 2005, la Corte constató que el estado de cosas inconstitucional persistía y que sus órdenes en materia de registro y caracterización no se habían cumplido. Fijó un plazo perentorio de tres meses para aplicar los correctivos necesarios, de tal forma que en un año – a vencerse el 13 de septiembre de 2006 – se hubiese culminado el proceso de caracterización de la población desplazada.*

*Para ello, Acción Social debía emprender por lo menos las siguientes acciones con la participación de las organizaciones de población desplazada: (i) Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para culminar el proceso de caracterización y corregir las dificultades detectadas<sup>1</sup> en el Auto; (ii) Adoptar indicadores de resultado para determinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; (iii) Adoptar mecanismos de coordinación que aseguraran una adecuada y oportuna acción de las entidades partícipes del proceso de caracterización; (iv) Establecer mecanismos de respuesta ágil a las solicitudes de atención, en particular las referidas a inscripción o rechazo en el RUP y a la cesación de la condición de desplazado; (v) Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica sobre los procedimientos, responsabilidades institucionales y metas frente al proceso de caracterización, así como de los avances, dificultades y correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.*

*Al respecto, la Procuraduría señaló<sup>2</sup> como factores determinantes que inciden en el proceso de registro y el incremento del subregistro, entre otros: (i) la negativa a incluir a las personas que declararon un año después del hecho del desplazamiento; (ii) la existencia de un alto índice de declarantes rechazados del Registro Único de Población Desplazada; (iii) la omisión de la notificación del rechazo al declarante; (iv) el alto número de personas que por desconfianza en las Autoridades o por la persistencia de las amenazas no presentan declaración ante el Ministerio Público; (v) la negativa a incluir personas desplazadas que han retornado en un período corto de tiempo y; (vi) el rechazo de desplazamientos intraurbanos, intraveredales y dentro de los territorios colectivos en el caso de los grupos étnicos.*

*Por las anteriores razones, en su oportunidad la Procuraduría concluyó que “la contabilidad gubernamental sobre número de*

---

<sup>1</sup> Se refiere a las contenidas en el punto 1.4. del anexo del Auto 178 de 2005.

<sup>2</sup> En el informe de gestión del año 2005 de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado de la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos y en el quinto informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025-04 y de los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

*personas desplazadas presenta un grave desfase con la verdadera magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado y que, más que por fallas técnicas, se debe principalmente a una ausencia de voluntad política<sup>3</sup>”.*

*Un mes antes de vencerse el plazo máximo de un año otorgado por la Corte para culminar el proceso de registro y caracterización, ese Tribunal, en su Auto 218 de 2006, se refirió así al cumplimiento de esa orden: “Acción Social no demostró haber cumplido la orden que le fue impartida en el Auto 178 de 2005 (...). Resulta claro que para el momento en el cual se venza el término de un año conferido por la Corte –el 13 de septiembre de 2006–, el proceso de caracterización de la población desplazada no habrá finalizado<sup>4</sup>”.*

*Aunque la Corte Constitucional constató que la orden de culminar el proceso de registro y caracterización ya fue incumplida, a continuación la Procuraduría presenta el análisis del informe de Acción Social sobre este punto, el cual fue contrastado con mediciones hechas por este órgano de control, con el fin de determinar el grado de cumplimiento de las órdenes ya citadas que fueron emitidas en la sentencia T-025-04 y en el Auto 178 de 2005.*

### **Proceso de registro de la población desplazada**

*En relación con este punto, la Corte Constitucional estableció que Acción Social debía solventar los problemas de (i) discrepancia entre los sistemas de medición del fenómeno del desplazamiento gubernamentales y no gubernamentales y (ii) la falta de registro de la población efectivamente desplazada dentro del sistema oficial de medición.*

*En el Auto 218 de 2006 la Corte Constitucional no solo concluyó que Acción Social no había dado cumplimiento a las órdenes proferidas en materia de subregistro, sino que los problemas del Registro Único de Población Desplazada persistían, especialmente en aquellos casos relacionados con “segundos desplazamientos, desplazamientos intraveredales e intraurbanos, desplazamientos originados en operaciones de policía o militares en las que no se ha incluido un componente humanitario ni un plan de contingencia humanitario, así como las solicitudes de registro después del primer año de ocurrido el desplazamiento<sup>5</sup>”.*

---

<sup>3</sup> Quinto informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025-04 y de los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

<sup>4</sup> Auto 218 de 2006, considerando 2.2.

<sup>5</sup> Auto 218 de 2006, considerando 2.1.

*En respuesta a los Autos 178 de 2005 y 218 de 2006, Acción Social remitió un informe en que detalla el trámite que ha debido surtir esa entidad para superar las falencias del proceso de registro, en relación con el estado en el que fue entregado por parte del Ministerio del Interior en el año 1999.*

*Aunque la PGN comprende que el traspaso de la información de una entidad a otra fue bastante complicado por el estado en el que se encontraba el Registro, también considera que pasados siete años desde esa nueva asignación de competencias ya se debían haber superado los obstáculos enunciados en los Autos 178 de 2005 y 218 de 2006 y en el documento Conpes 3400 de 2005 y que la población desplazada no puede ser doblemente victimizada por el retraso e inoperancia de las entidades del Estado.*

**a. Avances en el proceso de registro reportados por Acción Social:**

*Acción Social reporta un avance en la identificación e inclusión de personas desplazadas del 58%, haciendo una comparación entre lo registrado en el año 2002 y en el año 2006, así:*

	<b>HOGARES INCLUIDOS</b>	<b>PERSONAS INCLUIDAS</b>
<b>AGOSTO 2002</b>	174.155	781.516
<b>AGOSTO 2006</b>	413.533	1.841.644

*Este órgano de control considera que esa comparación en las cifras es a todas luces inviable, en la medida en que no considera la fluctuación real del fenómeno del desplazamiento. No es posible señalar un avance del 58% en el 2006 en comparación con el 2002, porque no toma en cuenta la variación en el número de personas desplazadas en los años intermedios.*

**b. Diferencias entre las cifras oficiales y no gubernamentales**

*Según Acción Social<sup>6</sup>, a la fecha 1'852.530 personas han sido desplazadas por las causas señaladas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997. CODHES señala<sup>7</sup> que en los últimos veinte años (1 de enero de 1985 a 30 de junio de 2006) han sido desplazadas 3'832.527 personas por causa del conflicto o graves violaciones a los derechos humanos.*

<sup>6</sup> [http://www.accionsocial.gov.co/SUR/Agosto/Registro\\_SUR\\_08092006\\_web\\_gral.xls](http://www.accionsocial.gov.co/SUR/Agosto/Registro_SUR_08092006_web_gral.xls), consultada el 9 de octubre de 2006.

<sup>7</sup> Boletín de Codhes No. 69 del 12 de septiembre de 2006, publicado en la página de internet <http://www.codhes.org/Info/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf>, consultada el 9 de octubre de 2006.

*La discrepancia entre uno y otro sistema de registro es significativa, esto es, de 1'979.997 personas.*

*En relación con esas notorias diferencias, Acción Social conceptúa que dado que las metodologías usadas en uno y otro no son las mismas, no son comparables y que con el transcurso del tiempo el Registro oficial ha sido ampliado “evidenciando las bondades de la herramienta en sí misma, sin necesidad de recurrir a comparaciones con otros sistemas de información”.*

*Este órgano de control considera que no es posible descartar de plano que los registros no oficiales de información sobre población desplazada puedan aportar información valiosa que permita reducir al máximo el subregistro. Sólo podría descartarse la utilidad de los sistemas no oficiales de información luego de un estudio rigurosamente los mismos.*

*Por otra parte, la PGN ha podido constatar que el subregistro sigue siendo de enormes proporciones. A continuación, presentamos los resultados de la aplicación del Modelo de Seguimiento y Evaluación<sup>8</sup> a las unidades territoriales de Acción Social, en el componente de valoración de las declaraciones para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2006<sup>9</sup> a Arauca, Barranquilla, Bogotá D.C., Cartagena, Manizales, Montería, Riohacha, Sincelejo, Ibagué y Cali) y dieciocho departamentos (Amazonas, Antioquia, Boyacá, Caquetá, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda y Vichada).*

*De acuerdo con los reportes de esas Unidades, Ibagué registró un porcentaje del 63.98% de no inclusiones en el SUR sobre el total de hogares declarantes, seguida de las ciudades de Arauca 51.07%; Sincelejo 50.82%; Bogotá D.C. 33.30%; Cali 32.93%; Manizales*

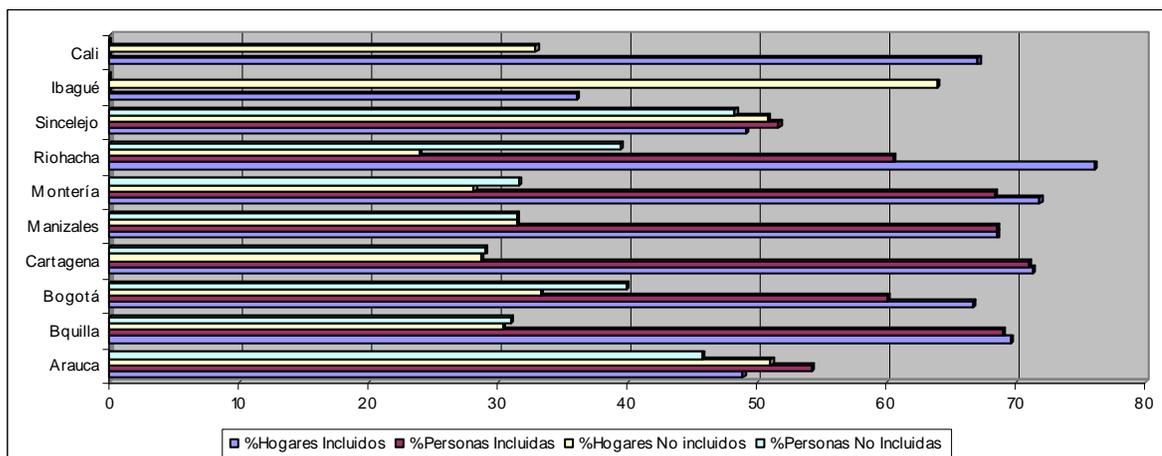
---

<sup>8</sup> Este Modelo de Seguimiento es una herramienta técnica diseñada por la Procuraduría General de la Nación para efectuar las labores de control y seguimiento en relación con el cumplimiento de los mandatos legales en la atención a la población desplazada.

<sup>9</sup> Con excepción de la ciudad de Cali – Valle del Cauca donde su reporte corresponde al primer trimestre del año 2006.

31.49%; Barranquilla 30.32%; Cartagena 28.75%; Montería 28.15%; Riohacha 23.88% y Medellín 42%.

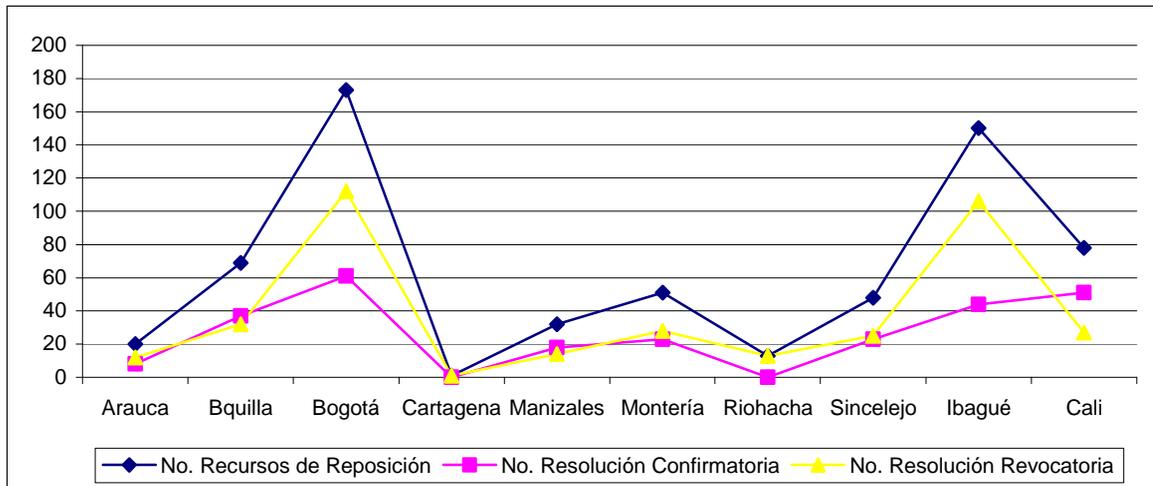
*Porcentaje por ciudades de hogares incluidos y no incluidos durante los primeros cinco meses del año 2006.*



*Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos y graficación de la PGN.*

*Sobre la notificación a los no incluidos, las Unidades Territoriales de Bogotá D.C. (78.08%) y Sincelejo (43.35%), señalaron que no habían notificado a la totalidad de los no incluidos porque algunos de ellos aún se encontraban en proceso de notificación. En estas ciudades, de los 2.642 hogares notificados como no incluidos, presentaron recurso de reposición 634, es decir el 23.99%. De estos últimos, se confirmó la decisión de no inclusión en 265 casos (41.79%) y se revocó en 369 casos (58.20%).*

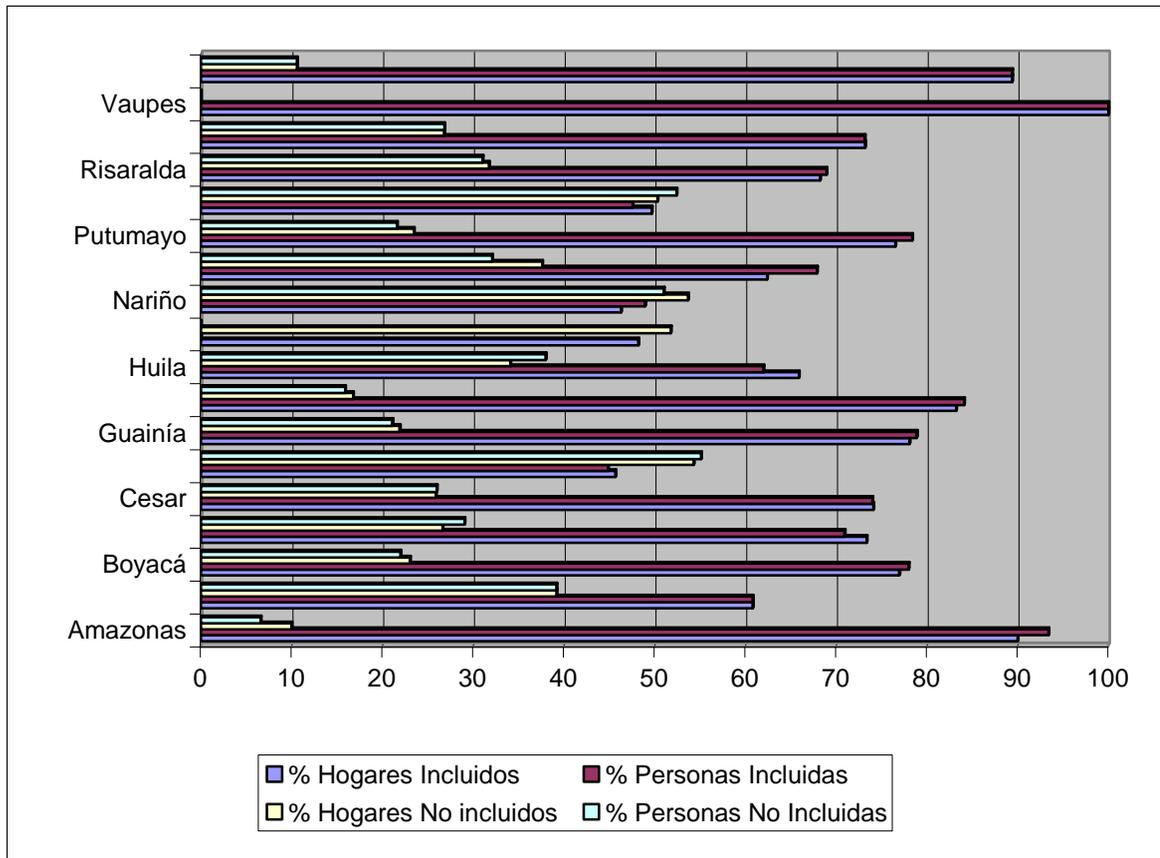
*Número de Recursos de Reposición presentados sobre la decisión de no inclusión y Resoluciones Confirmatorias y Revocatorias durante los primeros cinco meses del año 2006 – Ciudades.*



*Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos y graficación de la PGN.*

*En el caso de los 18 departamentos, para el mismo período (1 de enero a 31 de mayo de 2006), la Procuraduría encontró que 10.247 (62.10%) hogares conformados por 39.032 personas, fueron incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, mientras que 6.253 (37.89%) hogares compuestos por 20.944 personas no lo fueron. El porcentaje de no incluidos fue el siguiente: Chocó (54.30%), Nariño (53.68%), Meta (51.79%), Quindío (50.31%), Antioquia (39%), Norte de Santander (37%), Huila (34%), Risaralda (31.75%), Santander (26.80%), Caquetá (26.63%), Cesar (25.88%), Putumayo (23.47%), Boyacá (23.04%), Guainía (21.91%), Guaviare (16.77%), Vichada (10.60%), Amazonas (10%) y Vaupés (0%)*

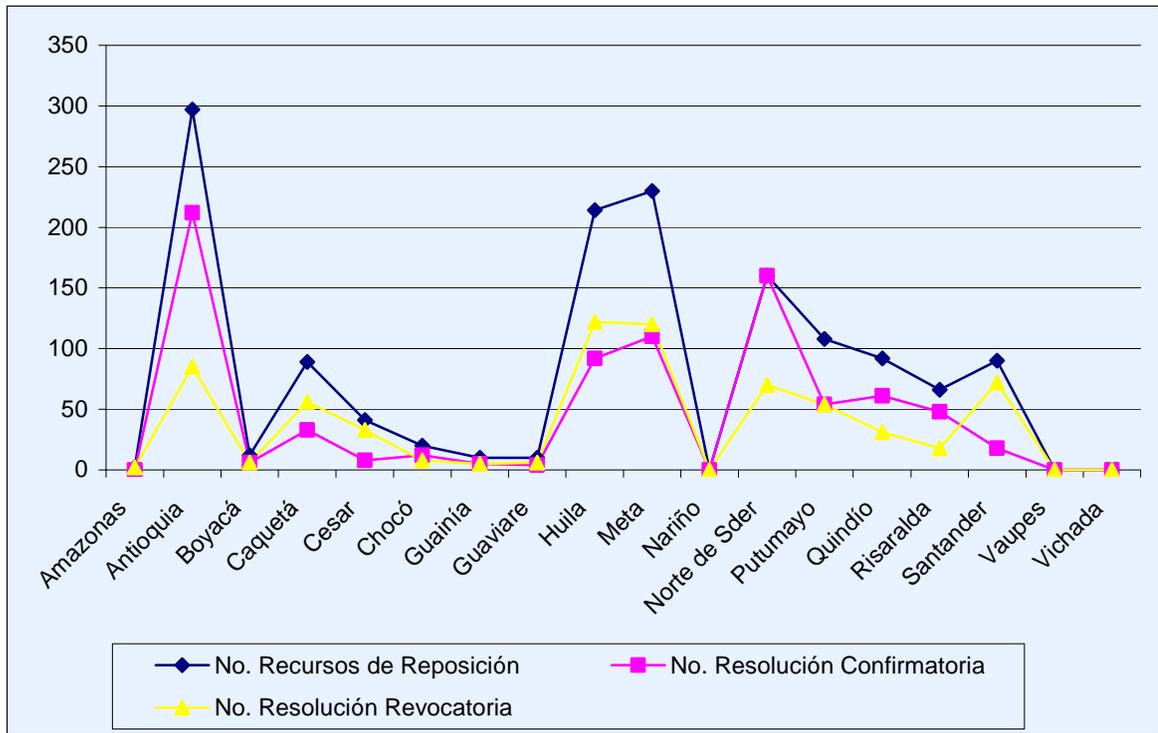
*Porcentaje por departamentos de hogares incluidos y no incluidos durante los primeros cinco meses del año 2006.*



*Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos y graficación de la PGN.*

*De los hogares no incluidos (6.253), se notificó debidamente a 5.613 (89.76%). De manera particular, las Unidades Territoriales de Chocó, Nariño y Norte de Santander, solo habían notificado al momento de la evaluación de la Procuraduría, al 64.63%, 65.41% y 39.65%, respectivamente. Del total de no incluidos notificados (5.673), Acción Social reportó que 1.441 hogares presentaron recurso de reposición (25.67%). De ellos, se confirmó la decisión de no inclusión en 823 y se revocó en 688. Esto significa que cerca del 45% de los hogares que presentaron recurso de reposición, debieron ser incluidos.*

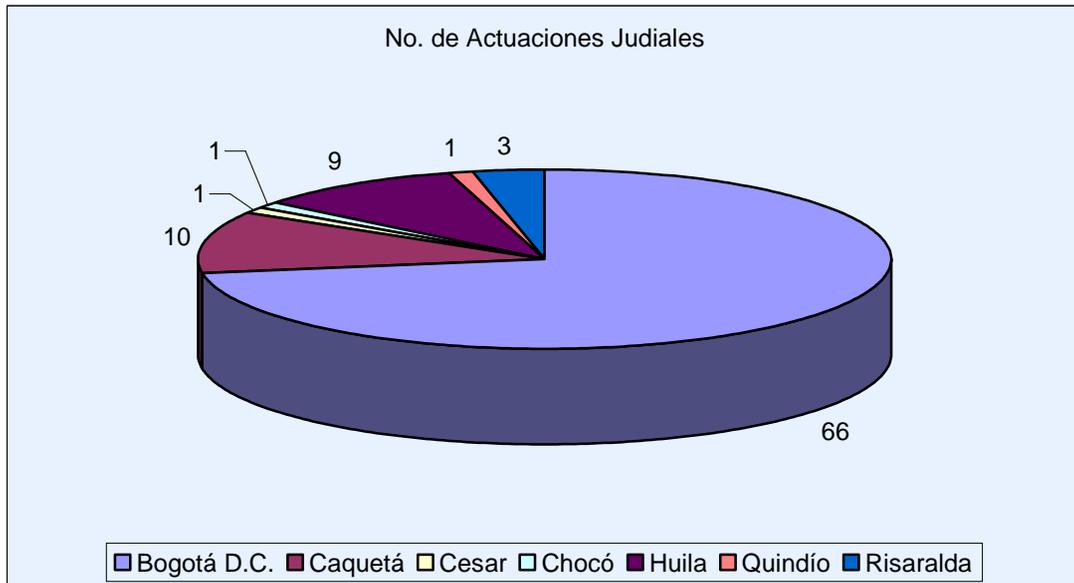
*Número de Recursos de Reposición presentados sobre la decisión de no inclusión y Resoluciones Confirmatorias y Revocatorios durante los primeros cinco meses del año 2006 – Departamentos.*



*Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos y graficación de la PGN.*

*Sobre las decisiones de no inclusión en el registro, en Bogotá se presentaron, en el período estudiado, 66 acciones judiciales, mientras que en Caquetá 10, en Cesar 1, en Chocó 1, en Huila 9, en Quindío 1 y en Risaralda 3. Las demás Unidades Territoriales reportaron no tener actuaciones judiciales por este concepto.*

*Número de Actuaciones Judiciales contra la entidad reportados por las Unidades Territoriales de Acción Social durante los primeros cinco meses del año 2006.*



*Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos y graficación de la PGN.*

*Las anteriores cifras son consistentes con anteriores mediciones de la Procuraduría General que daban cuenta de esta situación durante los dos últimos años, tal como se muestra a continuación.*

*Comparativo entre los años 2004, 2005 y 2006<sup>10</sup> según información reportada por las Unidades Territoriales de Acción Social.*

<b>Año</b>	<b>Hogares Incluidos</b>	<b>Hogares No Incluidos</b>	<b>Notificación/ No Incluidos</b>	<b>Recursos / Notificados</b>	<b>Confirmados</b>	<b>Revocados</b>
2004	73.39 %	26.60 %	94.11 %	29.3 %	48.5 %	51.21 %
2005	74.02 %	25.97 %	92.37 %	29.3 %	52.41 %	47.67 %

<sup>10</sup> Del año 2006, la información corresponde a los primeros cinco meses del año y proveniente de 10 ciudades y 17 departamentos.

2 0 0 6	63. 13 %	36. 86 %	87.22 %	24.2 6%	50.69 %	49.3 0%
------------------	----------------	----------------	------------	------------	------------	------------

*Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos de la PGN.*

*Sin dejar de tener en cuenta que en este ejercicio a través del Modelo de Evaluación y Seguimiento se seleccionaron para el año 2006 diez ciudades y diecisiete departamentos, recogiendo información de los primeros cinco meses del año, y que, como lo ha sostenido Acción Social en diferentes escenarios, el registro tiene la característica de ser dinámico, es notorio cómo el porcentaje de los hogares incluidos ha disminuido a la vez que los hogares valorados negativamente (no incluidos) se incrementó de manera sensible. Así mismo, aumenta el número de desplazados que siendo no incluidos, no fueron notificados de esa decisión, a la vez que disminuye el porcentaje de población que puede interponer los recursos sobre la decisión de no inclusión porque ha sido notificada de esa decisión. También es notorio, como ya se señaló, que los resultados de los recursos presentados conllevan a que la mitad de los hogares terminan siendo incluidos en el Registro.*

*La aplicación del Modelo de Seguimiento y Evaluación para el período de 1° de enero a 31 de diciembre de 2006, arrojó como causas más frecuentes de rechazo de declarantes:*

- *Si el desplazado declara luego de un año de ocurridos los hechos, no lo incluyen alegando extemporaneidad, contradiciendo la normativa que ordena que en estos casos el desplazado pierde el derecho a la ayuda inmediata pero no a los proyectos de estabilización socioeconómica, para lo cual necesitarían ser incluidos en el registro.*
- *En general no otorgan las prórrogas de atención humanitaria de emergencia para discapacitados y los demás que ordena la ley, aduciendo que no tienen personal para hacer las visitas domiciliarias que deben practicar en estos casos.*
- *En Medellín han negado la inclusión de los desplazados intraurbanos que declaran ser desplazados por los Triana, porque los consideran delincuencia común, siendo que en la ciudad es de notoriedad pública que ese grupo se hizo brazo armado de grupos de Autodefensa, aunque su origen, hace años, fue de delincuentes comunes.*
- *Porque en las declaraciones no se establecen circunstancias de tiempo, modo y lugar en relación con los actores armados que generaron el*

*desplazamiento, lo que desconoce que la obligación de esclarecer estas circunstancias, así como la Autoría de las violaciones a los derechos humanos, corresponde al Estado y no a las víctimas.*

- *Porque el desplazado dice haber sido desplazado por incumplimiento en el pago del pagadiario, que es de notorio conocimiento que es un sistema de préstamo manejado por los paramilitares y la garantía es la vida del deudor.*
- *Porque el desplazado no pudo identificar al grupo armado que lo desplazó.*
- *Porque el desplazado no estableció los motivos ideológicos y políticos respecto de las amenazas.*
- *Si el ciudadano declara haber sido desplazado por desmovilizados de los grupos paramilitares, su inscripción en el registro es negada, bajo el argumento de que ello ahora corresponde a la acción de la delincuencia común por causa de la desmovilización del grupo.*
- *Porque declara haber sido desplazado por grupos de paramilitares, argumentando “falta a la verdad”, porque estos grupos oficialmente dejaron de existir como consecuencia del proceso de negociación con el gobierno nacional. Sobre este punto, hay un concepto de la oficina jurídica de Acción Social dirigido a la unidad territorial de Antioquia.*

*De otra parte, es importante resaltar – como lo hace la Corte Constitucional en su Auto 218 de 2006 – que persiste la negativa a incluir población desplazada en el Registro por haber declarado después de un año de ocurrido el hecho del desplazamiento, contrariando la normativa. Esto se evidencia en dos afirmaciones del informe común de cumplimiento y del informe presupuestal: En el documento “Resumen Ejecutivo”<sup>11</sup>, al informar sobre las nuevas personas desplazadas incluidas en el Registro, se anota que “Esta cifra puede cambiar toda vez que las personas tienen 12 meses para acudir a registrarse en el RUPD”; en el mismo sentido, el gobierno nacional en el informe presupuestal señala que “es importante anotar que las determinaciones del total de la población desplazada en un año tiene variaciones a lo largo del tiempo, pues la población desplazada tiene la posibilidad de registrarse hasta un año después de sucedido el evento”<sup>12</sup>.*

*Se demuestra así que en el último año – tal como lo evidenció la Corte Constitucional – se han incrementado los obstáculos por parte de*

---

<sup>11</sup> Página 2, anotaciones de la Gráfica No. 1

<sup>12</sup> Página 2, pie de página 1.

*Acción Social para la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada.*

*Lo anterior nos lleva a concluir que independientemente de que las bases conceptuales entre los registros oficiales y no oficiales puedan diferir, hay un número significativo de población desplazada que no está siendo incluida en el Registro.*

**c. *Sobre el deber de registrar a la población desplazada con anterioridad a la expedición de la ley 387 de 1997***

*La Procuraduría General de la Nación se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el deber de Acción Social de incluir en el Registro Único a aquellas personas que fueron desplazadas con anterioridad a la expedición de la ley 387 de 1997, entre otras razones, porque ellas, al igual que las desplazadas con posterioridad, son también víctimas y, en consecuencia, tienen derecho a acceder a la misma oferta del Estado para reparar el daño ocasionado por la falta de protección y debida garantía de sus derechos fundamentales.*

*Por su parte, Acción Social ha considerado – y reitera esta posición en el informe común – que no le asiste obligación legal de registrar los desplazamientos forzados anteriores a la ley 387 de 1997, en tanto que el marco legal vigente para esa época no le imponía tal deber. No obstante, informa que “ha venido de manera sistemática realizando acciones encaminadas a reconocer la condición de desplazados a aquellos que la evidencia así lo demuestra, para lo cual reitera su disposición permanente para acopiar y registrar dicha información”.*

*Al respecto, la Procuraduría insiste en que Acción Social tiene la obligación legal de registrar a la población desplazada antes de la ley 387 de 1997, entre otras razones, (i) porque el artículo 4 del decreto 2569 de 2000 creó el Registro Único de Población Desplazada para “la inscripción de la declaración a que se refiere el artículo 2 del presente decreto”, esto es, de las personas que ostentasen la condición de desplazadas, sin delimitar dicha obligación con la población desplazada con posterioridad al año 1997; (ii) la voluntad del legislador era la de registrar a toda la población desplazada, puesto que, de otra forma no se entiende que se permita la inscripción en el Registro a aquellas personas que declaran con posterioridad a un año del hecho del desplazamiento. Iii) como ha señalado la Corte Constitucional, un derecho fundamental no puede estar sujeto, para su realización, a un trámite administrativo (en este caso, la inscripción en el RUPD). Al desplazado se le violan de manera masiva y sistemática todos sus derechos fundamentales y el desplazamiento es fáctico, no declarativo. Además, en tratándose de derechos humanos, la interpretación debe ser la más garantista, la menos restrictiva.*

*De otra parte, la Procuraduría considera que la inclusión de los desplazados antes de 1997 no puede depender de la disposición de Acción Social para registrarlos, pues no es un gesto de buena voluntad de ese ente, sino un derecho de la población a ser incluida en el Registro para acceder a la oferta del Estado.*

**d. Estrategias diseñadas para superar el subregistro**

*Acción Social informa que la superación del subregistro es “una de las preocupaciones que con mayor responsabilidad ha abordado Acción Social”, desde una perspectiva geográfica y temporal.*

*Indica que éste, provocado por el rezago en la inclusión en RUPD<sup>13</sup>, ha disminuido en los últimos años y que lo ha afrontado con otras estrategias, entre ellas: (i) la difusión de la carta de derechos, (ii) el incremento de las Unidades de Atención y Orientación, (iii) la celebración de un convenio con la Organización Internacional para las Migraciones, para implementar un sistema de información para ser operado en algunas Unidades de Atención y Orientación, (iv) el desarrollo de un nuevo sistema de estimación del desplazamiento que se encuentra en trámite ante el Banco Mundial y (v) la participación en el censo general del 2005, cuyos resultados se encuentran pendientes de remitir por parte del DANE.*

*Sobre las medidas señaladas, la Procuraduría considera que son importantes para la superación del problema del subregistro, pero que sólo se tendrán como cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la medida en que a través de ellas se reduzca efectivamente el subregistro y, por tanto, no pueden ser consideradas aisladamente.*

**1. Proceso de caracterización de la población desplazada**

*Acción Social pese a reconocer que debió rediseñar el Plan Nacional de Caracterización para superar las falencias señaladas en el Auto 178 de 2005, reitera que el proceso de caracterización efectuado el año 2000 ha “permitido precisar las políticas, estrategias y estándares de los programas y ayudas dirigidas a dicha población<sup>14</sup>”.*

**a. Líneas de caracterización**

---

<sup>13</sup> Reporta un crecimiento para el 2002 del 21.96% del Registro Único y del 28.15% en el número de personas. Asimismo, para el 2004 indica un crecimiento del Registro Único del 15.17% equivalente al aumento del 17.89% de personas.

<sup>14</sup> Informe sobre el proceso de registro y caracterización, punto No. 2.

*Acción Social aclara que dentro de las correcciones al Plan Nacional de Caracterización se incluyeron cinco líneas operativas, de las cuales tres corresponden a recolección de información. A continuación se evalúan los avances presentados en esas tres líneas expuestas por Acción Social.*

*i. Caracterización directa por Acción Social:*

*Reporta un avance del 12% frente al año 2002, así:*

<b>Período</b>	<b>Hogares incluidos</b>	<b>Total caracterización</b>	<b>% hogares caracterizados</b>
01-09-2002	252.869	92.025	36.4%
07-08-2006	413.533	184.780	44.68%

*Tal como se consideró con el proceso de registro, la Procuraduría considera que no es viable realizar un análisis del proceso de caracterización sin tener en cuenta el factor de incremento del número de desplazados. Las cifras de Acción Social no tienen en cuenta el incremento del desplazamiento desde el año 2002. Aunque es evidente que ha habido avances en el proceso de caracterización, no es posible determinar si han sido sostenidos en el tiempo, puesto que no se sabe cuánto de ese 44.68% corresponde al rezago hasta el año 2002 y cuánto a nuevos desplazamientos.*

*Encuentra este órgano de control que la información aportada por Acción Social es inconsistente, teniendo en cuenta que el cuerpo del informe presenta un porcentaje de hogares caracterizados del 44.68% para el 2006, mientras que el anexo No. 3 denominado “Avances cuantitativos y cualitativos”, informa que el total de hogares caracterizados es de 340.332, correspondiente al 82% del total.*

*Ante estas inconsistencias, no es posible determinar el grado de cumplimiento de esta orden y, en consecuencia, este órgano de control no se pronunciará.*

*(i) Caracterización por parte de las entidades del SNAIPD:*

*El proceso de caracterización por esta línea es liderado por Acción Social en las reuniones mensuales del Comité Técnico de Sistemas de Información de entidades del SNAIPD. En ellas Acción Social ha entregado la base de datos de población desplazada a cada una de las entidades del SNAIPD, estableciendo acuerdos de confidencialidad, procedimientos y mecanismos para el intercambio, complementación y actualización de la información sobre población desplazada.*

*Acción Social reporta además otras actividades en etapa de revisión por ella: definición de usuarios en el RUPD, consulta en línea y revisión y ajustes de los reportes generados por el RUPD.*

*Como resultados del proceso de caracterización por esta línea, indica que la ha complementado con información del Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, ICBF, Incoder, Banagrario, Fonvivienda y de la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional, en representación del Ministerio de Defensa.*

*Aunque esas gestiones son importantes, la PGN considera que el proceso de aplicación de esta línea se encuentra bastante retrasado, teniendo en cuenta los plazos concedidos por la Corte Constitucional. Adicionalmente, considera que constituye una falla muy grave el que aún estén en proceso de revisión y ajustes esos mecanismos, sin sugerir siquiera un plan de aplicación con indicadores claros y transparentes, que permita a los órganos del control del Estado, a la Corte Constitucional y a la ciudadanía en general, hacer seguimiento al cumplimiento del deber de caracterizar de manera adecuada a la población desplazada.*

*(ii) Caracterización por fuentes alternas:*

*Esta se refiere a la obtención de información que no se encuentra en los sistemas de información de las entidades del SNAIPD, en particular con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, la Secretaría de Gobierno Distrital y el SISBEN. Como resultados generales del proceso de caracterización por fuentes alternas, señalan un avance del 37.6%, puesto que fueron caracterizados 155.552 hogares, en relación con el total de los incluidos en el RUPD correspondiente a 413.533.*

*El proceso de caracterización con el DANE aprovecha información obtenida en el Censo General 2005. Dado que esos resultados aún no han sido entregados por esa institución, el proceso de caracterización por esa vía no se ha podido surtir.*

*Con la Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá han intercambiado información en cuatro localidades con mayor índice de recepción de población desplazada. Acción Social no especifica si ese proceso ya concluyó o está en trámite, ni qué resultados arrojó. Tampoco informa si la caracterización en estas cuatro localidades ha repercutido en la transformación de la política pública distrital.*

**b. Avances en el proceso de caracterización**

*Acción Social dedica buena parte de su informe sobre avances en el proceso de registro y caracterización a enunciar las bondades de éste, porque le ha permitido la focalización de los grupos poblacionales más vulnerables, diseñando estrategias especiales hacia los más representativos entre ellos (niños y ancianos), así como el aumento y consolidación de la información sobre salud. La PGN considera que esa información se deriva directamente del proceso de caracterización, pero no está demostrando avances que puedan cuantificarse ni indicadores que permitan su medición, de tal forma que esta información no conduce a evaluar el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte en este aspecto.*

*El informe que se estudia no señala qué decisiones se han tomado con base en el proceso de caracterización, ni de qué manera se ha focalizado y priorizado la atención para el diseño y ajuste de las políticas públicas. Esto significa que no se puede hacer una valoración certera sobre los resultados arrojados del proceso de caracterización. La PGN no conoce qué políticas han variado con base en los resultados de este proceso, más, si éste no ha concluido.*

*Acción Social reconoce que el proceso de caracterización no ha concluido, porque “aún existen hogares que no actualizan su información en el Registro Único de Población Desplazada, permitiendo concluir que persisten factores externos, como miedo y el deseo de anonimato, que dificultan el cumplimiento de la meta de caracterizar a la totalidad de la población”.*

*Aunque la Procuraduría comparte la existencia de factores como los señalados y otros no mencionados como la desconfianza en el Estado, considera que Acción Social no puede escudarse en la negativa de la población desplazada a suministrar todos los datos requeridos, para sustraerse a su obligación de caracterizar al máximo posible la población desplazada. Para este órgano de control no aparece claro que se haya hecho el máximo esfuerzo para superar esa situación.*

*Lo anterior permite a la Procuraduría concluir que Acción Social se niega a reconocer que persisten problemas internos de su entidad que han dificultado dar cumplimiento a la orden proferida por la Corte Constitucional y que está transfiriendo su responsabilidad a las víctimas del desplazamiento forzado y a las personerías municipales, lo cual es inadmisibile.*

**c. Plan establecido para concluir el proceso de caracterización**

*Acción Social informa que ha adelantado acuerdos con la Registraduría Nacional del Estado Civil, para obtener información sobre personas fallecidas, registros civiles y personas radicadas en*

*otros países. Asimismo, señala que el Censo General del 2005 permitirá estimar el subregistro y “servirá como insumo para el cálculo de las proyecciones de población, incluyendo el efecto del desplazamiento, como elemento básico para la asignación de las transferencias a los entes territoriales”.*

*La Procuraduría considera que las líneas de caracterización mencionadas y las estrategias expuestas son importantes para avanzar en el proceso de caracterización, pero que ante la ausencia de un plan escalonado de acción para ese fin, no es posible realizar un adecuado seguimiento al cumplimiento de este cometido y, en consecuencia, deberá tenerse por no cumplida la orden en este aspecto.*

*De manera general, este órgano considera que Acción Social no ha dado cumplimiento a la orden proferida por la Corte Constitucional en relación con el deber de culminar el proceso de caracterización, especialmente porque: (i) no se han definido metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para culminar el proceso y para corregir las dificultades detectadas en el Auto y; (ii) no se han adoptado e implementado indicadores de resultado que permitan determinar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.*

*La Procuraduría General de la Nación concluye que el informe presentado por Acción Social no contiene información completa, clara y verificable con la cual se pueda dar por cumplidas las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en relación con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada. El informe no indica ni da cuenta de las metas puntuales a corto, mediano y largo plazo adaptadas para culminar los procesos de registro y caracterización y para corregir las dificultades detectadas en el Auto 178 de 2005, así como tampoco suministra información sobre los indicadores de resultado que permitirán evaluar los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Finalmente, tampoco se demostró que la población desplazada hubiera participado en el proceso de adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a las órdenes proferidas por la Corte.*

*Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría concluye que Acción Social no ha dado cumplimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en materia de registro y caracterización.*

## **5. Observaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el desplazamiento**

En el informe presentado el 27 de octubre de 2006 a la Corte en respuesta al Informe Conjunto del Gobierno Nacional presentado el 13 de septiembre, se hicieron las siguientes consideraciones sobre el tema de registro y caracterización de la población desplazada:

*“La honorable Corte Constitucional ha señalado la estrecha relación que existe entre los procesos de registro y caracterización de la población desplazada y las premisas básicas de las respuestas institucionales, desde una perspectiva de derechos.*

*Las falencias en estos dos niveles conducen a situaciones de subregistro que afectan a poblaciones desplazadas de carácter intraurbano, intraveredal, procedentes de zonas de fumigación masiva de cultivos de uso ilícito y casos de dobles o múltiples desplazamientos que son los más frecuentes. De igual modo, llevan al desconocimiento de las necesidades diferenciales de las personas desplazadas en términos de su condición étnica, étnica, de género o por discapacidad.*

*En relación con la dimensión cualitativa del desplazamiento, cada vez son mayores las evidencias los estudios (sic) que demuestran el problema del subregistro. Una valoración general de las cifras de desplazamiento muestra esta situación.*

<b>AÑO</b>	<b>SUR<sup>15</sup></b>	<b>CODHES</b>
1985		27000
1986		36000
1987		59000
1988		105000
1989		119000
1990		77000
1991		110000
1992		64000
1993		45000
1994		78000
1995	251	89000
1996	2582	181000
1997	15273	257000
1998	35775	308000
1999	31635	288000
2000	331982	317375
2001	375758	341925
2002	424927	412553
2003	221413	207607

<sup>15</sup> Con Datos a 30 de septiembre de 2006, consultados el 26 de octubre en [www.accionsocial.gov.co/SUR/Registro\\_SUR\\_General.xls#Acumulado\\_Años\\_receptores!A1](http://www.accionsocial.gov.co/SUR/Registro_SUR_General.xls#Acumulado_Años_receptores!A1)

2004	162936	287581
2005	169111	310387
2006	89488	112099
<i>Total</i>	<i>1874917</i>	<i>3832527</i>
<i>Total 2000-2006</i>	<i>1775615</i>	<i>1989527</i>
<i>Porcentaje respecto del total</i>	<i>95%</i>	<i>52%</i>
<i>Total Agosto 2002-Agosto 2006</i>	<i>855412</i>	<i>1123951</i>
<i>Porcentaje respecto del total</i>	<i>46%</i>	<i>29%</i>

*A septiembre 30 de 2006, el SUR reporta un total acumulado de 1,874.917 personas desplazadas por la violencia, pero este sistema de información remite fundamentalmente al período 2000 a 2006, en el que se concentra el 95% del total de desplazados reconocido por el SUR. CODHES señala una cifra de 3'832.527 casos de desplazamiento entre 1985 y 2006, pero este sistema de información no constituye un censo de población registrada sino de eventos denunciados de desplazamiento. En estricto sentido estas cifras no son comparables a nivel metodológico y temporal.*

*Sin embargo, en diferentes oportunidades el gobierno ha reconocido importantes niveles de no inclusión en el registro, de personas que solicitan el reconocimiento oficial de su situación de desplazamiento. El informe entregado el 13 de septiembre no reporta los niveles de no inclusión, pero el director de acción social ha sostenido públicamente que en el país existen cerca de tres millones de desplazados en los últimos 15 años. El gobierno también ha presentado los resultados generales del Censo de Población, según los cuales la población que cambió de residencia por amenazas contra su vida es inferior a tres millones en los últimos 5 años. Este dato corrobora la tendencia general si se tiene en cuenta que el horizonte temporal se limita a 5 años y que solo contempla las amenazas contra la vida como causa del desplazamiento, dejando de lado situaciones de violencia asociadas a casos de reclutamientos forzados, desapariciones, amenazas a la integridad y demás causas de desplazamiento. Desafortunadamente las preguntas del Censo de Población, con base en las cuales se producen estos datos, carecen de la precisión suficiente para proporcionar una caracterización adecuada del desplazamiento forzado.*

*En todo caso, la referencia al horizonte temporal del universo del desplazamiento es muy importante para efectos de política pública, especialmente en el campo de los derechos de justicia transicional. Además los datos de desplazamiento muestran una tendencia inequívoca de continuidad de la crisis humanitaria, lo cual indica el fracaso de la política de prevención. El desplazamiento compromete la responsabilidad del Estado y de los grupos armados irregulares en el contexto del conflicto armado. Pero, en términos de política pública indica que las políticas puestas en marcha para resolver el conflicto armado ofrecen resultados precarios, que algunas políticas comprometen responsabilidades activas de las fuerzas del Estado en las zonas de mayor confrontación bélica y que existen políticas de seguridad*

*que no están diseñadas de acuerdo con la normativa humanitaria sino que en ocasiones la contradicen abiertamente, cuando promueven la vinculación de la población civil en el conflicto, en contra del principio de distinción.*

*Lo propio ocurre con las políticas de retorno que se realizan sin que hayan cambiado sustancialmente las condiciones del conflicto armado en las regiones de expulsión, sin políticas eficaces de protección y sin un acompañamiento efectivo con proyectos socioeconómicos basados en soluciones duraderas. El informe no ofrece información suficiente sobre los procesos de retorno ni sobre las garantías de voluntariedad, seguridad y dignidad que demanda la normativa humanitaria.*

*Ahora bien, sobre el tema del subregistro existen estimaciones recientes que proporcionan nuevos elementos de juicio. La universidad de los Andes y la Conferencia Episcopal estiman que el subregistro llega a un 30% de las cifras oficiales, lo cual arrojaría una población total de 2'437.392 personas desplazadas. Desde otro punto de vista, la encuesta realizada por Profamilia, con el apoyo de USAID indica que el 20% de las personas desplazadas nunca solicitó ser incluida en el SUR. También se han producido sentencias de los tribunales de justicia colombianos en los que se reconoce la condición de desplazados a personas que no hacen parte del SUR, tal como ocurrió en enero de 2006 con la sentencia del Consejo de Estado sobre el caso del corregimiento de La Gabarra en el municipio de Tibú.*

*En esta materia es importante que se establezcan nuevas garantías institucionales para los desplazados que no solicitan la inclusión en el SUR por falta de información o por temor a visibilizar su situación en el contexto de un conflicto que afecta prácticamente todo el territorio nacional. Igualmente para evitar que se produzcan situaciones de no inclusión por restricciones institucionales contrarias al derecho sustantivo de los desplazados.*

*Lo propio ocurre con el problema de la cesación de la condición de desplazado, sobre lo cual no se pronuncia el informe del gobierno. Las cesaciones de la condición de desplazado se han producido por solicitud de los propios desplazados o por la declaratoria de restablecimiento de los derechos, efectuada mediante actos administrativos. Sin embargo, no se entiende sobre qué base se están realizando estas cesaciones si el gobierno aun no dispone de indicadores de realización de los derechos de los desplazados.*

*En el nivel cualitativo también persisten significativas deficiencias que se configuran en incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional y que afectan en forma determinante la construcción de la política pública. Además de los problemas de caracterización de la población desplazada es necesario examinar la oferta institucional reportada por el gobierno.*

*En esta materia el informe del gobierno no muestra avances significativos. Los enfoques diferenciales aparecen mencionados de forma dispersa en el conjunto de las políticas públicas y en general se trata de enunciados formales que no se traducen en criterios, instrumentos, programas especiales, recursos destinados a atender a las mujeres, los niños, los pueblos afro descendientes e indígenas que son los más afectados por la violencia del desplazamiento forzado. Esta heterogeneidad muestra los problemas de base de la política, lo cual se traduce en ausencia de políticas adecuadas a las necesidades de los diferentes grupos sociales desplazados y en última instancia en la reproducción del Estado de Cosas Inconstitucional.”*

## **6. Individualización del responsable al interior de Acción Social**

Según informó el Director de Acción Social a la Corte el 16 de noviembre del año en curso, el área de registro y caracterización de la población desplazada ha estado bajo la responsabilidad de dos contratistas diferentes, desde 2002 hasta la fecha, bajo la supervisión del Subdirector de Atención a la Población Desplazada.

## **IV. ORDENES IMPARTIDAS A ACCION SOCIAL EN MATERIA DE PROTECCION DEL DERECHO A LA SUBSISTENCIA MINIMA DE LAS PERSONAS Y FAMILIAS DESPLAZADAS, EN PARTICULAR DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTOS MASIVOS RECIENTES.**

### **1. Las ordenes impartidas en la Sentencia T-025/04 y en el Auto 178/05 relativas a la protección del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada por la violencia.**

1.1. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte constató que la situación de la población desplazada en relación con la satisfacción de sus necesidades mínimas vitales era crítica, en forma gravemente violatoria de lo dispuesto por la Carta Política.

Al pronunciarse sobre el alcance del derecho de la población desplazada a la subsistencia mínima, que forma parte del grupo de derechos que configuran el “*mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado*”, la Corte explicó lo siguiente:

*“(…) 4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que ‘las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b)*

*alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.”<sup>16</sup> También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas’. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.*

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

*Ahora bien, dado que el plazo señalado en la ley obedece principalmente a las dos razones indicadas, debe la Corte precisar que existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones*

---

<sup>16</sup> La ayuda humanitaria de emergencia prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 es similar, o inclusive más amplia en algunas prestaciones específicas. Dicho artículo dice: “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.”

*particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad. En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado –es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello -. Ello deberá evaluarse, necesariamente, en cada caso individual. Advierte la Corte que así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda”.*

1.2. En el Auto 178/05, la Corte efectuó una evaluación del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de satisfacción del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada. En el aparte correspondiente del Anexo a dicho Auto –párrafo 4.9.14.-, se explicó lo siguiente sobre las falencias que se habían detectado:

*“(...) 4.9.14. De lo anterior, la Sala Tercera de Revisión concluye que: (i) lo reportado corresponde a acciones directamente encaminadas a atender este derecho; (ii) las cifras presentadas por la Red de Solidaridad Social si bien muestran un aumento significativo en los resultados de atención, no son lo suficientemente claras para determinar con certeza el grado de cobertura de la ayuda humanitaria de emergencia y de la ayuda inmediata, (iii) a pesar de los avances para corregir retrocesos y deficiencias presupuestales, persisten problemas en la entrega efectiva, completa y oportuna de las ayudas. Las falencias de este componente de protección a la población desplazada recae directamente sobre el Director de la Red de solidaridad Social, como coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y como responsable de la atención humanitaria de conformidad con lo que establece el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 y el artículo 1 del Decreto 2569 de 2000. Lo anterior evidencia que persisten los problemas (i) de coordinación, (ii)*

*de falta de indicadores y procedimientos de seguimiento e implementación de la política pública de atención a los desplazados, (iii) de demora en la entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada; (iv) de inexistencia de medidas de evaluación para poder medir progresos o retrocesos, (v) de recursos insuficientes; (vi) de bajo cubrimiento de las acciones adelantadas hasta el momento; (vii) de falta de claridad sobre los criterios para otorgar, negar o prorrogar la ayuda, y (viii) de entrega efectiva de la asistencia inmediata, de conformidad con lo ordenado por la Ley 387 de 1997”.*

1.3. En consecuencia, la Corte determinó que el Director de la Red de Solidaridad Social debía, dentro de un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la comunicación del Auto 178/05, diseñar, adoptar y aplicar prontamente los correctivos necesarios para superar las falencias indicadas, “de tal forma que en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, se establezcan las condiciones necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la subsistencia mínima”.

A continuación, en tanto concreción de las acciones generales que debían adelantar las entidades del SNAIPD para superar el estado de cosas inconstitucional, la Corte indicó que el Director de la Red de Solidaridad, para cumplir con lo ordenado en este auto, debía adelantar entre otras las siguientes actuaciones:

- *“Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para garantizar la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y la asistencia inmediata a la población desplazada, así como para garantizar la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada que se encuentre en condiciones de extrema vulnerabilidad, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de su derecho a una subsistencia mínima.*
- *Adoptar e implementar indicadores de resultado para la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y la asistencia inmediata a la población desplazada y sobre la cobertura de dicha ayuda, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.*
- *Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, con las organizaciones no gubernamentales y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las*

*distintas entidades del sistema de tal forma que se garantice el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada.*

- *Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso en la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y de la asistencia mínima de tal manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población desplazada;*
- *Diseñar e implementar instrumentos que permitan introducir correctivos oportunos frente a estancamientos, o retrocesos en el cumplimiento de las metas institucionales de atención a la población desplazada en materia de entrega de ayuda humanitaria de emergencia y de asistencia inmediata;*
- *Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención humanitaria de emergencia presentadas por la población desplazada, especialmente cuando se trate de personas en situaciones de vulnerabilidad extrema;*
- *Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información par ala población desplazada sobre los procedimientos, las metas institucionales en materia de entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y de asistencia inmediata, así como sobre los criterios objetivos que dan derecho a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.*
- *Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el párrafo 4.9.14 de este Anexo, así como en el seguimiento y evaluación de las acciones adelantadas por la Red de Solidaridad Social en esta materia, con el fin de asegurar el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada”.*

Finalmente, la Corte ordenó al Director de la Red de Solidaridad Social que enviara informes bimensuales sobre el avance de este proceso a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005. Indicó que, en este sentido, “la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto”

1.4. La orden relevante de la parte resolutive de este auto fue la siguiente:

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

## **2. Consideraciones del Auto 218 de 2006**

En el Auto 218 de 2006, la Corte señaló que uno de los aspectos que mayor preocupación causaban dentro de la política de protección de la población desplazada, era la falta de diferenciación entre la calidad de la atención proporcionada a las víctimas de desplazamientos recientes, frente a la que se prestó a quienes se desplazaron antes de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, en particular en relación con los componentes de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia. En este Auto, se hicieron las siguientes consideraciones sobre el particular:

*“En la presente providencia la Sala ha constatado que en los informes no se demuestra que las víctimas de desplazamientos recientes –en particular de los que se señalaron en el aparte III-8 precedente- hayan recibido una atención cualitativamente mejor a la que se prestó a quienes se desplazaron antes de la sentencia T-025/04 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005. Además, según consta en información pública y notoria que ha llegado a conocimiento de la Corte, no es claro que hayan recibido los componentes más básicos de dicho esquema de atención, como son la ayuda inmediata o la atención humanitaria de emergencia a la que tienen derecho.*

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

*Policarpa (Nariño), Ricaurte (Nariño), Iscuandé (Nariño), Barbacoas-Altaquer (Nariño), Orito (Putumayo), Puerto Asís (Putumayo), Hormiga (Putumayo) y San Miguel (Putumayo)”.*

### **3. Informes presentados el 13 de septiembre de 2006 por Acción Social**

El informe común presentado el 13 de septiembre de 2006 por las entidades del SNAIPD se adjunta a la presente providencia como Anexo I.

El informe específico presentado en la misma fecha por Acción Social en relación con la atención a las víctimas de desplazamientos forzados recientes, se adjunta a la presente providencia como Anexo II.

### **4. Informe presentado por el Procurador General de la Nación**

En relación con el tema de la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada por la violencia, y en particular a las víctimas de desplazamientos recientes, las conclusiones generales del Procurador General de la Nación en el sexto informe de cumplimiento presentado a la Corte, fueron las siguientes:

6. “Continúa la renuencia a la prestación de la ayuda inmediata que, como hemos reiterado, se inscribe dentro del núcleo esencial del derecho a la subsistencia digna. Resulta difícil comprender que después de cuatro años de insistencia sobre la importancia de este derecho, prevalezcan las fallas anotadas desde el comienzo y ni siquiera se lleve registro sobre su prestación.
7. No es posible determinar el grado de cumplimiento en la atención humanitaria de emergencia, porque no se ofrecen parámetros que permitan determinar el nivel de avance progresivo y sostenido frente a otros períodos”.

Como sustento de esta conclusión, el señor Procurador General presentó a la Corte las siguientes observaciones en su informe de evaluación:

#### **“Componente de atención humanitaria**

El informe común da cuenta de avances en la atención humanitaria de emergencia. No obstante, esta Procuraduría considera que aún no se superan las falencias señaladas en la sentencia T-025-2004 y en el Auto 178 de 2005, así como las expuestas en los informes de seguimiento presentados por este órgano de control.

En primer lugar, preocupa que dentro de este componente no se hiciera referencia a los avances en la ayuda inmediata, siendo éste el período en el cual el Estado debe asumir la subsistencia mínima de las víctimas hasta tanto Acción Social decida su inclusión o no en el Registro, y frente a lo cual la Procuraduría ya se había pronunciado indicando que ésta era prácticamente inexistente, puesto que presentaba un cumplimiento del 2.43% en alimentación y del 8.46% en alojamiento durante el tercer trimestre del 2005.

La Procuraduría aplicó selectivamente su Modelo de Seguimiento y Evaluación a las entidades del SNAIPD para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2006, en Medellín, Arauca, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Montería, Riohacha, Sincelejo, Ibagué y Cali; y dieciséis departamentos: Amazonas, Boyacá, Caquetá, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío Risaralda, Santander, Vaupés<sup>17</sup>.

En el caso de la ayuda inmediata, las Unidades Territoriales de Acción Social, salvo excepciones -en este caso Atlántico y Bolívar-, no supieron informar sobre el número de hogares que debían recibir dicha atención, es decir, desconocían la demanda. De manera general, las Unidades Territoriales argumentan que solo algunos grupos familiares solicitaron atención inmediata, desconociendo que ésta, de acuerdo con el artículo 16 del Decreto 2569 de 2000, se genera por el solo hecho de haber efectuado la declaración.

Un ejemplo de esta situación se evidencia en el departamento del Cesar, donde al indagar por hogares auxiliados en materia de alimentación y alojamiento, se contestó que fueron asistidos dos de ellos, pero al preguntar por hogares no auxiliados en el periodo se contestó que cero, es decir que no hubo. Esto significa que para Acción Social del Cesar no hubo ninguna familia que se quedara sin esa ayuda, a pesar de que en el período declararon 873 hogares. Lo anterior evidencia que Acción Social ni siquiera contempla dicha ayuda, lo que es confirmado por la ausencia de información en esta materia en el informe común y por la ausencia de indicadores de resultado que permitan medir su avance.

Con base en las respuestas entregadas por Acción Social, no se puede hacer seguimiento a los auxilios otorgados en el lapso comprendido entre la declaración y la decisión de la valoración, dado que no es útil conocer la medida sin haber constituido adecuadamente la demanda. A manera ilustrativa, se presentan a continuación los datos que arrojó la aplicación del Modelo de la Procuraduría.

---

<sup>17</sup> En todas las jurisdicciones territoriales el período de aplicación comprendió del 1º de enero al 31 de mayo de 2006, con excepción de Cali que tomó el periodo de 1º de enero a 31 de marzo de 2006.

Número de hogares auxiliados y no auxiliados en alojamiento y alimentación

<b>JURISDICCIÓN TERRITORIAL</b>	<b>ALOJAMIENTO</b>		<b>ALIMENTACION</b>	
	<b>Auxiliado</b>	<b>No Auxiliado</b>	<b>Auxiliado</b>	<b>No Auxiliado</b>
Arauca	2	0	2	0
Barranquilla	876	275	876	275
Bogotá D.C.	162	0	3220	0
Cartagena	26	774	26	774
Manizales	18	0	18	0
Caquetá	103	0	103	0
Cesar	2	0	2	0
Chocó	0	73	0	0
Montería	0	0	26	0
Riohacha	0	217	NS	NS
Huila	117	0	117	0
Meta	8	0	8	0
Nariño	12	0	12	0
Norte de Santander	13	541	13	541
Putumayo	0	4	0	4
Quindío	12	0	12	0
Risaralda	29	0	29	0
Santander	32	0	32	0
Sincelejo	10	0	10	0
Ibagué	31	0	31	0
Cali	1	333	1	333

Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos de la PGN.

Si se tiene en cuenta que en las jurisdicciones evaluadas presentaron declaración 22.431 hogares y sólo recibieron auxilios de alojamiento 1.454 y auxilios de alimentación 4.538, el cumplimiento en el suministro de la ayuda inmediata en estas jurisdicciones es del 6.48% en alojamiento y al 20.23% en alimentación. Es importante tener en cuenta que Bogotá recoge, para el caso de alimentación, el 71% de los auxilios entregados. Tal como lo había manifestado la Procuraduría en informe anterior, este órgano de control considera que por ser el período de mayor vulnerabilidad de la población desplazada, no puede tenerse como cumplimiento menos del 100%.

La Procuraduría considera una falta gravísima la renuencia reiterada a la prestación en debida forma del derecho a la ayuda inmediata que, como ya hemos señalado en repetidas ocasiones, se inscribe dentro del núcleo esencial del derecho a la subsistencia digna. La falta de información en este sentido, impide evaluar su cumplimiento. Resulta difícil

comprender que después de cuatro años de insistencia, por parte de este órgano, sobre la importancia de este componente, prevalezcan las fallas anotadas desde el comienzo y ni si quiera se lleve registro sobre su prestación.

Sobre la atención humanitaria de emergencia, esto es la que se brinda en el lapso entre la inclusión en el RUPD y los tres meses subsiguientes – salvo en los casos en hay derecho a la prórroga y esos en los que se debería prestar de manera indefinida de acuerdo a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en su sentencia T-025-2004 – la Procuraduría toma nota de los avances en relación con la redefinición de las bases conceptuales (superando la posición asistencialista) y las acciones que se reportan para hacerla efectiva, aunque resultan demorados frente a los plazos dados por la Corte.

Según reporta Acción Social, la firma de los convenios 033/05 y 022/06 con la organización internacional CHF busca construir el plan de vida, haciendo *“énfasis en la orientación ocupacional además de la atención de 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”*. Preocupa que únicamente se atienda por medio de este convenio a 30 ciudades, quedando desprovistas de esta o similar atención el resto de ciudades y municipios en los cuales no opera el convenio con CHF.

Además de ese convenio, en el informe se hace alusión a otras estrategias para brindar la atención humanitaria de emergencia: el proveedor nacional y apoyo en alojamiento por resolución, recursos de caja menor, operación prolongada de socorro y recuperación y el convenio con el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Aunque son importantes estas estrategias, no es posible determinar el grado de cumplimiento de la atención humanitaria de emergencia, puesto que no se cuenta con parámetros que permitan determinar el nivel de avance progresivo y sostenido frente a otros períodos. No se cuenta con tablas u otras herramientas que permitan determinar, en relación con el número de personas desplazadas desde septiembre de 2005 (fecha en la que cobra vigencia el Auto 178) hasta septiembre de 2006, el grado de entrega de la atención humanitaria de emergencia, frente a un período similar anterior.

La Procuraduría resalta los esfuerzos emprendidos para brindar atención psicosocial a las niñas, niños y jóvenes víctimas del desplazamiento forzado, por medio de los programas con la Fundación Batuta y la Legión del Afecto. Sería importante que fuesen ampliados a todo el país

y por períodos de tiempo que permitan evaluar de manera significativa los avances.

El informe común señala que *“Acción Social, participó en la creación y fortalecimiento de las Unidades de Atención y Orientación – UAO”,* pasando de 13 a 34 en el gobierno 2002-2006.

Aunque la figura de las UAO es muy importante porque busca brindar atención integral a las personas desplazadas sin que deban movilizarse para acceder a la oferta del Estado, en la práctica este órgano de control ha podido constatar que las UAO no están funcionando de acuerdo con esta filosofía y, por el contrario, se han convertido en una instancia burocrática adicional que no resuelve el problema de los desplazados, que se ven aún obligados a un largo y penoso peregrinaje de las UAO a las agencias operadoras o a la UAID, sin que les sean entregadas oportunamente las ayudas a las que tienen derecho.

En el análisis que la Procuraduría hizo del funcionamiento de las UAO de Bogotá, (UAID, Ciudad Bolívar, Suba y Bosa) entre el 7 de febrero y el 3 de marzo de 2006 encontramos como principales falencias: i) la atención no diferencia positivamente a las mujeres embarazadas, o con niños de brazos, ancianos y discapacitados; ii) presuntos maltratos de los vigilantes y contratistas de Misión Bogotá a la población desplazada; iii) incumplimiento de Acción Social en la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia: a los hogares que la solicitaron entre agosto 26 de 2006 y 10 de octubre de 2006, sólo se les había hecho entrega de recursos para alojamiento, pero estaba pendiente la entrega del apoyo alimentario; esto es, las familias continuaban esperándola luego de cuatro meses; iv) fallas en la provisión de recursos técnicos, especialmente de teléfonos y computadores; v) escaso personal de Acción Social para la atención de un gran número de población desplazada; vi) fallas graves en la toma de declaraciones, ocasionada principalmente por no capacitación. vii) en muchas ocasiones, desplazados que declaran en las UAO del sur son enviados a las agencias operadoras o a la UAID a reclamar las ayudas, con incumplimiento reiterado de las fechas que les fijan para la entrega.

Esa misma situación existe en la UAO de Medellín y en la de Cúcuta.

En relación con la atención humanitaria Acción Social señala que *“se ha brindado asistencia humanitaria de emergencia a cerca del 60% de las familias incluidas entre enero y julio de 2006. De estas familias, 82% fueron atendidas en máximo 60 días o antes. Es decir, es el tiempo que transcurre entre la inclusión en el RUPD y la primera entrega”.*

Como ha reiterado la Procuraduría, no pude aceptarse menos de lo establecido por la ley en el contenido de la prestación y en el tiempo

que fija para su entrega, puesto que está destinado a impedir que el desplazado, que es víctima de un crimen de guerra y un crimen de lesa humanidad por falla del Estado en su deber de garantía, caiga en la indigencia. Es inaceptable que se reporte como cumplimiento “cerca del 60% (...) en un plazo máximo de 60 días”. La ley señala 15 días hábiles para la atención humanitaria, cuyo contenido es bastante precario para estas víctimas.

Reportan también la atención humanitaria de emergencia con enfoque diferencial a las minorías étnicas, en el que “*se han registrado avances significativos*”, por la realización de un taller, la concertación para la formulación del Plan Integral y la articulación interinstitucional para la atención de población desplazada de la etnia Emberá Chamí.

Aunque estas acciones son importantes en sí mismas y representan un avance en la atención diferenciada de la que son titulares las comunidades étnicas, su alcance es apenas mínimo. La Procuraduría no ha encontrado, salvo excepciones, la aplicación de una política de atención diferencial. Por lo anterior, no se puede tener por cumplida la obligación de brindar la atención humanitaria de emergencia de manera diferenciada a las comunidades étnicas.

El informe común hace alusión a otras acciones como la creación de mecanismos internos de respuesta a las quejas y solicitudes en Acción Social, el ICBF y las UAO. Como esos son mecanismos que deben existir en todas las entidades estatales y por tanto en las del SNAIPD, no puede considerarse un avance significativo que esas herramientas existan apenas en tres entidades.

Contrario a los avances presentados en el anexo No. 1 del informe común, la Procuraduría ha constatado que el suministro de la atención humanitaria de emergencia sigue siendo de bajo nivel, aumentando el grado de vulnerabilidad de la población. En la misma aplicación del Modelo de Seguimiento anotado anteriormente, las Unidades Territoriales de Acción Social que se tomaron como muestra, reportaron para el período evaluado<sup>18</sup> dentro de las capitales departamentales evaluadas un cumplimiento del 65.57% en auxilios para alojamiento y 72.16% en auxilios para alimentación. En el caso de los departamentos valorados, los porcentajes de cumplimiento son del 45.4% en alojamiento y 46.3% en alimentación.

Según los reportes de las mismas Unidades Territoriales, parece existir una clara diferenciación en la eficacia para la entrega de estas ayudas si se analizan en el caso de departamentos y ciudades, siendo los hogares

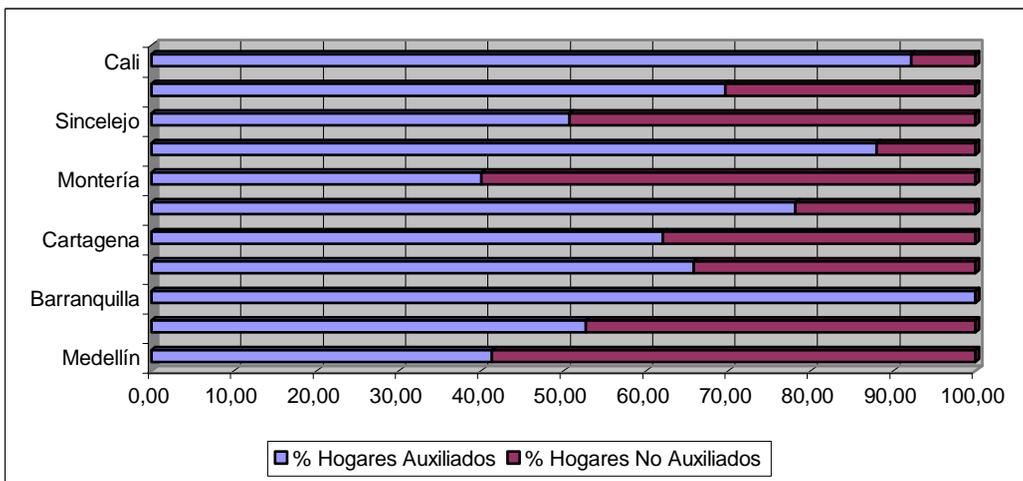
---

<sup>18</sup> En todas las jurisdicciones territoriales el periodo de aplicación comprendió del 1º de enero al 31º de mayo de 2006, con excepción de Cali que tomó el periodo de 1º de enero a 31º de marzo de 2006.

que llegan a los municipios no capitales de departamento los más perjudicados en este sentido.

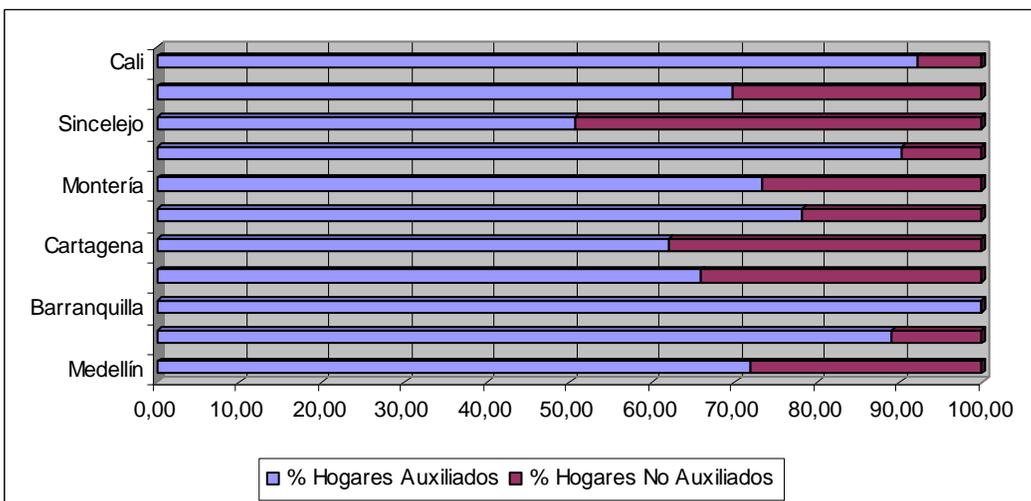
Es claro que del total de hogares del período evaluado en la mayoría de ciudades y departamentos, no se alcanzó a cubrir completamente la demanda en el caso de la atención de emergencia. Solamente jurisdicciones departamentales como Amazonas y Caquetá y capitales de departamento como Barranquilla, reportaron, según sus propios sistemas de información, el cubrimiento total de esta ayuda para los hogares desplazados. Por el contrario, otras entidades tuvieron un bajo nivel de cumplimiento como Chocó, Guainía, Santander, Vaupés, Putumayo, Boyacá, o ciudades como Medellín, Sincelejo o Arauca.

Porcentaje de hogares auxiliados en alojamiento como parte de la ayuda humanitaria de emergencia sobre el número total de hogares incluidos en ciudades.



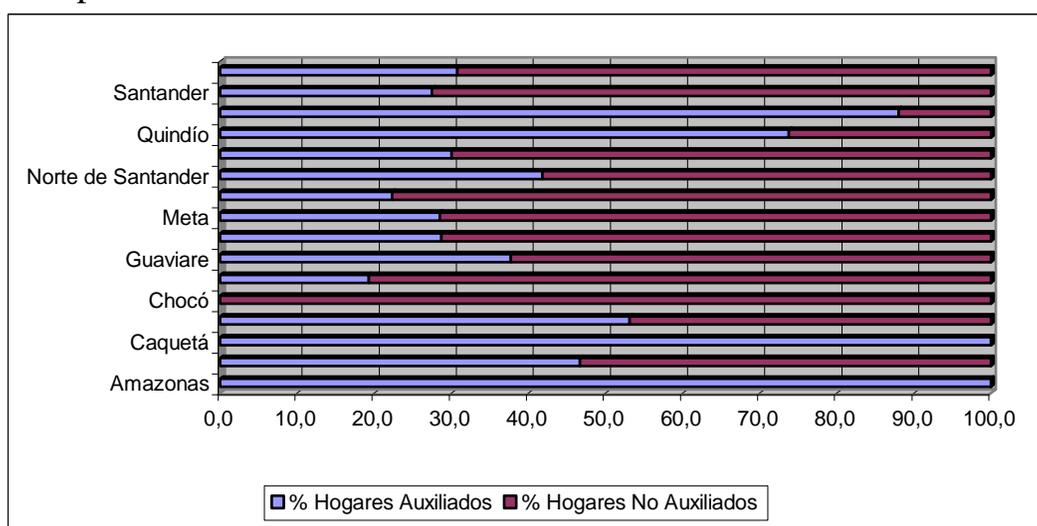
Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos y graficación de la PGN.

Porcentaje de hogares auxiliados en alimentación como parte de la ayuda humanitaria de emergencia sobre el número total de hogares incluidos en ciudades.



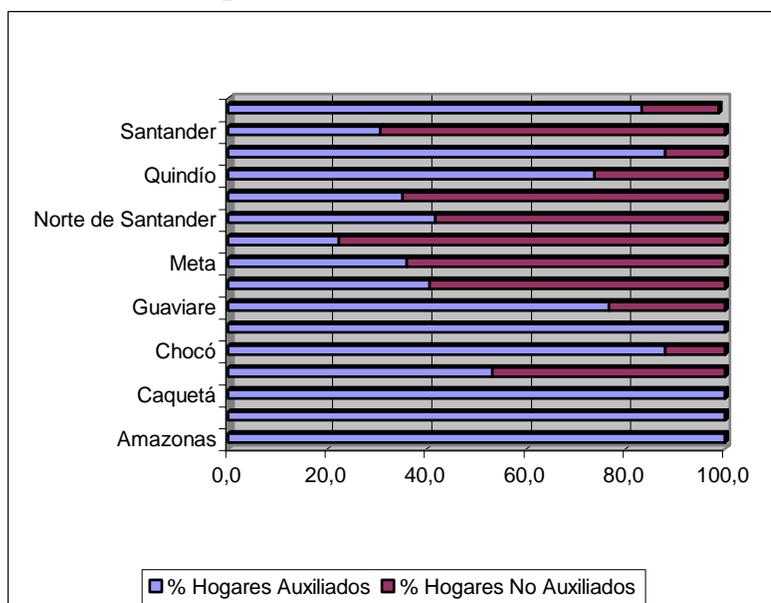
Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos y graficación de la PGN.

Porcentaje de hogares auxiliados en alojamiento como parte de la ayuda humanitaria de emergencia sobre el número total de hogares incluidos en departamentos.



Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos y graficación de la PGN.

Porcentaje de hogares auxiliados en alimentación como parte de la ayuda humanitaria de emergencia sobre el número total de hogares incluidos en departamentos.



Fuente Unidades Territoriales de Acción Social. Cálculos y graficación de la PGN.

En la aplicación del Modelo de Seguimiento y Evaluación al SNAIPD a Medellín, no se pudo medir ni la prestación de la ayuda inmediata ni la atención de emergencia porque no existe sistema de información que permita medir la ayuda prestada dentro del período evaluado -1º de enero a 31 de mayo de 2006- a quienes generaron ese derecho dentro

del mismo y en todo caso, la suma reportada es insuficiente para cubrir el rezago y la demanda del período. Vale decir, no encontramos ni las nuevas definiciones para garantizar ese derecho, ni su prestación adecuada. Por el contrario, como se explica en el acápite de registro, el 42% de los declarantes son rechazados por causas que contradicen el mandato legal.

Teniendo en cuenta que la atención humanitaria es básica para impedir que los hogares desplazados por la violencia caigan en estado de indigencia, este órgano de control debe señalar que se debe exigir a Acción Social la notificación a todos los declarantes. No es aceptable que Acción Social solamente enuncie que hay familias que nunca reclamaron su ayuda, sin antes haber demostrado que a través de todos los medios posibles a su alcance, procuraron notificar a los hogares declarantes, pues éstos no tienen capacidad económica para trasladarse cada semana a las Unidades de Atención y Orientación a verificar si la entidad efectivamente programó o no sus ayudas.

Por las anteriores razones, este órgano de control dista de los resultados presentados en el anexo No. 1 del informe común, que reportan la prestación de la atención de emergencia al 82.3% de la población desplazada en el 2006. Al respecto, la Procuraduría considera que no pueden tenerse como suficientes esos indicadores, por las siguientes razones: (i) no diferencian los componentes de la atención y, salvo en el caso de niñas y niños y adultos mayores, no es posible medir la satisfacción de los derechos a la alimentación y al alojamiento; (ii) no dan cuenta del esfuerzo que deben realizar las entidades territoriales; (iii) no miden la oportunidad en el suministro de la atención: aunque existe un indicador que pretende establecer este aspecto “*Número de atenciones entregadas en 60 días calendario o menos / Total atenciones entregadas en el periodo*”, la Procuraduría considera que a través suyo no se puede determinar si todas las familias recibieron los beneficios de alimentación y alojamiento de manera oportuna durante las tres veces que, en principio, el Estado está en la obligación de brindar”.

Por otra parte, el Procurador presentó una evaluación detallada sobre la atención prestada a las víctimas de desplazamientos recientes. El contenido de esta evaluación se adjunta al presente Auto como Anexo IV, para los efectos a los que haya lugar.

## **5. Observaciones de la Contraloría General de la República**

Luego de efectuar un análisis de la provisión de asistencia humanitaria a la población desplazada, el señor Contralor General de la República concluye en su informe sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025/04 y Autos de seguimiento, lo siguiente:

*“Las cifras de atención en los últimos años, reflejan un incremento representativo en el volumen de ayudas que se están entregando a los hogares desplazados, bajo la línea de Asistencia Humanitaria de Emergencia, buscando cumplir con la obligación estatal de proteger el derecho a la subsistencia mínima de estos núcleos poblacionales vulnerables. A pesar de ello, la evaluación que se hace del cumplimiento de la orden séptima del Auto 178 de 2005, permite observar que no existe un patrón claro de medida para determinar que se está cumpliendo con la cobertura de la totalidad de la población desplazada con necesidades de subsistencia mínima, puesto que los indicadores construidos no posibilitan establecer la demanda por estas ayudas, es decir la población que realmente necesita la asistencia humanitaria.*

*Además de lo anterior, resulta importante observar que a pesar de los beneficios que pueda representar la intermediación de terceros en la entrega de las ayudas humanitarias a la población desplazada en todo el país, no resulta claro cómo se determina la territorialización de las acciones de cada uno de ellos y cómo se prioriza la atención en una u otra región. Mientras en algunos de estos mecanismos existe una atención complementaria de tipo psicosocial que posibilita la inserción económica de algunos de los hogares beneficiarios, en otros la actuación se limita a hacer la entrega de los alimentos y kits de hábitat, que son fundamentales, pero que se convierten en medidas asistencialistas y de corto plazo para mitigar el efecto del desplazamiento.*

*En definitiva, el esfuerzo por solucionar las falencias en la atención de las necesidades básicas de sustento de las familias desplazadas, se ha visto reflejado en la ampliación de cobertura de la Atención Humanitaria y en la búsqueda de mecanismos eficaces para la entrega de las ayudas en las regiones más afectadas por el fenómeno. Sin embargo, es importante evaluar el verdadero impacto que está teniendo esta intervención en el mejoramiento de las condiciones de la población afectada, si se tiene en cuenta que la atención humanitaria es temporal y su efecto se debe complementar con la generación de oportunidades, para que las familias desplazadas tengan la capacidad de autosostenerse por medio de la adquisición de herramientas que les faciliten la consecución de ingresos, punto sobre el cual todavía no se logran avances importantes en la acción estatal y que se constituye en la condición principal para determinar si cesa la condición de desplazado de una persona.”*

## **6. Observaciones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el desplazamiento**

En el informe presentado el 27 de octubre de 2006 a la Corte en respuesta al Informe Conjunto del Gobierno Nacional presentado el 13 de septiembre, se hicieron las siguientes consideraciones sobre el tema de la atención humanitaria de emergencia:

*“Una vez revisada y analizada la información sobre Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) contenida en el ICC, la Comisión de seguimiento establece como conclusión principal que la mayor parte de la información requerida para una evaluación objetiva del informe no está incluida en los documentos presentados por el Gobierno. El informe se limita a dar cuenta de los resultados de algunos de los programas desarrollados, dejando de lado la exposición de contenidos y acciones de gran importancia. De esta manera, tanto el informe como los indicadores presentados resultan insuficientes para determinar los niveles de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.*

*Así mismo, la Comisión expone algunas conclusiones que surgieron sobre temas específicos:*

#### *Alojamiento*

*- El informe oficial no reporta el número de hogares en situación de desplazamiento a los que se les prestó ayuda inmediata, como tampoco el número total de hogares auxiliados con alojamiento en el marco de la Atención Humanitaria de Emergencia para los años 2003, 2005 y 2006.*

*- El informe no incluye el número total de hogares a los que prestó Ayuda Humanitaria de Emergencia durante los años 2003 y 2005, ni el género de la jefatura de los hogares.*

#### *Salud y educación*

*- No incluye el número total de personas registradas en el RUPD que fueron atendidas en IPS. Solo reporta el número de personas registradas a las que se prestó atención psicosocial para los años 2004, 2005 y 2006, sin discriminación por género.*

*- El reporte de las acciones en materia de salud y educación durante esta fase de atención a la población desplazada no está incluido en el capítulo correspondiente a la atención humanitaria, como tampoco en la serie de indicadores del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), sino que aparecen detallados en la fase de estabilización socioeconómica, lo cual impide determinar los niveles de acción para su restablecimiento en la fase de atención humanitaria de emergencia.*

- El informe presenta falencias y vacíos de información que dificultan la medición de los niveles de cumplimiento de los componentes planteados en materia de AHE. Entre ellos se encuentra la ausencia de información correspondiente a algunos años del período 2002-2006, la falta de algunos indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta, de manera integral, de los niveles de respeto y garantía de los derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral; a la familia y a la unidad familiar; y a la subsistencia mínima de las personas y familias en situación de desplazamiento.

- Los indicadores oficiales se adoptan en función de programas y proyectos específicos que desarrollan las instituciones y no dan cuenta de los niveles de efectividad de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

- No existe claridad en cuanto al alcance de los derechos de la población desplazada y sus implicaciones en cada una de las fases de atención, lo cual impide que se diseñen programas, acciones y proyectos que den respuesta a las necesidades de la población y que permitan la realización efectiva de los derechos. No se evidencian estándares o metas claras en la prestación de la ayuda humanitaria de emergencia.

## **RECOMENDACIONES**

La Comisión de Seguimiento propone valorar cada uno de los componentes de la ayuda humanitaria, a partir del conjunto de indicadores dispuestos en el documento anexo (concepto atención humanitaria de emergencia) a continuación se refieren, de manera que se puedan dilucidar los avances reales, las instituciones estatales que cumplen lo dispuesto y verificar, más allá de los resultados o impactos particulares mostrados por la ejecución de los proyectos de asistencia gubernamentales, el margen logrado con relación a las necesidades reales de los desplazados en situación de emergencia, información sobre la cual, en efecto no existen cifras o indicadores que permitan verificar la realidad”.

## **6. Individualización del responsable al interior de Acción Social**

Según informó el Director de Acción Social a la Corte el 16 de noviembre del año en curso, el área de provisión de atención humanitaria de emergencia y ayuda inmediata a la población desplazada ha estado bajo la responsabilidad de dos contratistas diferentes desde 2002 hasta la fecha, bajo la supervisión del Subdirector de Atención a la Población Desplazada.

## **V. ORDENES IMPARTIDAS A ACCION SOCIAL EN MATERIA DE GARANTIA DEL DERECHO AL RETORNO Y RESTABLECIMIENTO DE LA POBLACION DESPLAZADA.**

## **1. Las ordenes impartidas en la Sentencia T-025/04 y en el Auto 178/05 relativas a la garantía del derecho al retorno y restablecimiento de la población desplazada.**

1.1. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte constató que el derecho de la población desplazada por la violencia al retorno y restablecimiento no estaba siendo objeto de la protección debida, lo cual contribuía a la existencia de un estado de cosas inconstitucional en este campo.

Al pronunciarse sobre el alcance de este derecho de la población desplazada, que forma parte del grupo de derechos que configuran el “*mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado*”, la Corte explicó:

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

1.2. En el Auto 178 de 2005, la Corte evaluó las medidas adoptadas hasta esa fecha para garantizar el derecho de la población desplazada al retorno y al restablecimiento. El diagnóstico hecho por la Corte, según consta en el aparte 4.15.12 del Anexo a dicho Auto 178/05, fue el siguiente:

*“(...) 4.15.12 De lo anterior se concluye: (i) que lo reportado refleja esfuerzos importantes de la Red de Solidaridad Social para orientar los procesos de*

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

En consecuencia, se determinó que el Director de la Red de Solidaridad Social y el Ministro de Defensa debían, dentro del plazo de 3 meses, diseñar, implementar y aplicar prontamente “un programa de acción coordinado para la superación de las falencias señaladas en el párrafo 4.15.12 de este Anexo, de tal forma que en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, el retorno y el restablecimiento se puedan efectuar en condiciones compatibles con el pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno adoptados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que desarrollan derechos constitucionales”.

1.3. La Corte reseñó así algunas de las actuaciones que los destinatarios de esta orden debían desarrollar para darle cumplimiento –en tanto particularización de las acciones generales que la Corte indicó debían ser efectuadas por las entidades del SNAIPD-:

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

*respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.*

- *Desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso en la garantía de efectividad de los derechos de la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento o en el respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.*
- *Diseñar e implementar instrumentos que permitan la adopción de correctivos oportunos frente a avances, estancamientos, rezagos o retrocesos en la garantía de efectividad de los derechos de la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento o en el respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.*
- *Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada en relación con los procesos de retorno y restablecimiento.*
- *Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en relación con los procesos de retorno y restablecimiento, así como de los avances alcanzados, las dificultades enfrentadas y los correctivos adoptados para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.*
- *Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas señalados en el apartado 18.35 del presente auto, así como en el seguimiento y evaluación de los programas de atención a la población desplazada en los procesos de retorno y restablecimiento, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”.*

La Corte también ordenó al Ministro de Defensa Nacional y al Director de la Red de Solidaridad Social que enviaran informes bimensuales sobre el avance de este proceso a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005.

1.4. La orden correspondiente de la parte resolutive del Auto 178/05 fue la siguiente:

*“Décimo cuarto.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación*

*del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias señaladas en el párrafo 4.15.12 del Anexo a este Auto, relativo a la “Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho al retorno y al restablecimiento”, de tal forma que en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, el retorno y el restablecimiento se puedan efectuar en condiciones compatibles con el pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno adoptados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que desarrollan derechos constitucionales. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social y el Ministro de Defensa Nacional deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto”.*

## **2. Consideraciones y órdenes del Auto 218 de 2006**

En el Auto 218 de 2006, la Corte incluyó dentro de las áreas críticas que presentaban mayores rezagos y estancamientos, la de las condiciones de seguridad y dignidad de los retornos y restablecimientos de la población desplazada. Las consideraciones de la Corte fueron las siguientes:

*“7.1. Tal y como lo ha informado en repetidas oportunidades la Procuraduría General de la Nación, los procesos de retorno de la población desplazada se han adelantado sin que se preste especial atención a sus condiciones de seguridad, tanto durante la movilización física de la población como durante su permanencia en los sitios de retorno. Este vacío es particularmente grave si se tiene en cuenta que incide directamente sobre el ejercicio de los derechos a la vida, la integridad personal y la seguridad de la población en estado de desplazamiento, y que en el Auto 178/05 se habían impartido ordenes claras para que, en el término máximo de seis (6) meses, se adoptara un programa encaminado a superar las falencias institucionales en este campo<sup>19</sup>.*

*7.2. En este sentido son particularmente alarmantes las falencias en los informes presentados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y del Ministerio de Defensa Nacional. La primera, por cuanto las actuaciones sobre las que informa en este campo se han limitado, esencialmente, a la adopción y ajuste de un “Protocolo de Retornos” sobre cuya aplicación práctica todavía no se ha rendido*

---

<sup>19</sup> La parte resolutive del Auto 178/05 dice, en lo pertinente: ““Décimo cuarto.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe, implemente y aplique prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias señaladas en el párrafo 4.15.12 del Anexo a este Auto, relativo a la “Evaluación de las medidas adoptadas para garantizar el derecho al retorno y al restablecimiento”, de tal forma que en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, el retorno y el restablecimiento se puedan efectuar en condiciones compatibles con el pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno adoptados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que desarrollan derechos constitucionales. Para ello, el Director de la Red de Solidaridad Social y el Ministro de Defensa Nacional deberán adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto”.

*información conclusiva, y a la proyección de diagnósticos sobre el goce efectivo de los derechos de la población retornada, que aun no se han efectuado completamente. El segundo, por cuanto los informes de cumplimiento que ha presentado a la Corte se han limitado a describir –con gran extensión documental- operaciones militares generales, que en algunos casos incluyen elementos de acompañamiento a población retornada pero, en general, carecen, según los propios informes, del enfoque específico requerido para proteger la seguridad de la población desplazada que decide regresar a su lugar de origen”.*

### **3. Informes presentados el 13 de septiembre de 2006 por Acción Social**

El informe común presentado el 13 de septiembre de 2006 por las entidades del SNAIPD se adjunta a la presente providencia como Anexo I. Allí se incluye un segmento sobre el tema de retorno y restablecimiento de la población desplazada.

### **4. Informe presentado por el Procurador General de la Nación**

En relación con el tema de los retornos y restablecimientos, la conclusión general del Procurador General de la Nación en su evaluación es la siguiente: *“No han sido acatadas las órdenes de la Corte Constitucional en materia de retornos. No se demostró la superación de las deficiencias o que estuvieran en proceso de ser superadas, ni que en la práctica se hayan acompañado procesos de retorno o reubicación cumpliendo con los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad”.*

Para sustentar esta conclusión, el Procurador presentó las siguientes observaciones detalladas sobre el tema:

#### ***“Acciones humanitarias – retornos***

*De acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la ley 387 de 1997, el decreto 2569 de 2000 y el decreto 250 de 2005, los retornos deben estar garantizados por el respeto hacia los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, que según lo reiterado por este órgano y por la Corte Constitucional, no se han cumplido en los procesos de retorno adelantados. El Auto 178 de 2005 ya había evidenciado estas fallas, por lo que impartió órdenes específicas para su superación en un plazo no mayor de seis meses, el cual venció el 13 de marzo de 2006.*

*La Procuraduría General de la Nación realizó un estudio sobre las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad de los retornos que comprende el período 2002 – 2005, basado en información de las*

*Unidades Territoriales de Acción Social. En ese análisis se hallaron las mismas fallas encontradas por la Corte Constitucional.*

*En respuesta a lo ordenado por la Corte en el Auto 218 de 2006, Acción Social reporta como avances: (i) el establecimiento de una política de retornos, la creación de un sistema de registro de la población que se retorna o reubica, el inicio del proceso de diagnóstico a los retornos colectivos acompañados y de un nuevo proceso de capacitación; (ii) la expedición de las directivas permanentes del Ministerio de Defensa; (iii) el Protocolo de Seguridad; (iv) el proceso en el que se encuentra la expedición de una directiva del Comando General de las Fuerzas Militares para poner en marcha el Protocolo de Seguridad; (v) el acuerdo del CNAIPD que pretende reglamentar la aplicación del protocolo de retornos y reubicaciones y adoptar los mecanismos de evaluación y seguimiento y; (vi) el “Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada” que adoptará el CNAIPD.*

*La Procuraduría considera que aunque los documentos aprobados o en proceso de diseño y aprobación son importantes, superan el plazo de seis meses establecido por la Corte en el Auto 178 de 2005 (párrafo 4.15.13).*

*En relación con “el Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de Población Desplazada”, la Procuraduría considera que debería ser el mecanismo idóneo para garantizar que los retornos se realizaran en las condiciones requeridas. No obstante, Acción Social reconoce que está aprobado por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, pero “no es aplicado en todas las entidades del SNAIPD, y en todos los departamentos”. Por lo cual debemos concluir que ese mecanismo no existe en la práctica.*

*La ausencia de este mecanismo se hace evidente en el análisis de los procesos de retorno ocurridos. En el estudio de la información requerida en el Auto 218, en relación con los desplazamientos masivos – cuyo análisis se presentará mas adelante –, la Procuraduría encontró que en ninguno de estos casos se reportó haber aplicado plan de retorno en que se previeran las condiciones de seguridad y dignidad. También pudo constatar que en los casos en los que sin existir estas condiciones la comunidad persistió en su voluntad de retorno, no se surtieron los procedimientos legales, esto es, la manifestación de esta voluntad mediante acta. La Procuraduría alerta a las entidades del SNAIPD, que en estos casos la responsabilidad del Estado es doble, de una parte por la falta de garantía y protección frente al hecho del desplazamiento y de otra, por la negligencia en la protección de las víctimas de este fenómeno.*

*En cuanto a los indicadores sobre retorno y restablecimiento, de acuerdo con la información reportada, en el 2004 fueron acompañadas 17.458, sobre un total de 326.541 familias registradas en el RUPD, mientras en el 2006 éste número se incrementó a 31.899 sobre un total de 413.533 familias inscritas. Sobre 2005 no hay información, lo cual dificulta el análisis en esta materia y reduce la confiabilidad en las cifras reportadas.*

*En relación con el acompañamiento de los retornos en las fases de emergencia (teniendo en cuenta únicamente los desplazamientos masivos), Acción Social reporta, para el 2004 19 retornos con acompañamiento de las entidades competentes durante el primer mes de la emergencia, sobre un total de 99 emergencias de desplazamiento masivo. En el 2005, reporta 15 personas sobre un total de 53 emergencias de desplazamiento y en el 2006, la relación fue de 8 retornos atendidos en la fase de emergencia sobre un total de 44 emergencias de desplazamiento masivo.*

*De acuerdo con esa información, la Procuraduría considera que: (i) Acción Social debió reportar el porcentaje de retornos en los cuales no fue formulado dicho plan. Esta información resulta fundamental para el análisis del cumplimiento en este componente, teniendo en cuenta que los planes de retorno son uno de los insumos para la formulación de los indicadores, y que- como se verá mas adelante en el informe sobre desplazamientos masivos- hay retornos que no contaron con la formulación de un plan de retornos, (ii) si bien hubo retornos que no fueron acompañados por el gobierno éstos deben ser registrados.*

*La Procuraduría considera que el resultado que reporta Acción Social en la tabla de avances cualitativos y cuantitativos, en el componente de retorno y reubicación, no corresponde a la realidad, si se tienen en cuenta los resultados de la evaluación de los procesos de atención en los desplazamientos masivos recientes, que se analizan más adelante. Según Acción Social “los procesos reportados han contado con Planes de Retorno concertados, se han aplicado los principios de seguridad, Voluntad y Dignidad. Las condiciones de seguridad se han garantizado por parte de la Fuerza Pública. Se han alcanzado mayores compromisos en la coordinación interinstitucional en el territorio y se han formulado, estandarizado y aplicado procesos y procedimientos para generar el acompañamiento a los retornos”.*

*La Procuraduría dista de esas conclusiones. Por el contrario, considera que no han sido acatadas las órdenes de la Corte Constitucional en la materia, puesto que no se demostró la superación de las deficiencias por ella anotadas o que estuvieran en proceso de ser superadas, ni que en la práctica se hayan acompañado procesos de*

*retorno o reubicación cumpliendo con los tres requisitos básicos ya expuestos”.*

## **5. Individualización del responsable al interior de Acción Social**

Según informó el Director de Acción Social a la Corte el 16 de noviembre del año en curso, el área de retornos y reubicaciones de la población desplazada ha estado bajo la responsabilidad de dos profesionales especializados de planta, desde septiembre de 2001 hasta la fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Dirección General sobre el tema de desplazamiento.

## **VI. ORDENES RELATIVAS A LA COORDINACION GENERAL DEL SISTEMA DE ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA Y LA PARTICIPACION DE ESTA POBLACION EN LAS DECISIONES QUE LA AFECTAN.**

### **1. Observaciones y órdenes impartidas en el Auto 218 de 2006 sobre la coordinación general del sistema de atención a la población desplazada y la participación de la población desplazada en las decisiones que la afectan.**

En el Auto 218 de 2006, la Corte efectuó las siguientes observaciones sobre el tema de la coordinación general del sistema de atención a la población desplazada, en relación con el cual se detectó uno de los vacíos más preocupantes:

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

*La Corte Constitucional ha detectado, desde la sentencia T-025/04, una visible descoordinación general de la política de atención a la población desplazada. La falta de coordinación propicia, a su vez, la fragmentación de esta política y dificulta su implementación consistente y efectiva, así como la adopción de una perspectiva de conjunto que permita evaluar sus resultados, adoptar los correctivos pertinentes y facilitar su desarrollo gradual, pero acelerado, a lo largo del tiempo.*

*La obligación de coordinar el sistema recae, de conformidad con el Decreto 250 de 2005, sobre Acción Social; sin embargo, no hay en los informes presentados a la Corte por esta entidad indicación alguna sobre el cumplimiento de su rol de coordinación del sistema. Al mismo tiempo, en el Auto 178 de 2005 se impartió una orden clara al CNAIPD, encaminada a superar las falencias en la capacidad institucional del sistema de atención a*

la población desplazada como un todo<sup>20</sup>. Para dar cumplimiento al mandato en cuestión, el CNAIPD debía adoptar un programa de acción coordinado, con una serie de indicadores de resultado comunes, para efectos de superar en un plazo máximo de seis meses las falencias institucionales allí identificadas. Vencido el término que fue otorgado al CNAIPD en el Auto 178/05 para adoptar tal programa de acción coordinado, dicho Consejo no ha demostrado adecuadamente que le haya dado cumplimiento a lo ordenado. En los diferentes informes de cumplimiento remitidos por este organismo a la Corte Constitucional se provee información sobre la adopción de medidas puntuales, tales como (a) la promulgación de Acuerdos sobre el tema de participación de la población desplazada o la respuesta a sus peticiones, así como sobre la adopción de “mecanismos para definir responsabilidades en la ejecución de los programas institucionales para la población desplazada y el plan permanente de formación, entrenamiento y preparación de los funcionarios” –algunos de los cuales, según se informa, no han sido publicados por virtud de la Ley de Garantías Electorales-, (b) la conformación de mesas territoriales de apoyo a las organizaciones de población desplazada, (c) la evaluación de los informes de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada, (d) la generación de directrices dirigidas a las entidades que conforman el SNAIPD sobre distintos aspectos atinentes a su competencia, o (e) la generación de informes y recomendaciones sobre los aspectos presupuestales de la política de atención a la población desplazada, entre otras.

Para la Corte Constitucional, si bien estas actividades pueden ser importantes en sí mismas, no suplen la ausencia de una instancia central coordinadora que, a través de la adopción e implementación de un programa de acción general para las diferentes entidades que conforman el SNAIPD –que incluya el diseño y aplicación de una serie de indicadores de resultado coherente y efectiva-, asegure el desarrollo y ejecución armónico y coordinado de la

---

<sup>20</sup> La orden impartida en este sentido al Consejo fue: “Cuarto.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, establezca y ponga en marcha prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias en la capacidad institucional señaladas en el párrafo 3.6. del Anexo a este Auto, relativo a la “Evaluación del cumplimiento de la orden contenida en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004”, a fin de que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, tales falencias en la capacidad institucional hayan sido efectivamente superadas. Para ello el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia deberá adelantar las 9 acciones descritas en el considerando 11 de este Auto”. Las falencias identificadas en el Auto 178/05 en la capacidad institucional del sistema de atención a la población desplazada fueron las siguientes: “3.6. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de desplazados y el ACNUR señalan como falencias que aún no han sido superadas, las siguientes: (i) la falta de una estrategia y un plan de contingencia que asegure la suficiente apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención; (ii) la falta de capacitación de los funcionarios responsables; (iii) las dificultades para establecer el nivel de cobertura de los programas de cada entidad del sistema; (iv) el bajo nivel de compromiso de las entidades territoriales; (v) la falta de indicadores de seguimiento y evaluación que permitan, entre otras cosas, medir el goce efectivo de los derechos; (vi) la falta de claridad en la definición de las competencias institucionales; (vii) la falta de instrumentos de coordinación adecuados para la Red de Solidaridad; (viii) la falta de precisión en el establecimiento de plazos para cumplir con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Acción; (ix) la falta de personal suficiente y adecuadamente capacitado para atender a la población desplazada; (x) la falta de mecanismos eficaces para que toda la población desplazada conozca oportuna y totalmente el contenido de sus derechos y de las políticas, así como sobre los requisitos y procedimientos para acceder a los distintos programas institucionales; (xi) la falta de mecanismos para vincular a la sociedad civil en el apoyo a programas de atención a la población desplazada; (xii) la ausencia de procesos de capacitación adecuados para los funcionarios que atienden a la población desplazada; y (xiii) la falta de mecanismos adecuados para superar la baja cobertura y las deficiencias de los programas de estabilización económica y de vivienda”

*política pública referida, según ha sido previsto en las normas reglamentarias aplicables. Igualmente, de los informes de cumplimiento presentados por Acción Social no se deduce que ésta haya asumido a cabalidad las obligaciones que le corresponden en tanto coordinador del sistema. Por otra parte, si bien en algunos de los informes de cumplimiento remitidos a la Corte por el CNAIPD se anuncia que se adoptará un programa coordinado para la superación de las falencias en la capacidad institucional, y se informa sobre algunas acciones puntuales encaminadas a desarrollar eventualmente dicho programa, el mismo todavía no ha sido formulado, a pesar de que el término de seis meses conferido para ello venció en marzo de 2006, sin que en los informes posteriores haya explicaciones que justifiquen el rezago.*

*Verificada, con base en los informes presentados, la aparente persistencia de una falta de coordinación efectiva del sistema por parte de Acción Social, así como el retraso en el cumplimiento de la orden impartida al CNAIPD y el vencimiento del término dentro del cual debió ser cumplida, debe resaltar la Corte que la ausencia de una instancia central de coordinación en la ejecución de la política pública de atención al desplazamiento interno tiene como consecuencia directa la fragmentación y falta de armonía de sus diferentes componentes, todo lo cual redundará negativamente sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia. Es imperativo, en esa medida, que dentro del tiempo que resta para que se cumpla el término de un año a partir de la comunicación del Auto 178/05, Acción Social adopte los correctivos que le permitan cumplir con sus labores de coordinación del sistema y el CNAIPD de cumplimiento a lo que le fue ordenado en este ámbito”.*

## **2. Observaciones del Procurador General de la Nación**

En su informe de evaluación, el señor Procurador General de la Nación presentó las siguientes observaciones sobre el cumplimiento de las órdenes en materia de coordinación general del sistema:

### ***“Componente de Coordinación***

#### ***a. Coordinación nacional***

*El Auto 218 de 2006, establece que uno de los principales problemas de las entidades del SNAIPD es su alto grado de fragmentación. Que Acción Social no ha cumplido su tarea de coordinación y que el CNAIPD, como eje central de la coordinación, no había formulado un programa para superar esa falla. La Corte ordenó que “dentro del tiempo que resta para que se cumpla el término de un año a partir de la comunicación del Auto 178/05, Acción Social adopte los correctivos*

*que le permitan cumplir con sus labores de coordinación del sistema y el CNAIPD de cumplimiento a lo que le fue ordenado en este ámbito.”*

*Acción Social reporta en el informe común las actividades de coordinación nacional que ha desarrollado desde el 2004 en el contexto de la T-025 y la formulación de la política pública de atención al desplazamiento forzado. Entre otras: (i) la inclusión en la ley de presupuesto de un artículo de destinación de recursos del SNAIPD para la atención a población desplazada; (ii) la aprobación del Plan Nacional; (iii) la creación de la Mesa Nacional de Fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada (OPD)<sup>21</sup>, (iv) la socialización del CONPES 3400 de 2005, (v) la adopción de los diferentes acuerdos del CNAIPD y, (vi) el reconocimiento de que el CNAIPD no ha superado el estado de cosas inconstitucional. Hace también una descripción de las instancias de coordinación que surgieron a partir de la sentencia T-025 “como resultado del funcionamiento del CNAIPD”. Por último, describen las acciones del Comité Jurídico y el Comité de Sistemas de Información, que son órganos consultores del CNAIPD y el SNAIPD.*

*La Procuraduría reconoce la importancia de la conformación de esos espacios de articulación. Pero considera que los obstáculos identificados en cada uno de los elementos del componente de coordinación, que se analizan a continuación, no dan cuenta de que estén superadas las faltas en la articulación y el seguimiento a la coordinación interinstitucional, pues las acciones que reporta cada una de las entidades son muchas de ellas imprecisas, fragmentadas y aisladas. Por tanto, considera que las instancias de coordinación reportadas están cumpliendo apenas con celebrar acuerdos y planes globales que en la práctica no cumplen su función de coordinación de los procesos de las entidades que forman parte del SNAIPD.*

### ***(...)c. Participación de la población desplazada***

*Aún cuando la sentencia en análisis ordenaba propiciar la participación de la población desplazada en las decisiones que los afectan, el Auto 178 de 2005 y 218 de 2006, ordenaron garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial e incluir una referencia específica en cada parte del informe, y cada serie de indicadores a la participación de la población desplazada.*

*En respuesta a esa orden, en el informe común de cumplimiento Acción Social reportó gestiones que se han desarrollado desde el 2004 hasta la fecha por el SNAIPD para garantizar el goce efectivo a la participación de la población desplazada. Según Acción Social, las acciones del*

---

<sup>21</sup> Sobre este tema se profundizará en el aparte de participación de la población desplazada.

2006, sobre las cuales no informan si solo están programadas o si ya se han realizado, se dirigen a la conformación de Mesas de Fortalecimiento.

Asimismo, Acción Social informa que se realizó un diagnóstico de participación de la población desplazada en los comités municipales y departamentales, a partir del cual se concluyó que un promedio de 3 personas desplazadas participan en cada Comité Departamental y 2 en cada Comité Municipal. En total, de los 26 comités en funcionamiento, hay 21 que cuentan con participación de la población desplazada. Debe tomarse en cuenta, aunque no queda claro en el informe cuáles son esos 26, que ese número constituye una muestra muy reducida en relación con el universo total de Comités: uno por cada departamento y municipio.

De lo anterior se deduce que, en cuanto al derecho a la participación, las actividades desarrolladas hasta la fecha se limitan a (i) la apertura de espacios como la mesa nacional y algunas de las territoriales, (ii) al acompañamiento y la capacitación sobre procesos organizativos dirigidos a las OPD, (iii) a la realización de diagnósticos para definir los niveles de participación de la población desplazada en los mencionados espacios. Adicionalmente, se reporta que el CNAIPD ha realizado acuerdos, ha enviado cartas y circulares para instar a las entidades territoriales a que promuevan la participación de las OPD en las instancias de coordinación del SNAIPD.

La Procuraduría encuentra que dicha información no permite conocer (i) la contribución de las actividades reportadas a la superación de las dificultades de interlocución en las OPD a nivel interno y con el Estado, (ii) los aportes de las OPD en las instancias de coordinación para la formulación de proyectos y la toma de decisiones que afecten el goce de sus derechos, (iii) el estado actual de las mesas de fortalecimiento a las OPD, (iv) los aportes presupuestales de las instancias competentes en el marco del SNAIPD para garantizar el derecho a la participación y, (v) las herramientas de monitoreo para hacer el seguimiento a la participación de las OPD en las instancias de coordinación.

Considera además la Procuraduría que el acompañamiento y la capacitación sobre procesos organizativos, no se debe dirigir solo a las OPD, pues también es necesario que las instancias de coordinación de los niveles nacional y territorial conozcan los mecanismos para generar una interlocución eficaz con éstas, y la importancia de comprender que la población desplazada no es solo víctima, sino también sujeto activo en la realización de sus derechos.

*Este órgano no encuentra en esta respuesta ninguna referencia a los mecanismos de participación específicos para los grupos de especial vulnerabilidad dentro de la población desplazada. Esta es una falta importante, teniendo en cuenta que en casos como el de las mujeres, los indígenas y las comunidades negras que hacen parte de la población desplazada, existen procesos organizativos de gran importancia, los cuales se deben tener en cuenta dentro de los espacios abiertos para garantizar la participación de la población desplazada.*

*En términos generales, para la Procuraduría esta respuesta no es coherente y organizada ni cumple con señalar el ámbito, la cobertura, la representatividad y la efectividad de la participación de la población desplazada. Pues no basta con describir los resultados cuantitativos de la participación de las OPD en las instancias de coordinación, si no existe un reporte de su efectividad y su impacto dentro de la población desplazada.*

*La Procuraduría reitera lo dicho en varias oportunidades en el sentido de que la participación ciudadana, sin la cual se desvirtúa el carácter de organización estatal que nos da la Constitución Política como democracia participativa, solo puede ser aceptada si es informada, es decir, que la población desplazada sepa cuál es el objeto de su participación y cuente con los elementos que le permitan participar activamente y no solo de manera formal. Esto lo hemos dicho también en relación con su participación en los Comités de Atención, pues no puede limitarse a la simple presencia sino que debe significar la participación activa en todos los temas que allí se traten, con información previa sobre ellos.*

*Por otro lado, dentro del Anexo 2 del informe común denominado “Cronograma de falencias”, se exponen los alcances de este derecho hasta septiembre 13 de 2006, en entidades como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el SENA, el Ministerio del Interior y de Justicia, el INCODER y el Ministerio de Protección Social. No obstante, las acciones adelantadas se limitan a la presencia de algunos representantes de desplazados en situaciones aisladas de encuentro; no a su participación activa.*

*Por lo anterior, la PGN considera no acatadas las órdenes de los Autos 178 y 218 en relación con el derecho a la participación de la población desplazada.*

**d. Otras acciones de Coordinación**

*EL Auto 178 de 2005 ordenó al CNAIPD que en un plazo de seis meses, se superaran las falencias en la capacidad institucional mediante la puesta en marcha de un programa de acción coordinado.*

*En respuesta de lo anterior, el CNAIPD reporta cuatro acciones: (i) alianzas y convenios “interadministrativos” entre entidades del SNAIPD como el SENA y organizaciones de cooperación internacional (ACNUR, OIM), (ii) alianzas en cooperación internacional (no se aclara la diferencia frente a la primera acción), (iii) capacitación - formación de servidores públicos del SNAIPD, y (iv) divulgación por medio de la página web Vértice y sus boletines periódicos.*

*La Procuraduría encuentra que esas acciones no son significativas en la superación de las fallas en la capacidad institucional del SNAIPD. En primer lugar, porque las actividades que señalan se dirigen en general a la población vulnerable y no a la población desplazada en particular. Un ejemplo de lo anterior es “el Acuerdo de Voluntades entre el Ministerio de Protección Social de agosto de 2006 que busca aunar esfuerzos para hacer efectiva la implementación del sistema de atención temprana en Salud (...)” y “el Convenio 0090 de 2004 suscrito por SENA y OIM que busca desarrollar e implementar acciones de atención a población vulnerable en Colombia (...)”. Para la Procuraduría resulta preocupante que, después de más de dos años y medio de la expedición de la sentencia T-025-04 y más de un año de la notificación de los Autos de seguimiento 176, 177 y 178 de 2005, el CNAIPD no haya superado la falta de enfoque diferencial. Mas aún, si se tiene en cuenta que esa es una instancia de coordinación creada específicamente para la atención del desplazamiento. Resulta más preocupante aún que para justificar esa falla en el desarrollo de los proyectos en alianza con la cooperación internacional, el CNAIPD afirme:*

*“si bien se ha insistido en la necesidad de hacer un trabajo diferenciado para la población desplazada frente a la población en pobreza, pero dicha diferenciación ha sido de difícil aplicación en el territorio por cuanto, tradicionalmente, la población desplazada se asienta en zonas subnormales de las ciudades y municipios y en tal sentido comparte el espacio con la población que tradicionalmente las ocupa (...). En tal sentido, por lo general los proyectos no hacen dicha diferenciación entre la población beneficiada y trabajan con Población Desplazada mientras hacen lo propio con las comunidades receptoras de dicha información (...). Similar situación ocurre con sectores poblacionales especialmente vulnerables como las negritudes, indígenas, niñez y mujer, que son abordados transversalmente por diferentes proyectos”.*

*Para la Procuraduría esta afirmación constituye una grave falencia, si se tiene en cuenta que a la fecha, la Corte Constitucional ha reiterado a las entidades del SNAIPD la estricta necesidad de contar con enfoque diferencial en cada uno de los componentes de atención a la población desplazada, obligación que, vale señalar, la ley exigía antes de la emisión de la sentencia. Teniendo en cuenta el largo proceso de obligaciones y reiteraciones en el contexto de la T-025, el CNAIPD ya debería haber superado esta falla.*

*En relación con la capacitación a servidores públicos del SNAIPD, plantean la construcción de un proyecto curricular con cuatro ejes temáticos de formación: política y normatividad, gerencia social, planificación, desarrollo humano y desarrollo de competencias para la población vulnerable y desplazada. Este proyecto no se ha puesto en marcha aún, y tampoco es posible encontrar información sobre la fecha de su iniciación. Aunque esta capacitación tiene contenidos generales dentro de los que cabe el tema de la población desplazada, no está planteada con la intención de corresponder al enfoque diferencial en ella. Dentro de esta respuesta también enuncian otras temáticas de capacitación a funcionarios de las entidades del SNAIPD enfocadas en el tema de desplazamiento forzado, pero no hay claridad sobre los espacios y los mecanismos por medio de los cuales se realizarán.*

*En relación con la estrategia de divulgación que desarrolló el SNAIPD por medio de la página web “Vértice”, se puede decir que, aunque constituye un avance en los esfuerzos del SNAIPD por generar espacios de comunicación y divulgación, hasta la fecha no hay un reporte que permita medir el alcance de la divulgación entre la población desplazada y tampoco la percepción de dicha población hacia este mecanismo de divulgación, más cuando no resulta difícil suponer que en su mayor parte, la población desplazada no accede fácilmente a un medio de esos.*

*Ante este panorama, la PGN considera que esta orden no ha sido acatada.*

**e. Coordinación de Acción Social y Plan de Acción Coordinado**

*La información enviada reitera el papel de Acción Social como eje de articulación del SNAIPD y describe los avances en su función de apoyo y articulación de las instancias de coordinación (CNAIPD, Comité técnico del CNAIPD, Mesas Nacionales, Comité jurídico y Comité de Sistemas de información). Presenta además, la evaluación general de Acción Social al “Plan de Acción Coordinado”. Acción Social acepta que persiste una falta de seguimiento y articulación de las entidades del SNAIPD. En este sentido, señala que se creará un grupo de trabajo interinstitucional, para evaluar las acciones emprendidas hasta ahora*

*en materia de coordinación. Este grupo se creará “en un plazo no superior a dos meses y será presentado para su aval en la próxima sesión del CNAIPD a realizarse el 22 de noviembre de 2006”.*

*En sus visitas de seguimiento a las distintas regiones, la Procuraduría ha podido observar que la descoordinación se da no solo entre las entidades que integran el SNAIPD sino también dentro de las distintas unidades territoriales de Acción Social con el nivel central. En general, cuando se pregunta a las unidades territoriales por el incumplimiento, especialmente en el tema de ayudas inmediatas y atención humanitaria, invariablemente la razón que se esgrime es falta de los recursos que debe enviar el nivel central. En varias entidades territoriales indican que no pueden brindar información sobre temas tan neurálgicos como el de retornos, atención humanitaria, razones de no inclusión en el registro, porque la información está en Bogotá. Si eso es así, indica que las unidades territoriales no pueden cumplir con sus obligaciones en relación con esos temas, porque para ello necesitarían contar con la información en sus bases.*

*Para la Procuraduría resulta inaceptable que a dos años y ocho meses de emitida la sentencia, Acción Social esté proponiendo un plan de coordinación para dentro de dos meses. La sentencia reitera las obligaciones que en relación con la coordinación del Sistema tiene Acción Social y establece las pautas según las cuales es exigible esa obligación, que es preexistente a la sentencia.*

*Por lo anterior, la Procuraduría considera que Acción Social no ha cumplido sus obligaciones en relación con la coordinación del Sistema.”*

### **3. Individualización del responsable al interior de Acción Social**

Según informó el Director de Acción Social a la Corte el 16 de noviembre del año en curso, el área de coordinación del sistema de atención a la población desplazada ha estado bajo la responsabilidad de las siguientes personas:

- (i) la coordinación con las entidades del SNAIPD ha estado a cargo de la Subdirección Técnica de Acción Social.
- (ii) el componente de participación de las organizaciones de población desplazada ha estado a cargo de un contratista PNUD, desde agosto de 2004 a la fecha.
- (iii) el componente de coordinación con las dependencias territoriales de Acción Social ha estado a cargo de un contratista y un profesional especializado de planta, desde agosto de 2004 hasta la fecha.

## **VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y MEDIDAS A ADOPTAR.**

1. Luego de examinar los distintos informes de cumplimiento presentados por Acción Social que se han reseñado en los acápites precedentes, así como las evaluaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento, la Sala Tercera de Revisión concluye que existen elementos de juicio para evaluar el acatamiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en las áreas de (a) registro y caracterización de la población desplazada, (b) protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia, tanto en términos generales como a las víctimas de desplazamientos recientes en particular, (c) garantía del derecho al retorno y restablecimiento, (d) coordinación general del sistema nacional de atención a la población desplazada y (e) participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones que la conciernen.

Las cinco áreas de la política de atención que se mencionan están, como se indicó, bajo la responsabilidad de Acción Social, en virtud de los mandatos constitucionales y legales aplicables, y de las órdenes impartidas en forma sucesiva por la Corte Constitucional. En los acápites precedentes se individualizaron los funcionarios y contratistas que han estado a cargo de estas áreas en los últimos años.

2. Durante el proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, y de los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, varios ciudadanos y organizaciones de desplazados, han solicitado la apertura de incidentes de desacato contra las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, incluido el Ministerio del Interior y de Justicia, los cuales fueron rechazados porque al momento de su presentación, los plazos fijados en los Autos 176, 177 y 178 de 2005 aún no se habían vencido.<sup>22</sup>

3. Más recientemente, mediante escrito recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 14 de septiembre de 2006, los señores Lelys Olivio Estrada Vidal y otros como representantes de Familias Declaradas en Asentamiento de

---

<sup>22</sup> Ver, entre muchos otros escritos, los Autos 203 y 205 de 2005, las peticiones de la Asociación de Desplazados Reiniciar, la Fundación Paz y Bien, la Asociación de Mujeres Desplazadas Anspalmufad, la Asociación de Vivienda de Desplazados de Piedecuesta, y las solicitudes de los ciudadanos Luis Alberto Salazar, Otoniel Gil Castañeda, Luis E. Rincón Huertas, Luis Rodrigo Cobos Boada, Luis E. González, Jorge Enrique Martínez, Alider Pelvis Carvajal, Urbalid Vargas Rojas, Enrique Mancilla Landino, Janer Navarro Durán, Ismelda Yara Chaguala, Iván Pelvis Carvajal, Alfonso Pelvis Carvajal y Norberto Rondó Pérez, Temilda González Díaz, Adriana Palomino Grisales, Luis E. Rincón Huertas, Hernando Aldana, José Ramón Rodríguez Cuervo, Arnulfo Ninco Puentes, María Ruth Reyes, Estela Duarte Remolina, José Orlando Ocampo, Guillermo Manuel Hernández, Luis María Cuellar Robles, Siervo Ignacio Rodríguez Méndez, José Manuel Bejarano, Sigifredo Ospina Flórez, Hernán Rafael Torres Hernández, Silfredo Doria Babilonia.

Refugiados Internos, y Geminiano O. Pérez S., como representante legal de la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria ANDAS, solicitaron que se abriera incidente de desacato de la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de la Corte Constitucional, contra “todos y cada uno de los funcionarios omisivos en el cumplimiento de las órdenes impartidas por esa corporación mediante el fallo de tutela T-025 de 2004 y los autos subsiguientes que establecen plazos para su cumplimiento”<sup>23</sup>

4. En el mismo sentido, los representantes de Asofadecol, Asocoldes, Proyección al Futuro, Aspalmufad, organizaciones de desplazados, señalan en escrito del 9 de noviembre de 2006 la existencia de un incumplimiento sistemático frente a lo ordenado por la Corte Constitucional, en materia de participación de las organizaciones frente a las decisiones que tome el Gobierno, en el sentido que el Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con Acción Social, “*no han citado a los representantes de la población desplazada de todo el país*”, “*han cerrado los espacios a la hora de tomar decisiones radicales frente a la política pública de centralización a la población desplazada y rinden informes maquillados que nada tiene que ver con la realidad de lo que se está viviendo*”, y en consecuencia solicitan un pronunciamiento de la Corte sobre ese incumplimiento.

5. Si bien las peticiones ciudadanas para que se abra un incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos subsiguientes para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, se interpusieron de manera general contra todas las entidades y autoridades que hacen parte del SNAIPD, incluido el Director de Acción Social y los diversos funcionarios de esta entidad que están a cargo de las cinco áreas críticas señaladas en esta providencia –registro y caracterización, protección del derecho a la subsistencia mínima, protección del derecho al retorno, coordinación general del sistema y participación de la población desplazada-, dada la información existente, las conclusiones de las evaluaciones de cumplimiento remitidas a la Corte Constitucional y la individualización de los funcionarios responsables, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional concluye que es contra estos funcionarios responsables que se debe considerar la apertura, por lo pronto, de un incidente de desacato.

6. Según establece el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, “*La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. // La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior*

---

<sup>23</sup> Ver también los escritos de los ciudadanos Jorge E. Peralta de Brigard, Carmen Mora, Pedro Pai, Luz Alderi Noguera, Maria Melva López, Sandra Milena Orozco, y Oscar Emilio Zuluaga Escobar.

*jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción”.*

7. En la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación impartió dos tipos de órdenes: (i) las necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional, cuyo cumplimiento tendrá efectos positivos frente a la situación de la población desplazada en general; (ii) las puntuales para resolver las peticiones específicas presentadas en las tutelas acumuladas al expediente T-653010.

8. A pesar de que esta Corporación mantuvo su competencia para examinar el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, también ha señalado que la competencia para resolver los incidentes de desacato interpuestos para lograr el cumplimiento de las órdenes puntuales impartidas para resolver las demandas de tutela acumuladas al expediente T-653010, corresponde a los jueces de primera instancia.

9. En el caso de las órdenes complejas, éstas fueron dictadas por la Corte Constitucional para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno declarado en la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que las autoridades nacionales y territoriales adoptaran medidas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en general, sin que fuera necesario que hubieran interpuesto acción de tutela o que fueran parte en los procesos acumulados al expediente T-653010.

9. Por lo anterior, los ciudadanos que solicitaron la apertura de un incidente de desacato, no lo hicieron como accionantes de las acciones de tutela acumuladas al expediente T-653010, sino como víctimas de desplazamiento forzado que consideran que las órdenes complejas impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 han sido incumplidas.

10. Es necesario definir cual de los varios jueces que conocieron en primera instancia de las acciones de tutela que culminaron en la sentencia T-025 de 2004 debe pronunciarse sobre el posible desacato a lo ordenado en dicho fallo y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, en las cinco áreas de la política mencionadas bajo la responsabilidad de Acción Social.

Dado que Acción Social y los distintos funcionarios y contratistas responsables de las cinco áreas en mención se encuentran domiciliados en la ciudad de Bogotá, y que el primero de los procesos acumulados al expediente T-653010 en la sentencia T-025 de 2004 fue el proceso T-675955, el cual fue conocido en primera instancia por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, quien hizo consideraciones puntuales sobre la política global de atención a la población desplazada y la necesidad de adoptar correctivos para garantizar los derechos de la población desplazada, la Sala Tercera de Revisión ordenará que se remita a este juez toda la documentación necesaria para que considere la apertura de un incidente de desacato contra los

funcionarios y contratistas en cuestión, por no haber cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, al respecto.

11. Debe enfatizar la Sala que en la presente providencia no se está ordenando al juez de primera instancia que abra y tramite un incidente de desacato, ni que éste deba prosperar en contra los contratistas y funcionarios de Acción Social responsables de las cinco áreas en mención, puesto que ello implicaría desconocer su autonomía.

En ejercicio de su autonomía, y después de considerar el informe presentado por el Procurador General de la Nación y los fundamentos de sus conclusiones, así como las demás piezas procesales que requiera, el juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá deberá evaluar si se reúnen las condiciones para dar inicio al referido incidente de desacato. En caso dado, habrá de determinar, primero, si considera procedente declarar que efectivamente se incurrió en un desacato por estar dadas las condiciones para que éste se configure, y, segundo, cuáles son las decisiones a adoptar. La Corte le remitirá y pondrá a su disposición la información que aquél considere necesaria para tomar las decisiones del caso.

12. Si bien el juez de primera instancia que tramita un incidente de desacato puede imponer las sanciones de arresto o multa para asegurar el cumplimiento de sus órdenes, estima la Corte Constitucional, sin perjuicio de que el juez de instancia decida lo que crea más apropiado, que dado que en este caso se trata de asegurar el cumplimiento de órdenes complejas de ejecución sucesiva que requieren la presencia del funcionario responsable para continuar avanzando en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la imposición de multas mensuales sucesivas hasta que se cumpla a satisfacción lo ordenado, parece ser la medida más adecuada para lograr este fin.

13. No obstante, la decisión de remitir a un juez de primera instancia el conocimiento de un incidente de desacato por incumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 es específica para el caso de los contratistas y funcionarios responsables de las cinco áreas de la política bajo la responsabilidad de Acción Social que se han enunciado en acápites precedentes, y no implica el traslado de la competencia de la Sala Tercera de Revisión para continuar examinando el cumplimiento de las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado declarado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos subsiguientes, ni para adoptar, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, determinaciones que permitan ajustar las órdenes complejas originalmente dictadas a las nuevas circunstancias que se puedan presentar, todo con miras a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

14. Lo anterior tampoco implica que en el futuro no pueda la Corte Constitucional considerar la apertura de incidentes de desacato en sede de revisión, por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006.

## VIII. DECISION

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

### RESUELVE

**Primero.- ORDENAR** que por Secretaría General se remitan al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que dicho Juzgado considere la procedencia de abrir incidentes de desacato contra los contratistas y funcionarios de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional mencionados en los apartados II-6, III-6, IV-5 y V-3, responsables de las áreas de (a) registro y caracterización de la población desplazada, (b) protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia, tanto en términos generales como a las víctimas de desplazamientos recientes en particular, (c) garantía del derecho al retorno y restablecimiento, (d) coordinación general del sistema nacional de atención a la población desplazada y (e) participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones que la conciernen.

En ejercicio de su autonomía, y después de considerar el informe presentado por el Procurador General de la Nación y los fundamentos de sus conclusiones, así como las demás piezas procesales que requiera, el juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá deberá evaluar si se reúnen los presupuestos para dar inicio al referido incidente de desacato. En caso dado, habrá de determinar, primero, si considera procedente declarar que efectivamente se incurrió en un desacato por estar dadas las condiciones para que éste se configure, y, segundo, cuáles son las decisiones a adoptar. La Corte le remitirá y pondrá a su disposición la información que aquél considere necesaria para tomar las decisiones del caso.

**Segundo.- ORDENAR** que por intermedio de Secretaría General se **PONGA A DISPOSICION** del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá la información adicional que éste requiera para considerar la apertura de un incidente de desacato contra los contratistas y funcionarios de Acción Social responsables de las cinco áreas mencionadas en el numeral anterior.

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ  
Secretaria General

**ANEXO 1**  
**INFORME DE CUMPLIMIENTO COMUN PRESENTADO POR EL**  
**GOBIERNO NACIONAL EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2006 A LA**  
**CORTE CONSTITUCIONAL**

**INFORME DE CUMPLIMIENTO COMÚN**

**INTRODUCCIÓN**

Con el fin de dar respuesta a lo solicitado por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 218 de 2.006, las Entidades que hacen parte del SNAIPD<sup>24</sup> se reunieron para elaborar éste INFORME DE CUMPLIMIENTO COMÚN, el cual, aporta elementos de juicio para demostrar que se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025 y los Autos 176,177 y 178 de 2.005.

En su construcción se siguieron los lineamientos impartidos para presentar información concreta y transparente y, dado que se trabajó de manera conjunta, está avalado por los responsables de cada una de las Entidades del SNAIPD.

Contiene los siguientes capítulos:

- I. Componente de Protección y Prevención
- II. Componente de Atención Humanitaria
- III. Componente de Estabilización Socio Económica
- IV. Componente de Coordinación
- V. Indicadores

Para una mejor comprensión al final del informe se incluye un listado de siglas y una relación de las personas de cada una de las Entidades, que fueron designadas por el Consejo de Ministros como responsables.

Todos los soportes de la información consignada en éste resumen, reposan en Acción Social, entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención

---

<sup>24</sup> Ministerio el Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de la Protección Social y entidades adscritas ICBF, SENA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y entidades adscritas Banco Agrario e Incoder, Departamento Nacional de Planeación, Programa Presidencial para los Derechos Humanos, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-Fomipyme y Bancoldex, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y Acción Social.

Integral a la Población Desplazada, en la oficina de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada.

## **I. COMPONENTE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN**

Las acciones de prevención y protección, que forman parte del conjunto de esfuerzos para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado por la violencia, están dirigidas a impedir el impacto del accionar de los grupos al margen de la ley en las poblaciones donde existe alto riesgo de que ocurran eventos de desplazamiento o a mitigarlo en las que ya hayan atravesado por esa situación.

Por ello, el avance que se registre en esta fase de la atención tendrá una fuerte influencia en el éxito de la atención integral y permitirá que cada vez más compatriotas gocen tranquilamente de su derecho a no abandonar su hogar.

El componente de prevención y protección incluye cinco estrategias básicas de acción: 1. Seguridad, 2. Emisión y Atención de los informes de riesgos y alertas tempranas, 3. Protección humanitaria, 4. Promoción de la convivencia pacífica y 5. Fortalecimiento de las condiciones de arraigo.

El desarrollo de la política de prevención se encuentra en manos de las siguientes entidades como parte del SNAIPD, Ministerio de Defensa, Programa Presidencial para los Derechos Humanos y DIH – Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social.

### **a. Seguridad**

La política de Seguridad Democrática permitió dar continuidad al fortalecimiento de la capacidad operativa de la Fuerza Pública, logró incrementar la presencia legítima del Estado en el territorio nacional y establecer el control de zonas que estaban bajo la influencia de las organizaciones ilegales y, de esta forma, prevenir el desplazamiento forzado de la población y procurar las garantías de seguridad para que la población retorne a sus sitios de origen.

Por tanto, el incremento de pie de fuerza ha logrado disminuir los actos de terrorismo en el territorio y, en consecuencia, a medida que avanza en control territorial se ven los efectos en un menor y decreciente número de nuevos desplazados registrados.

Al comenzar la administración, en agosto de 2002, 168 municipios se encontraban sin presencia física permanente de la policía, lo cual facilitaba el accionar de los grupos armados, y consecuentemente, la intimidación y

desprotección de buena parte de la población. En los primeros 22 meses del gobierno y de manera progresiva, se recuperó la presencia en la totalidad de los municipios del país, proceso que concluyó en febrero de 2004.

Las operaciones y operativos desplegados por la Fuerza Pública tendientes a contrarrestar las acciones delictivas de los grupos armados ilegales que generan terror en la población y por ende el desplazamiento de la misma, han provocado el repliegue y la disminución de estos ataques. Es así que, el coeficiente de correlación entre ataques a poblaciones y combates de la Fuerza Pública es de: -0.89. Lo cual representa un incremento en el número de combates, e influye en una tendencia decreciente en los ataques de poblaciones.

Así mismo, el coeficiente de correlación entre actos de terrorismo e incremento de pie de fuerza es de: -0.73. Lo cual representa que el incremento de pie de fuerza, influye en una tendencia decreciente de los actos de terrorismo.

Por otra parte, es importante resaltar que en el planeamiento y ejecución de las operaciones militares y de policía, se prevé la protección a la población, para evitar que en desarrollo de estas la población tenga que desplazarse. Toda vez, que uno de los objetivos misionales de la Fuerza Pública es precisamente evitar el desplazamiento forzado de la población.

Dentro de esa filosofía de protección a la población vulnerable al desplazamiento, destaca la implementación, desde la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional, de una política pública de protección a minorías étnicas, cuyos lineamientos básicos están contenidos en las Circulares Ministeriales Nos. 2064 de 2003 y 151 de 2004. En desarrollo de estas directrices, se han adelantado consejos de seguridad con comunidades indígenas, talleres de capacitación en convenio con la Defensoría del Pueblo sobre Legislación de Minorías Étnicas a miembros de la Fuerza Pública y diversas reuniones interinstitucionales con participación de autoridades representativas de estas minorías.

Estos esfuerzos han sido complementados con la creación de espacios de concertación y entendimiento entre representantes de la población indígena, la sociedad civil y la Fuerza Pública, a partir de los cuales, han surgido planes de acción interinstitucionales que están en ejecución. De esta forma, en 2003 se desarrollaron tres de estos Consejos de Seguridad Indígena con comunidades de la Sierra Nevada de Santa Marta, con las comunidades Embera Katío y Zenú en Tierralta y en Popayán con comunidades indígenas del Cauca. En 2004 se realizaron tres nuevos Consejos: con los Embera Katíos, con las comunidades de la Amazonía colombiana y con los Pijaos, en Riosucio, Inírida e Ibagué respectivamente. Durante 2005 se llevó a cabo uno de estos Consejos en Quibdó con comunidades afrodescendientes.

Adicionalmente, el Ministerio de Defensa ha liderado reuniones interinstitucionales en Uribe-Guajira, y en Araracuara-Caquetá, para atender problemas puntuales de las comunidades Wayuú en el primer caso y comunidades del Amazonas, en el segundo.

Estas políticas sectoriales han mostrado ser efectivas en la protección de las minorías étnicas, donde se muestra la disminución sostenida en el número anual de homicidios de indígenas.

Adicionalmente, el Ministerio de Defensa Nacional, viene adelantando desde el año 2000 un programa de capacitación territorial, dirigido a los miembros de la Fuerza Pública, en prevención y protección de situaciones de desplazamiento forzado por la violencia. Este programa ha tenido el acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, Acción Social, Defensoría del Pueblo, CODHES, Procuraduría General de la Nación y Ministerio del Interior y de Justicia. Durante el período comprendido entre 2000 y 2005, se desarrollaron 36 talleres, y en lo corrido del 2006 se han realizado 5 talleres de los 9 programados, los cuales tienen como objetivo llegar al personal que se encuentra en los Centros de Instrucción y entrenamiento de la Fuerza Pública e incluyen varios tópicos de capacitación: Desplazamiento Forzado, Sistema Interamericano de Protección de los DDHH, Sistema de Alertas Tempranas y Legislación Indígena.

En este programa se han capacitado 1.640 miembros de la Fuerza Pública durante el período 2000 a 2006.

En el período comprendido entre 2003-2005, el Ministerio de Defensa Nacional, lideró 19 talleres regionales de capacitación para los miembros de la Fuerza Pública sobre Legislación indígena, afrocolombiana y Romalíe, para un total de 950 funcionarios capacitados.

Por otra parte, con la financiación del ACNUR, se elaboró e imprimió la cartilla *“PASO A PASO CAMINANDO CON LA POBLACIÓN DESPLAZADA”*, la cual está dirigida al personal de tropa de la Fuerza Pública. ACNUR entregó un total de 3.100 cartillas que fueron distribuidas en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

La participación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en los Comités territoriales de atención a Población Desplazada, obedece en principio al cumplimiento tanto de la Ley 387 de 1997, como de su Decreto Reglamentario No.250 de 2005 y de las Directivas Ministeriales permanentes Nos 09 de 2005 y 01 de 2006, que se expidieron para desarrollar cabalmente las obligaciones contenidas en las referidas normas, ya que los planes de contingencia para prevenir desplazamientos, las acciones tendientes a minimizar los riesgos contra la vida y la integridad personal de población que pueda estar expuesta, se construyen en el seno de estos Comités.

Los Departamentos y Municipios disponen de herramientas como los **Consejos Departamentales y Municipales de Seguridad y los Comités de Orden Público**, para la toma de decisiones que contribuyan al tratamiento integral de la atención de la Población Desplazada tanto en municipios expulsores y receptores. Estas instancias permiten a corto, mediano y largo plazo, (i) prevenir, analizar y controlar aquellas conductas delictivas que afectan la vida cotidiana de las personas y (ii) buscar la disminución de los riesgos y las acciones que pongan en peligro la convivencia ciudadana.

Así mismo, el Ministerio de Defensa Nacional, a través de sus fuerzas, ha intervenido en esta línea de protección, mediante el despliegue de operativos y acciones militares, orientadas a combatir y conjurar las situaciones de riesgo y amenaza. El retorno de la policía a los 1098 municipios lo evidencia. Esta gestión se ha venido ejecutando en coordinación con las autoridades regionales y locales, quienes a través de los consejos de seguridad territorial definen las líneas de acción en materia de seguridad y protección.

De la misma forma la Policía Nacional en conjunto, con el Ministerio del Interior y de Justicia está liderando el programa “Departamentos y Municipios Seguros”, constituyéndose en una de las banderas institucionales que genera flujo de información hacia los mandatarios locales y departamentales para la definición, consolidación y evaluación de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público. Este programa fortalece las dinámicas de trabajo conjunto entre la Administración, la Policía Nacional y los ciudadanos. De este modo, se hace visible el reto de la seguridad como esfuerzo de todos a fin de prevenir y tomar decisiones en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con responsabilidades específicas de los Gobernadores y Alcaldes y las demás autoridades en su respectiva jurisdicción, en relación con el desplazamiento forzado.

## **b. Emisión y Atención de Alertas Tempranas**

En noviembre de 2002, se crea el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas CIAT, en el que tienen asiento permanente representantes de las Jefaturas de Operaciones, de Inteligencia y Derechos Humanos del Comando General de las Fuerzas Militares, del Ejército Nacional y de la Dirección General de la Policía Nacional; y en algunos los casos la presencia y participación, cuando por jurisdicción territorial se requiera, de la Armada Nacional. Tal escenario es coordinado por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Su propósito es evaluar los informes de riesgo y notas de seguimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, generando recomendaciones para la coordinación intersectorial de respuestas oportunas y adecuadas frente a las situaciones de riesgo de desplazamiento reportadas o de

violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, en coordinación con las entidades territoriales.

Desde 2004 a la fecha se han emitido 45 alertas tempranas a las autoridades territoriales, 32 de ellas aún se encuentran vigentes a partir de los informes de riesgo de la Defensoría del Pueblo. Con base en las recomendaciones hechas por el Ministerio del Interior y de Justicia, a las autoridades territoriales, se han efectuado 90 consejos de seguridad, 148 acciones especiales de Fuerza Pública y 43 medidas de policía especiales. Esta obligación a gobernadores y alcaldes de acatar las alertas tempranas se ha incluido en el proyecto de ley de orden público radicado actualmente que cursa en el Congreso. En igual sentido y, como una acción correctiva que permita fortalecer el componente de coordinación del sistema de alertas tempranas, se expedirá un decreto reglamentario del Comité que permita a todas las entidades del sistema interactuar de manera coordinada.

En virtud de las recomendaciones generadas por el CIAT (Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas), el Ministerio del Interior y de Justicia coordina con las gobernaciones y alcaldías de los lugares en donde se generen alertas tempranas, la puesta en marcha de planes de seguridad en los territorios que lo requieran, buscando neutralizar y/o eliminar los factores de riesgo que amenazan a las comunidades. Con tal motivo se ha diseñado un protocolo diferencial para la población.

De cada Informe de Riesgo y/o Alerta Temprana, se desprende una misión operacional u operativa inmediata por parte de la Fuerza Pública, de acuerdo con los medios y recursos disponibles que permita realizar operaciones ofensivas, de control y registro militar de área con el propósito de contrarrestar la acción terrorista de los grupos armados ilegales que generan el desplazamiento forzado, y a la vez neutralizar sus causas. A la fecha, la Fuerza Pública ha realizado 2.064 acciones para atender los Informes de Riesgo y/o Alerta Temprana.

Además de lo anterior, y con el fin de optimizar la respuesta operacional frente a estos informes de riesgo y/o alertas tempranas, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional emitieron instrucciones precisas a sus Unidades y Comandos Subalternos a través de las Directivas Permanentes No. 7412 del 8 de junio de 2005 y No. 015 del 13 de mayo de 2005, respectivamente en las que se determina el Procedimiento para la atención de informes de riesgo, notas de seguimiento y alertas tempranas. De igual forma, la mayor cobertura operacional ejercida y los compromisos generados desde el nivel central, han obligado la adopción de estrategias para la atención y seguimiento a los informes y/o alertas emitidas, lo cual se demuestra en la oportunidad de la respuesta generada a partir de los esquemas implementados en la Fuerza Pública.

Definidos los riesgos, se busca implementar acciones de prevención y protección para lo cual, en el año 2004, la Vicepresidencia de la República adelantó acciones que permitieron:

1. Apoyo a la formulación del documento sobre la política pública en materia de atención y prevención del desplazamiento forzado, acciones que fueron concretadas con la expedición del Decreto 250 de 2005
2. Inicio de la formulación de los proyectos sobre Comunidades en Riesgo con los objetivos de elevar los niveles de seguridad de comunidades en situación de mayor vulnerabilidad e incidir en los usos, imaginarios, prácticas y costumbres contrarios a los principios de una Cultura de los derechos Humanos.
3. Establecimiento de criterios y directrices que permitieron la focalización de las acciones y de las comunidades en riesgo.

De la misma forma, Acción Social ha participado en la evaluación de la totalidad de los 282 Informes de Riesgo y de las 165 Notas de Seguimiento que han derivado en recomendaciones para la coordinación intersectorial de respuestas oportunas y adecuadas frente a las situaciones de riesgo reportadas. Por su parte, el Ministerio de Defensa, frente a los Informes de Riesgo y Alertas Tempranas, ha dispuesto todos sus recursos humanos y jurídicos tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional, convocando los Consejos de Seguridad, realizando coordinaciones directas con el DAS y demás organismos de seguridad del Estado y con las autoridades regionales y locales con el fin de atender y conjurar oportunamente las situaciones de riesgo y amenaza.

### **c. Protección Humanitaria y Promoción de la Convivencia Pacífica**

Parte fundamental para la prevención y protección de los Derechos Humanos y respeto por la normativa humanitaria, es la difusión y capacitación en tales materias tanto a funcionarios como a las comunidades, por lo tanto, dicha actividad ha sido una línea de acción de particular relevancia para las entidades del Sistema.

De esta forma, la Estrategia de Descentralización de la Política Pública en Derechos Humanos y DIH, llevada a cabo por la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior, a partir de 2004, ha permitido adelantar la incorporación de las líneas de la política en Derechos Humanos en los planes de desarrollo de todos los departamentos.

Con tal estrategia se ha logrado que las autoridades regionales conozcan y adopten responsabilidades en materia de protección, promoción, defensa y vigencia de los Derechos Humanos y de las normas del DIH.

Entre el 2004 y lo corrido de 2006, la Vicepresidencia de la República ha realizado las siguientes actividades:

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Arauca	1 Taller	1 Seminario	
Tolima	1 Taller	5 Talleres	
Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1 Taller</li> <li>➤ 2 reuniones de seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1 Taller</li> <li>➤ 5 reuniones de seguimiento</li> <li>➤ 1 encuentro regional de mujeres desplazadas</li> </ul>	
Norte de Santander	1 Reunión de seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1 Diplomado</li> <li>➤ 2 Reuniones de seguimiento</li> <li>➤ 3 Talleres</li> </ul>	1 Reunión de Seguimiento
Boyacá		18 Talleres 1 Diplomado	
Meta	10 Talleres	1 Observatorio de DH constituido	
Guaviare		1 Taller	
Cauca	8 talleres	23 Talleres	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 9 Talleres</li> <li>➤ 1 Reunión de Seguimiento</li> </ul>
Nariño	2 Talleres	17 Talleres	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 18 Talleres</li> <li>➤ 3 reuniones de seguimiento</li> </ul>
Valle		10 Talleres	4 Talleres
Bolívar	2 Talleres	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 6 Talleres</li> <li>➤ 1 Reunión de seguimiento</li> </ul>	
Vichada		1 Taller	
Vaupés		1 Taller	
Casanare	2 Talleres	1 Diplomado	

A partir de 2004, se impulsó la incorporación de las líneas de acción en derechos humanos, en 9 de los departamentos atendidos por Vicepresidencia de la República y en 2005, en los seis restantes.

Así mismo, a través de la acción conjunta entre Vicepresidencia y Acción Social, se ha logrado el compromiso de las Administraciones departamentales para el fortalecimiento de 13 mesas departamentales de prevención para

cumplir con la difusión del Plan Nacional de Prevención, en atención a lo señalado en la sentencia T-025 y sus autos, la Ley 387 y Decreto 250/05.

Otra de las estrategias de protección de los Derechos Humanos de la población vulnerable es la adelantada a través del “Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo” por la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior y Justicia a partir de 2004. En ella confluyen la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, Acción Social y la Fuerza Pública en el territorio, concertados con la fuerza pública en el territorio. Este proyecto busca aumentar los niveles de protección de los derechos a la vida, la integridad y la libertad de las comunidades vulnerables.

Según el Ministerio del Interior, en desarrollo de la estrategia de Atención a las Comunidades en Riesgo se ha logrado:

1. La concertación de 41 Planes sobre Prevención y Protección que congregan 61 comunidades focalizadas. Dos de ellos tienen carácter regional: el del Macizo Colombiano y Centro del Cauca y el de la Sierra Nevada de Santa Marta, con una cobertura de 14 comunidades y cuya ejecución se inició en enero de 2006.

En estas dos zonas también se desarrolla la línea de Cultura de Derechos Humanos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Como ejemplo de las acciones de esta línea de política esta la del acompañamiento a la comunidad y autoridades del corregimiento de Valencia en el departamento del Cauca, donde los esfuerzos están enfocados a la recuperación de la memoria histórica y al fortalecimiento de la identidad, costumbres y prácticas del Cabildo Papallaqta, la recuperación de prácticas en justicia para afianzar los elementos de la jurisdicción indígena y el mejoramiento de las relaciones con los campesinos y los miembros del Batallón de Alta Montaña asentado en la zona.

Por otra parte, en la Sierra Nevada de Santa Marta se desarrollaron actividades pedagógicas en el contexto de las particularidades culturales de los pueblos indígenas (Wiwas, Arhuacos, Kankuamos y Wayuú)

2. Entre mayo de 2005 y junio de 2006 se han adelantado cerca de 45 actividades pedagógicas con funcionarios públicos y la participación de la comunidad en los que se socializan elementos y conceptos sobre el Estado Social de Derecho, Derechos Colectivos de los Pueblos indígenas, Derechos Humanos y DIH.

Adicionalmente, el Ministerio del Interior y de Justicia en coordinación con Acción Social diseñó una directriz de atención a la población indígena con enfoque diferencial. En la definición de esta directriz se ha favorecido la participación de las organizaciones nacionales y regionales de los

pueblos indígenas, contando además con la Defensoría del Pueblo y ACNUR.

En el marco de la coordinación interinstitucional se han constituido los *Comités de Prevención al Desplazamiento Forzado* así como el *modelo del plan operativo* que guiará las acciones de tales escenarios. Toda la información que surge de los comités es consolidada y analizada por la Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Prevención, ejercida por el Programa Presidencial de DDHH, entidad que rinde el informe respectivo.

Desde el punto de vista de la atención diferencial se han generado políticas de atención a Población Desplazada perteneciente a grupos étnicos que se evidencian en tres documentos principales, a saber: Plan a Largo Plazo para comunidades afrocolombianas que formará parte del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; el Plan de Atención Integral a Población Vulnerable y en Riesgo de Desaparición, aprobado por el Consejo Nacional para Población Desplazada el 13 de junio de 2005, Acuerdo 05, aplicado en la actualidad al desplazamiento de los pueblos Nukak en el Departamento del Guaviare y la Directriz de Atención Integral a Comunidades Indígenas Desplazadas o en Riesgo de Desplazamiento con Enfoque Diferencial, cuya aplicabilidad se puede demostrar en la atención de los Embera Katío-chami desplazados y retornados a sus lugares de origen en el 2005. Como resultado de este trabajo coordinado se ha logrado:

1. Conformación de la Mesa de Trabajo Interinstitucional para la Atención Integral con enfoque diferencial de la población indígena desplazada ubicada en Bogotá con las entidades del SNAIPD Distrital. Realización del taller interinstitucional para la “Formulación de modelos de atención para unificación de criterios y lineamientos de política para garantizar la atención diferencial de la población indígena”, con participación de 6 Etnias indígenas desplazadas en la ciudad de Bogotá, articulación interinstitucional para la atención de 210 personas de la Etnia Embera Chami, desplazados en Bogotá y la formulación del Plan de retorno con su participación, en el marco del SNAIPD.
2. Formulación y puesta en marcha del Plan de Acción correspondiente a la Estrategia de Promoción y Coordinación de mayores esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales, con su respectivo Cronograma de actividades, en el que se incluyen metas a corto, mediano y largo plazo, indicadores y tareas para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la Estrategia, dentro del Sistema de Fortalecimiento de la Gestión del Gobierno Central, **SIGOB**, para el seguimiento público permanente, sobre la base de los indicadores planteados.
3. Contextualizando lo expuesto anteriormente acerca del plan de acción, se trabajó en el diseño y aplicación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación periódica mediante la Formulación y aplicación de cuatro instructivos metodológicos, para la recolección y actualización de

información de la situación actual del desplazamiento en cada Departamento, desde el punto de vista administrativo y presupuestal. Visitas de asesoría y acompañamiento del Ministerio del Interior y de Justicia a las gobernaciones y alcaldías que facilitó efectuar el análisis y diagnóstico requerido por la Corte así como el diseño diferencial de la estrategia de coordinación.

Igualmente, el Ministerio del Interior y de Justicia desde el 2004, dentro del Programa de Protección que lidera la Dirección de Derechos Humanos creó un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER para institucionalizar la protección diferencial a los dirigentes de las organizaciones de Población Desplazada, a efectos de asegurar y proteger el pleno respeto del derecho a la vida e integridad personal de los dirigentes; es así como se otorgan medidas de seguridad individual y colectiva, se otorgan apoyos de transporte terrestre o aéreo, apoyos económicos de reubicación temporal, asignación de escoltas y vehículos, medios de comunicación y otro tipo de medidas de orden económico y de protección que han permitido un importante avance frente al grupo de población, tanto en el ámbito nacional como territorial.

Buscando proteger el derecho a la vida, el CRER ha brindado protección, a 242 líderes en el 2005 y a 180 en lo que va corrido del 2006; así como a 78 organizaciones legalmente reconocidas de población en situación de desplazamiento. A la fecha, la Policía Nacional, entidad perteneciente al comité, ha realizado 160 acciones para prevenir la vulneración del derecho a la vida de los líderes de organizaciones de Población Desplazada. El total de medidas decididas y adoptadas, en la actualidad, es de 450 mientras que en 2004 solo alcanzaron a ser 7. Este aumento es respuesta a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional que exigió el fortalecimiento de la política de protección del derecho a la vida de la Población Desplazada.

Este programa permitió la coordinación con el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- y con la Policía Nacional, mediante la cual se creó un grupo especial interinstitucional, con asiento permanente en la Dirección de Derechos Humanos. De esta forma, se diseñó un Formulario Único para la Inscripción de los líderes y dirigentes de la Población Desplazada dentro del Programa de Protección que les permite asegurar una atención diferencial y prioritaria.

Otra forma de contribuir a la protección de los Derechos Humanos y el DIH de la población vulnerable es tener información sobre la magnitud y la tendencia que presenta el desplazamiento para poder focalizar acciones. La Vicepresidencia de la República, desde 2004, ha venido consolidando una base de datos sobre el fenómeno de desplazamiento forzado en el observatorio de Derechos Humanos y DIH, en la que contempla variables de observación en sus informes tales como: minas antipersona, el accionar de grupos armados irregulares, las masacres, los homicidios y el secuestro, dando cuenta, de esta forma, del nivel de vulneración de los derechos a la vida, la libertad y la integridad.

A la fecha, se han publicado informes departamentales sobre Derechos Humanos y DIH que analizan los factores que influyen en el desplazamiento en cuatro de las siete zonas priorizadas (Meta, Occidente Antioqueño, Urabá Antioqueño y Caldas)

En el año 2005, la Vicepresidencia de la República impulsó la conformación de los observatorios de derechos humanos departamentales en Atlántico, Huila, Meta, Magdalena, Valle del Cauca y se han iniciado actividades para cumplir con el mismo propósito en el Departamento del Cesar. Actualmente se recoge información correspondiente a los departamentos de Cauca, Chocó y Caquetá.

#### **d. Fortalecimiento de las Condiciones de Arraigo**

De la intervención de Acción Social, en este componente de prevención, se pueden señalar los siguientes logros:

- **La creación del Centro de Coordinación de Acción Integral CCAI, liderado por Acción Social, cuyo propósito es la recuperación institucional y social de aquellos territorios que habían sido ocupados por los grupos al margen de la ley. De esta forma, el CCAI busca recobrar la legitimidad, confianza y gobernabilidad de las zonas recuperadas militarmente. En dicha instancia de coordinación interinstitucional participan 12 entidades del Estado, teniendo asiento en la sede de Acción Social siete de ellas: Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social, ICBF, COLDEPORTES, Ejército Nacional y Policía Nacional.**

Esta intervención se realiza en las principales áreas expulsoras de Población Desplazada y generadoras de violencia. La intervención integral del Estado después de la recuperación militar permite el retorno de sus habitantes y garantiza el mejoramiento de los servicios sociales y económicos para dar mayor estabilidad a estas regiones.

La intervención de dicho Centro se ha concentrado en 9 regiones del país<sup>25</sup> y concretamente en 53 municipios. Dicha intervención ha permitido que el

---

<sup>25</sup> Putumayo, Sierra Nevada, Catatumbo, Tierralta (Córdoba), Medio y Bajo Atrato, Arauca, Tumaco, Norte del Cauca y Zona Sur (Caquetá, Guaviare y Meta).

Gobierno Nacional garantice legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado, en aras de prevenir nuevos eventos de desplazamiento.

- **A nivel territorial, Acción Social, conjuntamente con el Ministerio de Interior y de Justicia y con la Vicepresidencia han impulsado la construcción de 9 planes departamentales de atención a Población Desplazada, en concordancia con lo previsto en el Decreto 250/05. Así mismo, ha fortalecido el componente de prevención desde los comités municipales de atención a la Población Desplazada y la creación y fortalecimiento de las mesas locales, en donde se evidencia el ejercicio de la coordinación interinstitucional.**
- **El Programa Red de Seguridad Alimentaria-ReSA de Acción Social, busca generar arraigo entre los pequeños productores agropecuarios en riesgo de desplazamiento, impulsando proyectos de producción de alimentos para autoconsumo. De esta forma, ReSA se constituye en un apoyo a las medidas de prevención y atención a este fenómeno. Este programa fue iniciado en este gobierno como una de las principales estrategias de prevención, logrando en tan solo tres años llegar a una cobertura de 368,106 familias, cerca de 1,9 millones de campesinos, en el 98% de los departamentos del país.**
- **El primer esfuerzo integrado que priorizaba la protección y prevención del desplazamiento por la violencia fue la coordinación entre Acción Social (antigua RSS), el ICBF y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas-PMA que permitió, desde el año 2000, se ejecutara la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación-OPSR, en el marco de la carta de entendimiento entre el Gobierno Colombiano y el Sistema de Naciones Unidas. Este esfuerzo inicial buscaba propiciar el arraigo y prevenir el desplazamiento, teniendo en cuenta que los proyectos respondían a las realidades, usos, costumbres, condiciones sociales y agro-ecológicas de las comunidades. La ejecución actual de la OPSR que va hasta el 2007, deriva de la carta firmada el 1 de mayo de 2005, la cual otorgó el 30% de los recursos totales a la fase de prevención. La OPSR busca proporcionar el acceso a una alimentación adecuada para la población en crisis alimentaria en riesgo de desplazamiento y/o afectada por restricciones a la libre circulación por parte de los grupos armados ilegales, a través de distribuciones de alimentos.**

A la fecha desde el 2004 se han beneficiado a más de 600.000 hogares, así:

**Cuadro 1: Inversión OPSR 2004-2006 en Prevención**

<b>AÑO</b>	<b>CONVENIO</b>	<b>BENEFICIARIOS OPSR POR AÑO</b>	<b>BENEFICIARIOS MODALIDADES RSS/ ACCIÓN SOCIAL</b>	<b>ALIMENTO ENTREGADO SIN BIENESTARINA (Toneladas)</b>	<b>BIENESTARINA ENTREGADA (Toneladas)</b>
200	10158	123.884	69.749	3694	357

<b>AÑO</b>	<b>CONVENIO</b>	<b>BENEFICIARIOS OPSR POR AÑO</b>	<b>BENEFICIARIOS MODALIDADES RSS/ ACCIÓN SOCIAL</b>	<b>ALIMENTO ENTREGADO SIN BIENESTARINA (Toneladas)</b>	<b>BIENESTARINA ENTREGADA (Toneladas)</b>
4					
2005	10158	103.702	46.807	1544	118
2005	10366	127.576	52.603	2555	202
2006		288.120		11.376	

Fuente: informes PMA-Acción Social

- Otra herramienta con la que se busca generar arraigo y, que constituye una ayuda inmediata para superar condiciones de desabastecimiento alimentario y disminución de la ocurrencia de eventos de desplazamiento de comunidades en riesgo es la entrega de kits agropecuarios. Esta iniciativa surgió a partir del decreto 250 de 2005 que de mayor relevancia a la etapa de prevención. A agosto de 2006, Acción Social ha entregado 30.138 kits.

INCODER, con el apoyo de Acción Social y su proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, busca la aplicación de las medidas legales, institucionales y comunitarias de protección del patrimonio de la Población Desplazada o en riesgo de desplazamiento, en áreas prioritarias del país con el fin de mitigar los efectos del desplazamiento y facilitar su estabilización socio-económica. Este proyecto es financiado por el Banco Mundial, el Gobierno de Suecia, USAID y OIM. Esta estrategia, a la fecha, ha protegido 780.810 hectáreas, sobre las que se ejercen 50.214 derechos sobre la tierra por parte de propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes afectados por la inminencia y la ocurrencia del desplazamiento. De éste total de derechos y hectáreas se han protegido 9.844 derechos sobre la tierra y 6.094 predios representados en un área de 183.293 hectáreas a través de 13 declaratorias de inminencia de riesgo de desplazamiento en 24 municipios (Decreto 2007 de 2001).

Adicionalmente, en el departamento de Norte de Santander, cuya declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento cubre 14 municipios, se ha avanzado, hasta el momento, en la protección de 34.138 derechos ejercidos sobre 499.279 hectáreas.

Igualmente, el Proyecto de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada ha desarrollado 384 eventos de fortalecimiento institucional y comunitario en

el que han participado 4.189 miembros de la comunidad y 1.598 funcionarios de entidades relacionadas con el tema.

La unión de estos dos esfuerzos ha permitido, también, la capacitación de 83 funcionarios de los 30 Grupos Técnicos Territoriales –GTT- y los 4 Grupos Integrales con énfasis en Pesca –GIEP-, encargados del tema de atención a la Población Desplazada, acerca de la normatividad vigente en materia de protección de bienes, procedimientos de protección y el uso y administración del aplicativo del Registro Único de Predios. Este sistema de información ha permitido registrar, a 30 de agosto de 2006, 2.036 solicitudes de protección.

De igual manera, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada adelanta labores de capacitación en la aplicación de las medidas de protección patrimonial a funcionarios de otras instituciones del SNAIPD como las Personerías departamentales, distritales y municipales. De esta forma, a la fecha se han adelantado 4 eventos de capacitación: 2 en Bogotá, 1 en Sincelejo y otro más en Pamplona, a los que asistieron 157 funcionarios.

La protección del patrimonio de la Población Desplazada o en peligro de desplazamiento ha sido fortalecida por la creación de una red de apoyo institucional en la que se intercambia información sobre tierras, sus titulares y su ubicación. Esta red ha sido conformada por las Oficinas de Catastro, los Registradores de Instrumentos Públicos, los Notarios e INCODER, logrando la expedición de 33 declaratorias que cobijan áreas rurales de 53 municipios, ubicados en 9 departamentos del País. En ellos se han protegido predios en al menos 2.100 veredas, corregimientos y centros poblados rurales, escenarios de desplazamiento y/o de riesgo o inminencia de desplazamiento. Dentro de estas áreas objeto de protección, se ubican 7 territorios indígenas y 3 de comunidades negras.

#### **e. Conclusiones**

Las acciones y procesos arriba señalados dan cuenta del esfuerzo del Gobierno Nacional por actuar de manera articulada y coherente con los retos que implica la atención del desplazamiento forzado en el país y en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, particularmente en lo referente a la orden quinta. En tal sentido, no obstante que se reconoce la necesidad de seguir cualificando los procesos de articulación y seguimiento que evidencien la mejora en la atención, se ha avanzado significativamente en la creación de condiciones básicas para el goce efectivo del derecho a la vida de la Población Desplazada enfatizando en la atención diferenciada.

Las estrategias y los resultados descritos en este componente de prevención y protección muestran de esta manera que se ha venido construyendo una concepción y metodología de trabajo hacia la superación del fenómeno del desplazamiento en el país; proceso en el que la participación de la Población Desplazada a través de sus organizaciones, la articulación desde el ámbito

nacional y territorial de las instituciones del Estado y los esfuerzos sectoriales de las mismas han jugado un importante papel en la materialización de una política pública de prevención y protección desde un enfoque derechos.

## **II. COMPONENTE DE ATENCIÓN HUMANITARIA**

La insatisfacción de las necesidades básicas es la consecuencia más inmediata del desplazamiento forzado por la violencia, asociada a una situación de desprotección y vulnerabilidad que afecta principalmente a las niñas, a los niños y a las mujeres. Es por eso, que en el marco de la política de la atención integral a la Población Desplazada, se brinda atención humanitaria de emergencia a las víctimas. Esta asistencia mitiga el impacto inicial del desplazamiento y está orientada a restituir los derechos fundamentales que aseguren la subsistencia mínima de los afectados. A continuación se presentan los esfuerzos nacionales para avanzar en el goce de este derecho.

En el artículo 15 de la ley 387 de 1997 se define la atención humanitaria de emergencia de la siguiente manera:

[...] es la prestación, a la Población Desplazada, de la asistencia para la alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, que garanticen unos estándares mínimos de calidad.

Desde mediados de 2002 Acción Social (antigua RSS) diseñó una estrategia de contratación de operadores de atención humanitaria bajo el esquema de administración delegada de recursos, consistente en prestar atención humanitaria, oportuna y de calidad en ciudades con alta recepción de Población Desplazada. También se utilizó la estrategia de Proveedor Nacional y Cajas Menores y en algunos casos, se prestó la atención humanitaria a través de esquemas de coordinación con entidades de cooperación internacional. En este período se presentaron dificultades en la entrega de atención humanitaria de emergencia debido a la alta movilidad y dispersión por factores de seguridad de la población, dificultades tecnológicas para el cargue de las ayudas entregadas y falta de implementación de procedimientos expeditos y herramientas que permitieran el seguimiento.

En el año 2004 se da una ampliación de cobertura mediante el convenio 445 suscrito con la Secretaría del Convenio Andrés Bello- SECAB, se implementaron los planes de contingencia para la atención de los desplazamientos masivos y se consolidaron alianzas de cooperación internacional a través de entidades como el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR, Save the Children, Médicos Sin Fronteras, la Fundación panamericana para el Desarrollo-FUPAD, la Cooperative Housing Foundation-CHF, Programa Mundial de Alimentos–PMA, Oficina del Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Refugiados–ACNUR, Organización Internacional para las Migraciones–OIM, Oficina Humanitaria de la Unión Europea–ECHO y El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia–UNICEF.

CHF Internacional, desarrolló Programas de Asistencia Humanitaria y Asistencia Económica para Población en Situación de Desplazamiento en acción coordinada con la Red de Solidaridad Social – RSS hoy Acción Social, desde el año 2001 en algunas zonas del territorio nacional.

Sus ejecuciones mostraron elementos adicionales como beneficio agregado a la atención que se venía dando: “Acompañamiento Psicosocial y Desarrollo Humano”.

Teniendo en cuenta que en su momento para la RSS (hoy Acción Social) se hizo evidente que estos componentes apuntaban a brindar una mejor atención a la población, que ésta se acercaba a la integralidad y permitía dar una respuesta más acertada a los requerimientos de la ley 387 de 1997 y lo señalado por la T-025 y sus diferentes Autos, se consideró pertinente suscribir un convenio de cooperación y cofinanciación, teniendo además como soporte, el decreto 2569 de 2002 y el decreto 250 de 2.005 que permiten celebrar convenios con entidades no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia y gestionar la consecución de recursos de cooperación nacional e internacional para el efecto.

Teniendo en cuenta que ambas entidades, Acción Social y CHF comparten la misma visión en la atención a la población en situación de desplazamiento, se suscribe inicialmente el convenio 033/05. Los criterios operativos fueron contruidos de manera conjunta<sup>26</sup> entre CHF y la Subdirección de Atención a Población Desplazada de la Acción Social antes RSS, buscando formalizar los procesos y los criterios a tener en cuenta para la atención.

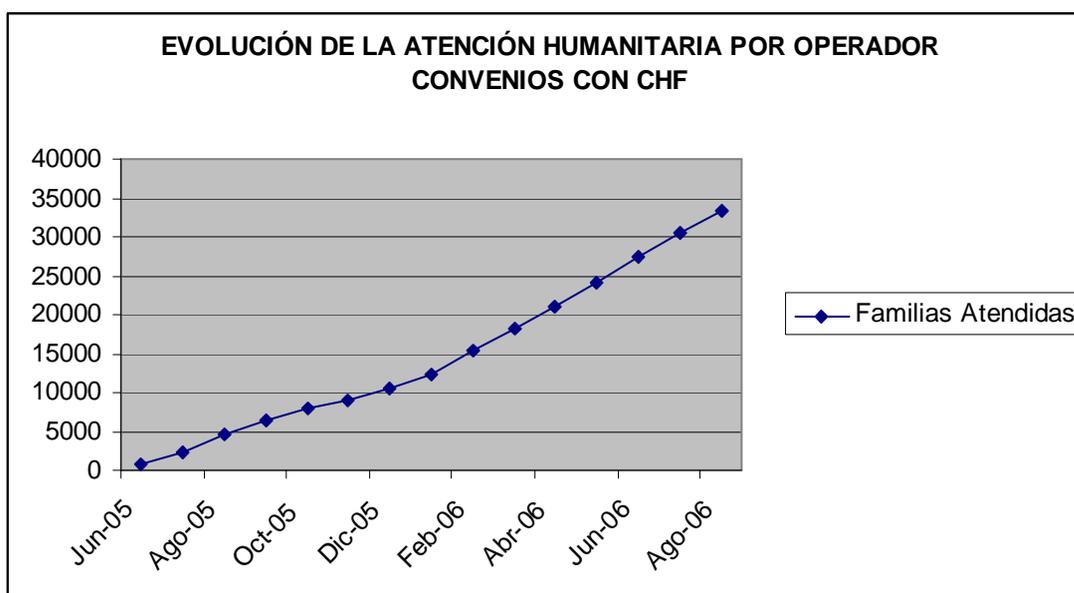
Reconociendo los resultados satisfactorios derivados de la atención integral, que da un nuevo enfoque y un cambio significativo en el programa a través de la construcción del plan de vida de los beneficiarios, el énfasis en la orientación ocupacional además de la atención de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, se vio la necesidad de suscribir un nuevo convenio, el 022/06. Actualmente se atiende en 30 ciudades del territorio nacional.

El salto cualitativo en la atención humanitaria iniciado en el año 2.005 muestra que entre junio de 2005 y agosto de 2006 se han atendido por

---

<sup>26</sup> Respetando el marco metodológico del Programa de CHF

operador, 33.338 familias<sup>27</sup>. Todas ellas han construido o están en proceso de construcción de su plan de vida, donde cada uno de los beneficiarios y su grupo familiar plasman las alternativas y posibilidades identificadas en el corto y mediano plazo y en donde se utilizan espacios de reflexión para su camino futuro individual, familiar, social y ocupacional.



El acompañamiento psicosocial, eje transversal del proceso de atención, busca la dignificación personal, recuperación de autoestima, un nuevo sentido para su vida, y, se complementa con la entrega de distintos componentes alimentarios y no alimentarios, que contribuyen a satisfacer sus necesidades básicas. Actualmente, el suministro de estos kits se hace bajo la modalidad de tienda, en la cual los beneficiarios se convierten en sujetos partícipes del proceso al revisar la calidad, cantidad y vigencia de cada uno de los productos entregados.

En esa misma línea, se ha venido evaluando el piloto que llevo a cabo el CICR entregando bonos en vez de kits; de acuerdo con los resultados, fue una experiencia exitosa que se ampliará en otras ciudades y que ha mostrado múltiples beneficios; en este sentido, Acción Social implementará para el año entrante esa estrategia que permite una mayor agilidad en la entrega, el beneficiario siente que participa y puede decidir cambiando el bono por lo que realmente quiere comer, con lo que se estaría apuntando además a una atención diferencial.

(Está pensado para el kit alimentario y el componente de vestuario)

De otra parte, la entrega de bonos dinamiza la economía del barrio y/o municipio receptor, permitiendo que se dé una mirada distinta a la persona o familia en situación de desplazamiento en la medida en que se convierten en

<sup>27</sup> A través de los operadores por los convenios con CHF se atiende en Cartagena, Santa Marta, Cali, Bucaramanga, Barranquilla, Bogotá, Soacha y otros municipios cercanos, Valledupar, Ibagué, Neiva, Armenia, Cartago, Pereira, Manizales, Medellín, Sincelejo, Cúcuta, Villavicencio, Florencia, Pasto, Riohacha, Mocoa, Puerto Asís, Buenaventura, Arauca, Barrancabermeja, San José del Guaviare, Apartadó, Montería y Popayán.

generadores de ingresos. Es una manera de manejar el asistencialismo, convirtiéndose más bien en una participación activa en la comunidad que los acoge.

Acción Social y su socio estratégico, CHF, a través de los convenios, brindan a la población otras alternativas de apoyo, por tal razón, se implementaron los kits escolares para niños y niñas en edad escolar, apoyo en la expedición de documentos de identidad, auxilio funerario y apoyo en la reunificación familiar.

En la actualidad, Acción Social, además del convenio que tiene con el cooperante CHF, cuenta con las siguientes estrategias para la atención humanitaria de emergencia:

- Proveedor Nacional y apoyo en alojamiento por resolución: Se brinda atención en alimentación, kits de aseo, de cocina y hábitat a la población que se desplazó antes del 2005 y en las ciudades donde no se cuenta con operador humanitario. El proveedor nacional tiene una cobertura territorial de 32 departamentos, 358 municipios. Adicionalmente, a través del Banco Agrario, se realizan los pagos por concepto de alojamiento temporal. Con el componente de alojamiento se beneficiaron 16.521 familias en 25 departamentos en el 2004 y 57.802 en 28 departamentos durante el período 2005-2006.
- Recursos de Caja menor: Se asignan recursos para la atención humanitaria en desplazamiento individuales y masivos, retornos, atención de la urgencia y en la emergencia de veredas o municipios lejanos a la cabecera municipal.
- Convenios Especiales: A través del convenio ACCIÓN SOCIAL-PMA-ICBF denominado Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR. Se brinda atención a la Población Desplazada mediante los componentes recuperación nutricional para niños menores de cinco años, alimentación escolar y preescolar, madres gestantes y lactantes, y atención en Unidades Móviles. Se han desarrollado en tres períodos consecutivos, OPSR 6139(2000-2003), OPSR 10158 (2003-2005) y OPSR 10366 (2005-2007) La OPSR proporciona alimentos para las familias desplazadas vulnerables en los meses 4, 5 y 6. Los beneficiarios totales de la OPSR 6134 fueron 356.423 y de la OPSR 10158 fueron 862.385. En el marco de la OPSR 10336 a diferencia de las anteriores operaciones, se da una amplia participación de las organizaciones de desplazados que participan como coejecutores y contribuyen con el cuidado de los niños, así como en la preparación de los alimentos. Bajo esta operación, que aún se encuentra en curso, se han atendido 800.047 personas. De otra parte, entre agosto de 2.002 y junio de 2.006 el ICBF ha entregado 11.427 raciones alimentarias de emergencia para niños entre seis meses y cinco años y madres gestantes y lactantes. Actualmente la demanda es atendida por proveedor

nacional, el cual ubica los paquetes alimentarios de acuerdo con la solicitud de cada regional.

- Comité Internacional de la Cruz Roja: Se suscribió documento de entendimiento con el CICR, en los años 2001 y 2005, para atender las emergencias de desplazamientos masivos e individuales. Se han atendido a través de éste mecanismo, en casos individuales, a 24.444 personas correspondientes a 6.009 familias y en casos masivos a 12.135 personas, correspondiente a 2.960 familias.

#### **a. Otras acciones que complementan la Atención Humanitaria**

- Como una forma de brindar atención psicosocial a los niños, niñas y jóvenes, en situación de desplazamiento, la RSS hoy Acción Social suscribió en diciembre de 2.002 un convenio con la Fundación Batuta en el que a través de la formación musical en preorquesta, se generara un espacio que permite mitigar los efectos adversos del desplazamiento sobre la salud emocional. Inicialmente se atendieron 900 niños, pero los resultados alcanzados evidenciaron que para los niños y jóvenes que participaron en el proyecto, su asistencia había influido en el manejo de las relaciones, estableciendo lazos de amistad, trabajando en equipo, mejorando la interacción con la familia y consolidando valores como la solidaridad, por ello para 2.004, se celebró otro convenio para implementar Batuta en 25 ciudades del país. En 2006, la ampliación del proyecto ha sido altamente significativa; tiene presencia en 61 ciudades con 109 centros orquestales y un cupo para 25.000 niños. A junio 30 se habían matriculado 24.234 niños; se espera que para el segundo semestre se copen los cupos disponibles.
- La satisfacción del cliente, el niño, la niña, el joven en el proyecto Batuta, se evalúa a través del dibujo, que es un medio de expresión libre y simbólica que permite conocer la forma como percibe su entorno, como vivencia las relaciones primarias y más importantes en ese momento particular, sus sentimientos, emociones y deseos frente al programa. Se trata de entender cómo se siente el niño en el espacio vital que le proporciona Batuta y cómo alrededor de la formación musical, se generan otros intereses, nuevas relaciones y se construye tejido social.
- Otra estrategia desde Acción Social que opera desde el año 2.004, es La Legión del Afecto, componente de acompañamiento socialmente masivo que visibiliza y apoya liderazgos anónimos en comunidades afectadas por la violencia y el desplazamiento.
- El objetivo es derrotar el miedo y poner la fuerza y potencia creadora de los jóvenes al servicio de su comunidad. Entre 2.004 y 2.006, se han acompañado movilizaciones masivas de comunidades afectadas por el desplazamiento en Antioquia, Santander, Soacha, Caquetá, Huila, Valle del Cauca y Chocó y se ha apoyado el trabajo de 112 jóvenes líderes en sus comunidades para fomentar las condiciones de arraigo.

Lideradas por los jóvenes, se han realizado en las zonas actividades como las siguientes:

- Acompañamiento a procesos de retorno, acciones de cuidado y recuperación del entorno y el espacio público, esquemas de alertas tempranas, trabajo simbólico para “rescatar” zonas marcadas por el miedo y la muerte, actividades culturales para rescatar los valores locales, acompañamiento en salud, donaciones, acuerdos de trabajo conjunto entre barrios, actos simbólicos de sacralización, intercambios culturales y actos de restauración.
- Acción Social, participó en la creación y fortalecimiento de las Unidades de Atención y Orientación- UAO. En la actual administración 2.002-2.006 el número de UAO pasó de 13 a 34, fortaleciendo con ello un espacio interinstitucional, para la orientación y entrega de ayudas de AHE entre otras.
- Acción Social e ICBF firmaron el convenio interinstitucional 068/2005 a través del cual, se dan lineamientos para el manejo de la información de la Población Desplazada adulta mayor y así, sean favorecidos con prioridad en el programa Juan Luis Londoño de la Cuesta, que mejora las condiciones nutricionales de la población adulta mayor, a través de un almuerzo servido de lunes a viernes para los residentes urbanos, o su equivalente en mercado para preparar para los residentes rurales. Este programa tiene cubrimiento nacional. En la actualidad se atienden 14.744 adultos mayores.

#### **b. Avance en la medición de la Asistencia Humanitaria**

Los esfuerzos y el avance realizando durante este año 2006 en la medición de la Asistencia Humanitaria, responden además a los requerimientos de la T-025 y el Auto 178. Se ha adelantado sustancialmente en la construcción de metodologías, procedimientos, nueva plataforma de información y planes para llevar a cabo acciones correctivas en cuanto al seguimiento de tipo virtual, telefónico y en terreno que han permitido contar con toda la información y el estado de cada paso del proceso de atención. De acuerdo con los avances anteriores, Acción Social recibió la certificación del proceso de atención humanitaria bajo la norma de calidad NTC- ISO 9001:2000. el pasado 8 de agosto de 2.006.

Esta implementación del sistema de gestión de calidad ha permitido la medición, que antes no se tenía, de la eficacia y oportunidad de la atención entregada. Es por eso, que este tipo de indicadores solo existen a partir de enero de 2006. Estas mediciones dejan ver que a través de las cinco estrategias de atención humanitaria de emergencia arriba mencionadas se ha brindado asistencia humanitaria de emergencia a cerca del 60% de las familias incluidas entre enero y julio de 2006. De estas familias, 82% fueron atendidas en máximo 60 días o antes. Es decir, es el tiempo que transcurre entre la inclusión en el RUPD y la primera entrega. Los momentos en donde se ha

identificado que se presentan las demoras son, entre la inclusión en el sistema y la remisión y entre la remisión y la ubicación de algunas familias. Para el primer caso se estableció que una persona del operador estuviera presente en la UAO de manera que se agilice la remisión; esto ha comenzado a mostrar resultados; para el segundo caso, se han impartido instrucciones para que se pueda contar con varios datos adicionales con el fin de ubicar más prontamente a la población; por ejemplo, con teléfonos de vecinos, con dirección de familiares que vivan cerca, etc. Una vez los operadores reciben la remisión de familias por las Unidades Territoriales, el compromiso asumido es responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades físicas y emocionales más apremiantes que tienen las personas y/o familias en situación de desplazamiento. Dentro del marco de la integralidad, los beneficiarios son atendidos de manera inmediata en lo que concierne al acompañamiento psicosocial y máximo en un lapso no superior a cinco días, se hace entrega de kits alimentarios y no alimentarios.

Como una forma de verificar que la atención se está llevando a cabo con calidad, calidez y oportunidad, se diseñó la encuesta de satisfacción del cliente atendido por operador, la cual se está implementando; a agosto de 2.006, se ha aplicado en las ciudades de Riohacha, Pasto, Puerto Asís, Bogotá, Cali, Valledupar y Soacha; la tendencia<sup>28</sup> es que la atención psicosocial les ha dado una visión positiva de su futuro, que encuentran importante la construcción de su plan de vida, que saben cuáles son sus derechos, que los productos y servicios son de calidad, que la atención por parte de las personas ha sido respetuosa y amable y que la entrega de los kits ha sido oportuna. Acción Social ha implementado además desde junio de este año, un esquema de seguimiento que incluye visitas de campo a los operadores.

Con relación a las prórrogas, Acción Social profirió la Circular No 03 de 2.006 en la que se establecen claramente los criterios para el otorgamiento de prórrogas de la atención humanitaria de emergencia; se fijan los lineamientos para la interpretación y aplicación de las normas y se establecen los procedimientos para la aprobación. Esta circular se envió a las Unidades Territoriales y a los operadores para su divulgación y aplicación.

En los casos en que se apruebe la prórroga, los peticionarios serán prioridad para ser incluidos en los programas de generación de Ingresos.

En junio de 2.006, la Alta Dirección de Acción Social tomó la decisión de realizar una reingeniería a los procesos administrativos y técnicos, conformando un equipo especializado y nombrando en cada Unidad Territorial un Coordinador para el tema de desplazados con el fin de implementar un servicio más coordinado, sistemático, integral y expedito; además se rediseñó el manejo del flujo de información y los procesos de control.

---

<sup>28</sup> Estamos en la tercera parte de la aplicación; los resultados finales estarán a finales de 2.006

De otra parte, se han realizado videoconferencias, talleres, encuentros regionales y encuentros nacionales de operadores, para mantener actualizado el recurso humano que está directamente relacionado con la población en situación de desplazamiento, en temas de atención humanitaria, atención a través de operadores humanitarios, sistema de información, archivo de la información de los beneficiarios, entre otros.

En la etapa de Atención Humanitaria de Emergencia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene también una importante participación.

Se suscribió y se ejecutó el convenio con OIM para fortalecer la capacidad institucional en la atención a la Población Desplazada. Su objeto fue la contratación de equipos profesionales multidisciplinarios, para las Unidades Móviles, con el fin de prestar atención psicosocial a la población en regiones en donde el fenómeno del desplazamiento se vive con mayor intensidad. El ICBF ha atendido, entre 2004 y 2006, a 463.127 personas. Por otra parte, ICBF participó en la creación del comité de atención psicosocial con el Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación, SENA y Acción Social.

El ICBF entregó insumos para la evaluación de la Política pública de Población Desplazada que hizo la ACNUR en el 2002; participó en la construcción del plan de atención de la Población Desplazada, tanto en su primera versión como en el que se concreta en el Decreto 250/05. Así mismo, participó en la construcción del Plan de Acción Humanitaria/2005, se brindaron insumos para la formulación de protocolos y lineamientos técnicos para la atención a Población Desplazada, en temas como acompañamiento psicosocial, asistencia y seguridad alimentaria. Adicionalmente, dio asistencia técnica a la Acción Social (antigua RSS) para la formulación de Minutas patrón base que permitieran la conformación de los paquetes alimentarios que entrega Acción Social en la fase de emergencia.

Entre los años 2004 y 2006, se suscribe un nuevo convenio con PMA y Acción Social para el desarrollo de la OPSR 10366, un convenio con UNICEF para fortalecer la atención a la Población Desplazada y con ACNUR, con el fin de formar servidores públicos en derechos humanos. Además, se formula un proyecto para presentar a la OIM en el marco de la alianza OIM –FUPAD cuyo objeto es el fortalecimiento institucional del ICBF.

A finales de 2005, el ICBF formula su Plan Institucional con la participación de líderes y organizaciones de Población Desplazada, el cual contempla como una de sus políticas, la atención prioritaria sin barreras de acceso al 100% de la Población Desplazada, el diseño de planes de contingencia para atender emergencias, y la identificación y cuantificación de la Población Desplazada que requiere la atención frente al RUPD, teniendo en cuenta un enfoque diferencial de acuerdo con las especificidades de la población indígena y afrocolombiana. Como resultado de este Plan, a la fecha, las regionales del ICBF reportan haber capacitado aproximadamente a 25 organizaciones comunitarias en 11 regionales. También se han realizado 54 eventos de

socialización y formulación de estrategias para la atención en 11 regionales. Así como actividades de rendición de cuentas y veedurías ciudadanas. Igualmente, el ICBF reporta la realización de 53 eventos que incluyen talleres y audiencias en 8 regionales y conformación y capacitación de 24 veedurías en 4 regionales.

En los municipios, con la participación del ICBF, se coordina la asistencia a través de desayunos infantiles donde se atienden sin costo, niños y niñas de 6 meses hasta los 5 años de edad en situación de desplazamiento. Se han entregado, a través de este programa, a partir de 2005, 42.023 desayunos. Por su parte, los restaurantes escolares han contribuido a mejorar el desempeño académico y disminuyen la repitencia escolar. Con este programa, se han beneficiado 88.282 niños y niñas en los años 2005 y 2006.

Adicionalmente, tanto en Acción Social como en el ICBF en sus oficinas nacionales y regionales, se han establecido mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la Población Desplazada. Actualmente, en todas las UAO y Unidades Territoriales se cuenta por ejemplo con buzón de quejas y reclamos.

En materia de la atención humanitaria de emergencia diferencial a las minorías étnicas se han registrado avances significativos. El Ministerio del Interior realizó un taller interinstitucional para formular modelos de atención con criterios y lineamientos de política unificados que garanticen la atención diferencial de la población indígena. En este taller participaron 6 etnias indígenas desplazados en la ciudad de Bogotá; se llevó a cabo los días 10 y 11 de mayo de 2006 con una participación de 70 personas. Además, se concertó con la ONIC y representantes indígenas en alto grado de vulnerabilidad y riesgo, la formulación del Plan Integral en su beneficio y se logró una articulación interinstitucional para la atención de 210 personas de la étnia Embera Chami, desplazados en Bogotá.

El ICBF diseñó el sistema de información para la atención de la población en situación de desplazamiento en sus programas, que contempla variables para la identificación étnica. Este mismo ajuste se hizo para capturar datos en los registros primarios de los programas tradicionales, el cual, una vez implementado, podrá cruzar información con el RUPD.

El Plan institucional para la atención a la Población Desplazada, también tiene en cuenta la identificación de la Población Desplazada indígena y afrocolombiana. Las regionales del Guaviare, Meta, Cundinamarca, Amazonas, Guajira, Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño reportan actividades en esta línea de acción.

Con relación a la Atención diferenciada y prevalente, desde Acción Social, a partir del 2005, se diseñó un formato denominado de “información complementaria” para introducir nuevas variables, precisar la situación actual

de la Población Desplazada, e identificar especificidades tales como si pertenecen a una minoría étnica.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada profirió el acuerdo 03 de 2006 para proteger a la Población Desplazada contra prácticas discriminatorias por parte de los funcionarios que brindan la atención. Adicionalmente, este acuerdo promueve la atención prevalente y diferenciada a los miembros de dichas minorías<sup>29</sup>. Acción Social divulgó en las UAO, Unidades Territoriales y Operadores por los convenios ésta información y en su calidad de Coordinador del SNAIPD, solicitó a todas las Entidades, la divulgación y aplicación de este acuerdo. (Orden 11)

Dentro de estos esfuerzos se destaca el proyecto de caracterización de la Población Desplazada afrocolombiana adelantado en el marco del convenio ID-0088 entre la Acción Social y la OIM.

La educación y la salud son derechos que requieren ser preservados o restituidos en cualquiera de las fases de la atención integral a la Población Desplazada. Por tanto, entidades del SNAIPD prestan sus servicios en más de una fase de atención. En ese sentido, la labor realizada por estas instituciones se considera transversal. Por lo tanto, en el siguiente capítulo se hará referencia a ello, de una manera detallada.

El Ministerio de Educación es invitado permanente en la Mesa de Atención Humanitaria de Emergencia. En esta mesa, ha suministrado los Planes Operativos Anuales de los años 2004, 2005 y 2006, que dan cuenta de las actividades, metas y avances que realiza este Ministerio para la atención educativa de la Población Desplazada y estableció la ruta de atención para la misma.

Por su parte, en el componente de Atención Humanitaria de Emergencia, el Ministerio de la Protección Social da respuesta a las necesidades de la población en situación de desplazamiento mediante la suscripción anual de convenios con 32 entes departamentales y 4 distritos para concurrir en la atención a personas en desplazamiento sin capacidad de pago o sin afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Tabla:**

<b>En millones de pesos</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Asignación por convenios	\$ 19.999	\$ 21.300	\$ 23.000	\$ 24.000
Beneficiarios	Sin información	87.272	161.260	En proceso

<sup>29</sup> Auto No. 178 del 29 de agosto de 2006

El Ministerio de la Protección Social además, a través del grupo de Emergencias y Desastres apoya a las autoridades locales con el centro de reservas y medicamentos, y el fortalecimiento de los planes hospitalarios para el manejo de desastres, que incluye emergencias complejas como el desplazamiento. Este tema se trabajó con más detalle en el capítulo de Estabilización Socio Económica.

### **c. Conclusiones**

Los resultados presentados en éste capítulo, evidencian un avance en la coordinación de las Entidades del SNAIPD responsables de garantizar a la población en situación de desplazamiento el goce efectivo de sus derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la Unidad familiar (Orden 6), y el goce efectivo de su derecho a la subsistencia mínima (Orden 7) El comité de Atención psicosocial conformado por entidades como ICBF, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación, SENA y Acción Social, es una buena muestra del avance en el tema.

Se ha tenido un importante adelanto y aunque todavía quedan ajustes por hacer, el manejo que se ha dado al acompañamiento psicosocial permite intervenir no solamente a nivel personal, si no familiar y comunitario, buscando restablecer el equilibrio emocional de las personas, así como de sus redes sociales y su capacidad para adaptarse a un nuevo contexto, en ocasiones muy diferente al que estaban acostumbrados. La idea de una atención humanitaria asistencialista dedicada a la entrega de kits ha quedado atrás. La integralidad permite que las familias sean protagonistas de su propio restablecimiento al generar condiciones para superar su difícil situación y asumir de manera autónoma el curso de sus vidas. Los programas como Batuta y Legión del Afecto, complementan el apoyo psicosocial para niños y jóvenes así como las Unidades Móviles que prestan atención en regiones donde el desplazamiento se vive con mayor intensidad. El sistema de tienda y los bonos, le apuntan al derecho a la dignidad; las personas se sienten con la posibilidad de decidir. (Orden 6)

De igual manera, en los casos en los que el desplazamiento implica ruptura, dispersión de las familias, se ha contemplado el apoyo para el reencuentro facilitando el transporte para el traslado de las personas y el transporte de los enseres. (Orden 6)

La implementación de los indicadores que permiten la medición de la eficacia y oportunidad de la atención que se brinda, los esquemas de seguimiento que se han comenzado a implementar, los cambios generados por la reingeniería, permitirán emprender acciones preventivas que garanticen cada vez más la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia (Orden 7) entendida esta desde la integralidad.

### **III. COMPONENTE DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA**

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, se deben instaurar 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 al lugar de origen o la reubicación voluntaria en un lugar diferente a su lugar de origen.

El desarrollo de la política de Estabilización Socioeconómica se encuentra en manos de las siguientes entidades del SNAIPD, Ministerio de Agricultura y entidades adscritas, Banco Agrario, INCODER y FINAGRO, Ministerio de Comercio Industria y Turismo - FOMIPYME y BANCOLDEX, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Protección Social y entidades adscritas SENA e ICBF y Ministerio de Educación, en coordinación con Acción Social. La implementación de estas políticas se realiza a través de los entes territoriales de cada una de las entidades, así como con la participación activa de los entes municipales y departamentales, que se deben ver reflejados en los acuerdos logrados en los Comités Departamentales y Municipales de Atención a la Población Desplazada.

En un ejercicio de concertación y dando respuesta a los autos 176 y 178 del 2005 y al decreto 250 de 2005, las diferentes instituciones del SNAIPD responsables del tema de estabilización socioeconómica conformaron la Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica con el objeto de diseñar y estructurar estrategias y acciones dirigidas a la Población Desplazada. En la misma, se cuenta con la participación activa de representantes de las organizaciones de Población Desplazada.

#### **a. Acciones Humanitarias**

De conformidad con la ley 387 de 1997, el Gobierno Nacional apoyará la población que quiera retornar a sus lugares de origen, entendido retorno, como el proceso por el cual la población que ha sido desplazada como consecuencia de la violencia política decide voluntariamente regresar a su lugar de origen, bajo condiciones de seguridad y protección.

Antes del 2002, no se contaba con una política orientada a generar proceso de acompañamiento de retornos, ni instrumentos que permitieran la identificación de hogares: Las cifras, se estimaban a través del SEFC (Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas). Entre el 2003 y el 2006, se establece una política de retornos y se crea un sistema de registro de la Población Desplazada que se retorna o reubica, igualmente, se inicia el proceso de diagnóstico a los retornos colectivos acompañados y se inicia un nuevo proceso de capacitación tanto a los funcionarios de la entidad, como a las entidades del sistema.

Durante el presente período gobierno se han retornado un total de 31.899 hogares, como se puede observar en el cuadro siguiente:

## Cuadro No.2 Hogares Retornados Período 2002 – 2006

CONCEPTO	No. Hogares 2002	No. Hogares 2003	No. Hogares 2004	No. Hogares 2005	No. Hogares 2006	Total Hogares retornados
RETORNO MASIVO	4,099	6,752	4,912	7,844	5,631	29,238
RETORNO INDIVIDUAL	283	1,034	378	619	347	2,661
TOTAL HOGARES RETORNADOS	4,382	7,786	5,290	8,463	5,978	31,899

Fuente: Sistema de Información para la Población Desplazada

Desde finales del 2003, El Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, conformó un grupo de trabajo el cual fue institucionalizado a partir de la Directiva Permanente Ministerial No. 09 de 2005, ampliada mediante Directiva permanente Ministerial No.01 de 2006. la cual tiene por objeto evaluar y estudiar la viabilidad en los aspectos de seguridad para los retornos acompañados por el gobierno nacional y previo el cumplimiento de los protocolos definidos por Acción Social en su guía de retorno.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa en coordinación con Acción Social, diseñaron y aprobaron un “Protocolo de Seguridad”, para evaluar las condiciones de seguridad en los procesos de retorno y/o reubicación, entendida ésta última como alternativa de estabilización socio económica definitiva de un hogar en situación de desplazamiento, a partir de la decisión libre y voluntaria de la Población Desplazada a determinar un lugar distinto al habitual de residencia de donde fue desplazado, para iniciar un proceso de estabilización. En este momento, está en proceso la expedición de la Directiva por parte del Comando General de las Fuerzas Militares, que permita ponerlo en marcha.

Con el Decreto 250/2005, se ratifica que las entidades del SNAIPD, desde su misión Constitucional, tienen la responsabilidad de garantizar el acceso y disfrute de los derechos de la población que voluntariamente ha decidido retornar, atendiendo a los principios de Seguridad, Voluntariedad y Dignidad formulados en el “Protocolo de Retornos” con base en ello, el CNAIPD elaboró un acuerdo con el que pretende reglamentar la aplicación del protocolo de retornos y reubicaciones, elaborado por Acción Social y adoptar los mecanismos de evaluación y seguimiento que se requieran.

Con el fin de que se establezcan lineamientos políticos y operativos, se garanticen mayores y mejores procesos de coordinación, se establezcan procesos y procedimientos claros y unificados, para las entidades del SNAIPD en el proceso de acompañamiento a los retornos de la Población Desplazada, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada adoptará y entregará a las entidades del sistema el “Protocolo Para El Acompañamiento a Los Procesos de Retorno o Reubicación de Población Desplazada”. En el Protocolo se definen los pasos y requisitos para generar el acompañamiento institucional a los eventos de retorno, sean estos individuales o colectivos. Por

otra parte, indica las acciones a seguir en cuanto a concertación y coordinación interinstitucional, participación de la Población Desplazada y otras variables a tener en cuenta para la formulación de un plan de retorno o reubicación y su posterior seguimiento.

El tema de retornos y reubicaciones es uno de los que mayores avances normativos que ha tenido el presente gobierno, especialmente después de la Sentencia T-025, sin embargo en la práctica tiene algunas falencias sobre las cuales se está trabajando:

- **Falencias frente a la consolidación de la información, el diseño y cumplimiento de indicadores de impacto, en los aspectos relacionados con los retornos y los informes de riesgo y/o alertas tempranas.**
- **El “Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de Población Desplazada” no es aplicado por todas las entidades del SNAIPD y en todos los departamentos.**

#### **b. Avances en el Goce del Derecho a la Salud**

El Ministerio de la Protección Social tiene el rol central de garantizar el derecho a la salud para la población colombiana. El goce efectivo de este derecho en salud se enmarca en el crecimiento de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS- y la implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad de Salud del Sistema. (Decreto 2039 de 2002).

La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- pasó de 30.4 millones de colombianos en diciembre del 2004 a 34.1 millones de colombianos en el 2005. La cobertura al sistema corresponde a un 82.7% sin contar los 2 millones de personas de regímenes exceptuados (Fuerzas Militares, Policía Nacional, ECOPETROL y Magisterio). Este esfuerzo en cobertura ha definido a la población en desplazamiento como prioritaria. De hecho, se expidió una modificación del acuerdo 244 de 2003 para priorizar la atención en salud para población en desplazamiento del sexto al tercer lugar, es decir, después de las madres gestantes o lactantes y menores de cinco (5) años, se ubica la población en desplazamiento.

A partir de la expedición del Acuerdo 262 de 2004, el Ministerio ha asumido la financiación del 100% de la UPC del régimen subsidiado para esta población. A agosto del 2006, se han afiliado 259.110 personas con este mecanismo de financiación de un total de 300.000 cupos dispuestos entre el 2004 y el 2005. (Ver Cuadro No.3). Vale la pena anotar que la totalidad de los cupos no fueron asignados debido a dificultades administrativas e informativas en identificar y ubicar a la población beneficiaria por parte de los entes territoriales.

**Cuadro No.3: Afiliación a régimen subsidiado – Población en desplazamiento**

Descripción	2003	2004	2005	Meta 2006
Cupos disponibles	NO APLICA	100.000	200.000	300.000
Cupos asignados	28.770	87.771	142.569	
Nuevos afiliados acumulados	28.770	116.541	259.110	559.110

Fuente: MinProtección Social, BDUA, Ago 2006

A razón de este rol central del Ministerio en la defensa y restitución del derecho a la salud como componente de la estabilización socioeconómica, se ha garantizado la continuidad de los 259.110 afiliados del intervalo 2003-2005 y ha dispuesto 300.000 nuevos cupos adicionales para el año 2006. Adicional a este esfuerzo presupuestal, desde el 2004 el Ministerio ha concurrido con los entes territoriales para financiar la atención en salud de la población en desplazamiento sin ningún tipo de afiliación. A diciembre del 2005, 161.403 personas en desplazamiento han recibido este beneficio.

Por otra parte, el Ministerio ha registrado el crecimiento de la población en desplazamiento al régimen contributivo lo cual implica su inserción en el mercado laboral y en consecuencia la reducción del impacto financiero negativo derivado de su experiencia como persona en desplazamiento. (Ver Cuadro No.4 )

**Cuadro No.4: Afiliación a régimen contributivo – Población en desplazamiento**

RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	Dic-2004	Mayo – 2005	Ago- 2006	Crec. % 06-05
Afiliados	54.161	96.902	118.746	21%

Fuente: MinProtección Social, BDUA, Ago 2006

Para mejorar la atención en salud para esta población, el Ministerio hace cruces periódicos de las bases de datos del SGSSS con el Sistema Único de Registro de Acción Social. A agosto del 2006, el resultado de este ejercicio arroja 267.757 registros, que representan a las personas en desplazamiento afiliadas al régimen contributivo y subsidiado. En suma, se dispone de registros de información de beneficiarios al SGSSS, que dan cuenta de 539.259 personas<sup>30</sup>. Vale la pena destacar que este dato debe ser superior en cuanto a que no se dispone de toda la información que los actores del SGSSS deben reportar desde el nivel territorial.

Para cierre del 2006, la cobertura esperada en aseguramiento (régimen contributivo y subsidiado) para la población en desplazamiento debe

<sup>30</sup> 539.259 = 259.110 afiliados régimen subsidiado + 118.746 afiliados régimen contributivo + 161.403 beneficiarios sin ninguna afiliación o sin capacidad de pago

corresponder a un 82% (677.126 asegurados) sobre la base de 826.962 personas registradas con algún documento de identificación en la base RUPD administrado por Acción Social a agosto del 2006.

Por otra parte, estadísticas del Ministerio de la Protección Social evidencian un crecimiento significativo en el número de servicios prestados a población en condición de desplazamiento. A agosto de 2002, se requirieron 507 servicios de este tipo, y a febrero de 2004 la cifra se había incrementado a 9.051. En respuesta a este bajo índice de registros, el Ministerio expidió la resolución 195 del 2005 sobre identificación de persona en desplazamiento por ARS, EPS y direcciones territoriales de salud, y la circular externa del 28 de abril del 2005, que obliga a registrar la atención a personas en desplazamiento por parte de las IPS.

Como resultado, a diciembre de 2005, se habían registrado 209.324 servicios en salud por parte de las empresas administradoras de planes de beneficios. (Ver Cuadro No.5)<sup>31</sup>. Este aumento importante en la capacidad de los prestadores es un reflejo de la implementación del Sistema Obligatorio de Calidad de la Atención en Salud, que ha permitido la habilitación de los 59.841 prestadores legalmente constituidos en el país.

**Cuadro No.5: Registro de servicios prestados en salud a población en desplazamiento**

Descripción	Dic - 2002	Dic- 2004	2005
Consultas	505	3.549	61.743
Hospitalización	0	162	1.989
Procedimientos	0	5.303	142.691
Nacidos	2	10	290
Urgencias	0	27	2.341
Totales	507	9.051	209.324

Fuente: MinProtección Social, RIPS (ago 2006)

La dinámica de la atención en salud de población en desplazamiento ha llevado a definir lineamientos propios. Dentro de ellos está la inclusión de acciones y recursos del Plan de Atención Básica-PAB en el Plan Operativo 2005-2006 y la inclusión de los componentes de salud en los Planes Integrales Únicos-PIU municipales y departamentales. Además, se cuenta con la inclusión de la variable desplazado en el manejo de la información de las acciones PAB en 17 departamentos del país.

Por otra parte, se diseñaron y difundieron estrategias para comunicar derechos, deberes y ruta de acceso a los servicios de salud en los 32 departamentos, en particular, con énfasis en el tema étnico como lo establece la Circular 018 de 2004. Asimismo, se determinó apoyar técnicamente la elaboración de proyectos orientados a reducir la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de

<sup>31</sup> Entre enero y agosto de 2006 se han registrado 223.377 servicios.

familias en desplazamiento, incluyendo el abastecimiento de alimentos, la atención psicosocial y el cuidado en salud<sup>32</sup>.

En el marco de la formulación de políticas en materia de atención a poblaciones vulnerables, los grupos étnicos del país, son sujetos de cuidado y atención en el desarrollo de las políticas de protección social en salud del Ministerio en el área normativa y capacitación:

- Área Normativa: durante el año 2005 el Ministerio de la Protección Social diseñó una ruta que orienta a la población en desplazamiento y perteneciente a grupos étnicos para acceder a la atención en los servicios de salud. En enero del 2006, la ruta fue puesta a prueba con una muestra de desplazados indígenas y afrocolombianos ubicados en Bogotá, y los resultados del piloto se encuentra en proceso de revisión para que sirva de referente para otras ciudades del país, que sean receptoras de Población Desplazada.

En el marco de la reglamentación de la Ley 691 de 2001, que busca garantizar el derecho a la salud de grupos étnicos, el CNSSS expidió el Acuerdo 326 de 2005, mediante el cual se adoptan algunos lineamientos para la organización y funcionamiento del Régimen Subsidiado de los pueblos indígenas, y además se concertó, mediante Decreto 4127 de 2005, el número mínimo de afiliados que debe tener una ARS indígena.

Por otra parte, el Comité Permanente del Ministerio de la Protección Social trabaja, en acompañamiento con el Comité Técnico de la Mesa de Salud Indígena, en definir los términos de subsidios y proyectos alimentarios, naturaleza jurídica y habilitación de IPS indígenas, modelo operativo de atención para las regiones de la Amazonía, Orinoquía y Costa Pacífica, inspección, vigilancia y control (IVC), y el UPC diferencial para poblaciones dispersas.

- Área de Capacitación: Se brindó capacitación en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en el proceso de consolidación de las (6) seis Empresas Promotoras de Aseguramiento en Salud Indígena (EPSI) y (37) treinta y siete Instituciones Prestadoras de Salud Indígenas (IPSI)

En materia de atención diferencial en servicios de salud, se ejecuto el 100% del proyecto piloto entre el Ministerio de la Protección Social y la OIM (Fase Prevención y Protección, Atención humanitaria de emergencia y Estabilización Socioeconómica), que tenía como objeto el fortalecimiento de la capacidad de atención en salud mental y física de la red de prestadores a niños, niñas, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y sexual en Pasto, Quibdo - Istmina, Bucaramanga y Cali.

---

<sup>32</sup> Por *atención psicosocial* se entiende la atención en salud mental financiada vía POS y por *intervención psicosocial*, deberá entenderse la estrategia para generar condiciones de entorno colectivo en el reestablecimiento de derechos sociales y económicos con el fin de reducir impactos psicosociales derivados del desplazamiento.

Los resultados de este convenio son:

- Dotación de las 15 IPS de primer y segundo nivel para la atención integral en salud.
- Capacitación de 810 profesionales en áreas de la salud, y de las entidades cooperantes como la Fiscalía, INMLCF, Procuraduría Defensoría, Familias en Acción, ONG's, organismos de cooperación internacional, Redes del Buen Trato y organizaciones de Mujeres
- La población beneficiaria asciende a 1.301 personas, entre 645 mujeres, 302 niñas, 108 hombres y 246 niños.

Para octubre del 2006, se tiene previsto la ampliación del proyecto piloto a 111 municipios en 12 departamentos: Antioquia, Bolívar, César, Cauca, Chocó, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

En complemento a las acciones de diferenciación en la atención, los lineamientos de intervención psicosocial del Ministerio de la Protección social buscan resolver las dificultades y debilidades observadas en el desarrollo de lo psicosocial durante años anteriores tales como discrecionalidad en la formulación, contratación y ejecución de los proyectos territoriales, bajo impacto social de las acciones debido a la visión medicalizada de diagnóstico, promoción y atención de psicopatologías, baja capacidad técnica institucional en el sector salud, debilidad en el sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos, dificultades en la construcción de indicadores psicosociales y en la articulación intersectorial.

La redefinición de los lineamientos del Ministerio ha optimizado la ejecución de las transferencias para entes territoriales, como se presenta en la siguiente tabla:

**Cuadro No.6: Inversión y beneficiarios de los recursos de intervención Psicosocial (En millones de pesos)**

Concepto	2004	2005	2006
Recursos	2.650	2.800	2.940
Número de proyectos	19	22	En proceso
Beneficiarios	149.390	648.097	En proceso

Fuente: MinProtección Social, Dir. Promoción Social, ago 2006

A la fecha, el Ministerio está revisando el informe final de evaluación de la ejecución de estos recursos antes y después de la implementación de la redefinición de los lineamientos de intervención psicosocial del año 2004.

En Cooperación Internacional, el Ministerio de la Protección Social trabaja de la mano con organismos internacionales como la Organización Internacional

para las Migraciones-OIM, la Organización Panamericana de la Salud-OPS, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados-ACNUR, entre otros, con el fin de definir líneas conjuntas y de cooperación específicas sobre la atención de la Población Desplazada por la violencia.

En medio de estos esfuerzos de coordinación de cooperación internacional se creó el Comité Humanitario de Atención en Salud, cuyo presidente y secretario técnico son el Ministerio de la Protección Social y OPS/OMS, respectivamente. Los miembros permanentes son las organizaciones internacionales involucradas en el tema del desplazamiento y los funcionarios públicos del nivel nacional y los entes territoriales.

De la misma forma, con el apoyo de la OPS, se diseñó un software para registro de la atención en salud para población en desplazamiento. El departamento del Valle ha sido el pionero en la implementación del soporte informático, pero se tiene planeado la ampliación de la aplicación del mismo por demanda a otros departamentos del país.

La OIM y el Ministerio de Protección Social, han puesto a prueba con éxito el SAT-RIAS, Sistema de Alerta Temprana Para la Red de Instituciones Públicas, en nueve departamentos con oficinas territoriales de OIM.<sup>33</sup> Debido a su éxito, Acción Social, realizó una prueba piloto en Popayán y en Neiva. Como resultado, en julio del 2006 el Ministerio de la Protección Social y Acción Social firmaron un acuerdo de intención para ampliarlo a nuevos territorios.

A su vez, el Ministerio está en el trámite de firma de un convenio marco con la OIM–USAID para ejecutar un proyecto de ejercicio del derecho a la salud en 111 municipios de 12 departamentos con una población objetivo de quinientas mil personas<sup>34</sup>.

En suma, la articulación del Ministerio de la Protección Social con las direcciones territoriales de salud y la cooperación internacional ha rendido réditos en el diseño de nuevos instrumentos de atención en salud y de fortalecimiento institucional que mejoran la respuesta del Gobierno Nacional a las necesidades de la población en desplazamiento y la capacidad resolutoria de los entes territoriales.

### **c. Avances en el Goce del Derecho a la Educación**

Por otra parte, la restitución oportuna del derecho a la educación es determinante en el éxito de la atención integral a la población afectada por el desplazamiento forzado. Por lo tanto, a continuación se mostrará lo pertinente a la atención educativa.

---

<sup>33</sup> Caquetá, Cauca, Huila, Nariño, Chocó, Valle del Cauca, Putumayo, Santander y Norte de Santander

<sup>34</sup> Antioquia, Bolívar, Cesar, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Chocó, Huila, Putumayo, Santander, Norte de Santander y Tolima.

Dentro del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia PNAIPD de 2005, el Ministerio de Educación Nacional concentra sus acciones en la fase de estabilización socioeconómica, en la línea estratégica de gestión social para brindar atención educativa a la Población Desplazada a través de las siguientes acciones:

- Vincular y mantener a los menores en el sistema educativo formal.
- Ampliar la cobertura de educación mediante la asignación de cupos en los planteles educativos.
- Implementar modelos educativos flexibles y pertinentes que garanticen el derecho a la educación de los menores en situación de desplazamiento.
- Fortalecer la prestación del servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de Población Desplazada.
- Mejorar la calidad de la educación mediante el desarrollo de planes y programas de capacitación de docentes, que optimicen los procesos para la atención a esta población.
- Apoyar la construcción, reparación y adecuación de la infraestructura física y dotación de mobiliario de los planteles educativos.

Los recursos ejecutados por el Ministerio de Educación para la atención de la población en situación de desplazamiento han aumentado significativamente desde 2003 gracias a la adición de recursos presupuestales durante los años 2005 y 2006. De esta forma, se pasó de contar con 118.289 millones de pesos, en 2004, a 203.205 millones de pesos en 2006.

Adicionalmente, se presenta un aumento progresivo en la ampliación de cobertura como se puede observar en el cuadro siguiente

**Cuadro No.7 Alumnos en situación de desplazamiento atendidos**

<b>Descripción</b>	<b>2,003</b>	<b>2,004</b>	<b>2,005</b>	<b>2,006</b>
No. de alumnos en condición de desplazamiento atendidos	29,707	120,651	180,126	232,115

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Con el ánimo de brindar atención educativa, adecuada y pertinente a los niños desplazados, el MEN, ha implementado modelos educativos flexibles como: Aceleración del Aprendizaje, (atención a niños, niñas y jóvenes que se encuentran en extraedad y puedan terminar la básica primaria en menos tiempo) y el Programa de Educación Continuada CAFAM (educación semipresencial que permite a jóvenes y adultos validar grados de la primaria y el bachillerato)

Igualmente se están realizando pilotajes de otros modelos educativos flexibles para la atención de la Población Desplazada como “Círculos de Aprendizaje”

(sirve de “puente” para que los niños que están por fuera ingresen transitoria y flexiblemente al sistema escolar y los prepara para su integración definitiva). El MEN con apoyo de la cooperación internacional (OIM y CNR) desarrolla el modelo “Grupos Juveniles Creativos” (para jóvenes en la zona urbana que no han realizado la básica secundaria). Además, Se está evaluando el “Modelo Relacional de Julio Fontán” (atención educativa personalizada y desarrolla que componentes sociales y emocionales se implementa en básica y media). Los 3 modelos ofrecen procesos flexibles en los calendarios escolares y en el tiempo que cada niño requiere para su aprendizaje.

Desde 2002, se ha brindado capacitación en atención psicosocial a docentes y funcionarios en temas como:

- **“Escuela y Desplazamiento”, propuesta pedagógica donde se busca implementar estrategias educativas encaminadas a la recuperación de la identidad infantil y juvenil, mediante un trabajo pedagógico colectivo, a través de la utilización de espacios y contextos de animación y aprendizaje. En el 2006, se cuenta con la segunda versión de la propuesta y un tutorial de la misma que apoyará los procesos de autoformación de los docentes.**
- **“Herramientas Pedagógicas y Competencias para la Convivencia”, esta estrategia brinda capacitación en derechos humanos, cultura de paz, salud sexual y reproductiva y herramientas pedagógicas.**

En el cuadro No.8 puede verse el número de docentes y funcionarios capacitados en modelos y atención psicosocial:

**Cuadro No.8 Docentes y funcionarios Capacitados**

<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
1.600	816	3.613	169	2.502	<b>8.700</b>

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Teniendo en cuenta la política dirigida a los grupos de Población Desplazada que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, el Ministerio de Educación Nacional trabaja con poblaciones étnicas en la definición de una ruta de atención educativa diferenciada. Para el caso de la población indígena desplazada, se están coordinando reuniones con las organizaciones representativas de estos pueblos que permitan identificar las personas que se encuentran en esta situación e integrarlas a la oferta etnoeducativa que viene desarrollando la Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales-DPPI. Para tal efecto, se ha convocado a las organizaciones indígenas a nivel nacional: ONIC; AICO y OPIAC, los representantes de la Minga de Trabajo por la Población Indígena Desplazada y al delegado indígena al CNAIPD para elaborar un plan de trabajo que permita a las Entidades Territoriales Certificadas avanzar en los procesos de reconocimiento de esta población y ofertar una atención diferenciada y pertinente.

En concordancia con lo anterior, el Ministerio de Educación viene adelantando otras siete acciones: 1) Coordinación de mesas nacionales para la elaboración de una política de atención diferenciada a la población indígena, 2) Apoyo a la implementación de modelos educativos pertinentes que benefician a poblaciones ubicadas en zonas de alto desplazamiento en los departamentos del Putumayo (Kofanes), Cesar (Yukpas) y Magdalena (Kankuamo en Atanquez, 3) Apoyo a la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá para la adopción de un plan de atención e identificación de la población indígena y afrocolombiana desplazada, especialmente, a las poblaciones Kankuamo, Embera Katío y Pijao, 4) Asistencia Técnica a las Entidades Territoriales para la prestación del servicio pertinente y la organización de la oferta etnoeducativa, 5) Proyecto de Atención Pertinente a La Población Indígena en edad escolar, Donación Japonesa dentro de la cual se encuentra la población Ete Ennaka desplazada, 6) Definición y priorización en las Mesas Nacionales de Concertación de la Política Etnoeducativa de la atención diferenciada a la población indígena desplazada, 7) Apoyar la caracterización de esta población en la resolución 166 para optimizar la focalización de inversiones y acciones.

El Ministerio de Educación, con recursos de la cooperación internacional provenientes de la Comunidad Autónoma de Madrid, viene apoyando desde el 2005, un programa piloto de alfabetización, educación básica primaria y formación laboral, con el concurso de las Secretarías de Educación Certificadas, la OEI y la Dirección de Empleo y Trabajo del SENA, en Bogotá y Bolívar. El proyecto se encuentra atendiendo a 6.000 mujeres iletradas desplazadas cabeza de hogar, ubicadas en las zonas marginales de Cartagena, Magangue, San Pablo, Santa Rosa, Maria la Baja y Carmen de Bolívar. Actualmente, el 70% de la mujeres culminó el proceso académico de las cuales 2.000 están recibiendo la atención en formación laboral por parte de SENA.

Por otro lado, el Ministerio de Educación, en coordinación con la UNESCO, se encuentra desarrollando el proyecto “Atención a Población Afectada por el Conflicto” en los departamentos de Sucre y Chocó beneficiando a 9.000 jóvenes y adultos a los cuales se les está brindando la etapa fundamental de la metodología CAFAM de aprendizaje. Además, se incluye el componente de capacitación en procesos de perdón y reconciliación para los docentes, los jóvenes y adultos. Actualmente, el 80% de los beneficiarios están terminando el proceso y la capacitación se dio al 100% de los participantes.

El MEN promueve el fortalecimiento de las ETC para brindar atención educativa pertinente a los menores con necesidades educativas especiales - NEE por su condición de discapacidad o de capacidades o talentos excepcionales, incluidos aquellos que se encuentran en situación de desplazamiento. Actualmente, se está organizando la oferta educativa, formación de funcionarios y docentes y dotación de instituciones educativas con materiales didácticos que apoyen sus procesos de enseñanza y aprendizaje.

El MEN promueve el fortalecimiento de las Competencias Ciudadanas y trabaja, desde hace cuatro años, con la Alianza para la Paz y el Fondo de Población de la Naciones Unidas -UNFPA en la preparación de los proyectos pilotos. 1. El proyecto de “Educación Para el Ejercicio de los Derechos Humanos”, se desarrolla en los departamentos de Bolívar, Córdoba, Boyacá, Huila, y Guaviare. Durante el 2005 se realizó la fase de preparación y en el 2006 se esta desarrollando la fase de implementación y validación.

El proyecto beneficia a 8 Escuelas Normales Superiores 5.000 estudiantes y docentes en formación inicial, 200 docentes en ejercicio, 10 docentes de Facultades de Educación, 100 profesionales de Instituciones Sociales y Agentes Educativos. 2. El proyecto de “Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía” se desarrolla en los departamentos de Nariño, Bolívar, Bucaramanga, Caquetá, y Risaralda. El proyecto beneficia a 5 ETC, 50 instituciones educativas, 25.000 estudiantes, 1.000 docentes, 10 docentes de Facultades de Educación, 100 profesionales de Instituciones Sociales.

En el desarrollo de la articulación con las ETC, el MEN, durante 2005 consolidó y evaluó 304 diagnósticos, a partir de los cuales se viabilizaron, en 2006, 304 en la implementación de modelos educativos flexibles y capacitación, 9 en infraestructura educativa, 40 en dotación y mobiliario escolar. El aporte técnico y económico fue realizado en el marco de convenios del Ministerio de Educación con Acción Social, OIM y FUPAD.

Asimismo, Acción Social, con asesoría técnica del Ministerio, financió 145 proyectos de infraestructura educativa y 46 de dotación en mobiliario escolar.

#### **d. Avances en Capacitación para el Trabajo**

Por su parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, en cumplimiento de las acciones definidas en el Plan de Acción Integral de Atención a la Población Desplazada, ha desarrollado actividades de orientación ocupacional para 76.095 personas, correspondiente al período comprendido entre marzo de 2004 y julio de 2006, mediante las cuales se busca mejorar sus competencias para insertarse al mercado laboral o desarrollar alguna actividad económica productiva que les permita generar ingresos.

A continuación presentamos la distribución de los cupos de Orientación Ocupacional utilizados por población en situación de desplazamiento, a través de los Centros del Servicio Público de Empleo del SENA

**Cuadro No.9 Número de Cupos de Orientación Ocupacional para personas desplazadas Período 2002 a julio de 2006.**

<b>Año</b>	<b>Orientación Ocupacional</b>	<b>Meta</b>	<b>% Cumplimiento</b>
2002	Sin información	Sin información	-
2003	Sin información	Sin información	-
2004	5.833	Sin información	-

<b>Año</b>	<b>Orientación Ocupacional</b>	<b>Meta</b>	<b>% Cumplimiento</b>
2005	41.607	77.616	53,61%
Julio de 2006	28.655	151.893	18,87%
<b>TOTAL</b>	<b>76.095</b>	<b>229.509</b>	

Fuente: Dirección de Empleo y Trabajo. SENA

En lo que respecta a la fase de Capacitación del Plan de Acción Integral de Atención a la Población Desplazada, habría que decir, que se han ejecutado 149.287 cupos de formación en oficios productivos, emprendimiento, empresarismo y asociatividad, durante el período 2002 y Julio de 2006, a través de los cuales se busca mejorar las capacidades y destrezas de los beneficiarios y por consiguiente aumentar el nivel de empleabilidad de la Población Desplazada, como se puede observar en el siguiente cuadro.

**Cuadro No.10: Número de cupos de población desplazada para Formación Ocupacional. Período 2002 a julio de 2006.**

<b>Año</b>	<b>Formación</b>	<b>Meta</b>	<b>% Cumplimiento</b>
2.002	9.199	Sin información	
2.003	12.453	Sin información	
2.004	14.405	Sin información	
2.005	60.120	62.093	53,61%
A Julio de 2006	53.110	151.093	35.15%
<b>TOTAL</b>	<b>149.287</b>		

Fuente: Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo. SENA

Es importante resaltar que a partir de Octubre del 2005 y a través de la circular N° 5052-001482, lo concerniente a la oferta educativa, los horarios y la realización de los cursos fueron flexibilizados para su adaptación a las condiciones y necesidades de las poblaciones desplazadas en sus lugares de asentamiento.

De la etapa de capacitación resultan iniciativas productivas que reciben asesoría para su formulación en forma de proyectos; a pesar de que el número de iniciativas productivas presentadas por la Población Desplazada es relativamente pequeño, durante lo corrido de este año se han apoyado 11 planes de negocio.

A partir de los recursos regulares de los Centros de Formación, se han ofrecido la casi totalidad de los 149.2487 cupos de formación para la Población Desplazada, durante el período 2002 y hasta julio de 2006. Adicionalmente, para la vigencia 2006 se asignaron en la ley de presupuesto recursos propios del presupuesto de la entidad, del orden de \$1.406 millones, los cuales han sido trasladados a las regionales para la ejecución del Plan de Acción Integral de Atención a la Población Desplazada. Así mismo se han apropiado en la ley de presupuesto 2006 \$10.625 millones para atender preferiblemente a la Población Desplazada, a través del proyecto

Capacitación en Centros Agropecuarios y Mineros - Atención a la Población Desplazada. Igualmente, a través del Proyecto Jóvenes en Acción se destinaron recursos del orden de los \$25.218 millones y del proyecto Capacitación Jóvenes en Acción – Atención a la Población Desplazada por \$44.108 millones para la atención preferencial de la Población Desplazada.

Los resultados obtenidos con la implementación del PAIPD, son bastante dicentes, así lo demuestran las cifras, antes de 2002 no se tenían metas establecidas, y aun menos un Plan Integral que incluyera acciones conjuntas en materia de orientación ocupacional, formación profesional ocupacional para el trabajo y asesoría de proyectos productivos.

Igualmente y a partir del año 2005 Acción Social, incluyó acciones de formación en oficios semicalificados, proyecto de vida y asociatividad/empleabilidad, desde el programa de Reconversión Socio Laboral, inicialmente combinando Población Desplazada y Vulnerable. Para el desarrollo del mismo se han establecido dos estrategias: Formación Integral, donde las personas con edad entre 18 y 29 años de edad reciben el proceso de formación que corresponde a tres meses de formación en las entidades de formación y tres meses de práctica en empresas legalmente constituidas y para aquellos municipios donde no se puede contar con sitios de práctica, las entidades de formación establecen sitios de práctica cercanos a la realidad, para que los alumnos realicen sus prácticas. Ocupación Transitoria con Formación, dirigida a las personas entre 30 y 60 años de edad, con el fin de desarrollar actividades para el mejoramiento del entorno y condiciones del municipio de acuerdo con los sitios y trabajos previamente definidos con la Alcaldía. Al tiempo que se realizan esta ocupación transitoria, los alumnos se forman en el oficio de tal forma que puedan desarrollar la actividad paralelamente.

Para definir los oficios en cada uno de los municipios, se realiza un diagnóstico con la participación de la comunidad, las autoridades y las entidades que tienen presencia en el mismo. A partir del 2006 este proceso se realizó con el fin de atender específicamente a Población Desplazada, beneficiando un total de 1.080 personas en los municipios de Cali (Valle), Pasto (Nariño) y Buenaventura (Valle) con los siguientes cursos:

<b>OFICIOS SEMICALIFICADOS</b>			
<b>ESTRATEGIA 1: FORMACIÓN INTEGRAL</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Cursos</b>	<b>No. Grupos *</b>	<b>No de alumnos por curso</b>
	Auxiliar en procesamiento de productos pesqueros	2	50
	Artesanías	1	25
	Ebanistería	2	50
	Auxiliar en procesamiento de frutas (borojo, chontaduro, bananito)	1	25
Buenaventura	Auxiliar en servicios de mantenimiento básico para tractocamiones	2	50
	Auxiliar en reparación de motores de embarcaciones pequeñas y motos	2	50
	Ornamentación	1	25
	Auxiliar en instalaciones eléctricas domiciliarias	1	25
	Auxiliar en bodega y logística de almacén	3	60
	<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>360</b>
Cali	Auxiliar de calzado y marroquinería	2	50
	Auxiliar en confección de Jean y camiseta	1	25
	Auxiliar de preescolar	1	25
	Auxiliar en bodega y logística de almacén	2	50
	Auxiliar en construcciones livianas y acabados	2	50
	<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>200</b>
Pasto	Auxiliar en instalaciones eléctricas domiciliarias	2	50
	Ebanistería	2	50
	Reparación de electrodomésticos	1	25
	Promotor Turístico	1	25
	Auxiliar en preparación de abonos orgánicos y aplicación en jardinería	2	50
	<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>200</b>
<b>ESTRATEGIA 2: OCUPACIÓN TRANSITORIA CON FORMACIÓN</b>			
Cali	Promotor Ambiental	8	160
Pasto	Promotor Ambiental	8	160

Fuente: Programa de Reconversión Socio Laboral-Acción Social

#### **e. Avances en Acceso a Crédito y Proyectos Productivos**

El SNAIPD ha definido numerosas estrategias con miras a potenciar los proyectos de generación de ingresos y emprendimientos de la Población Desplazada. Entre éstas se destacan el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de FOMIPYME y Acción Social. Esta última entidad desarrolla sus acciones con los siguientes programas y convenios: Unidad Técnica Conjunta-UTeC, Atención integral a la Población Desplazada, convenio USAID y FUPAD y con los Programas de Desarrollo y Paz.

FOMIPYME, a partir del año 2002, ha aprobado 42 proyectos dirigidos a Población Desplazada y ha efectuado convocatorias específicas y términos de referencia orientados a atención de Población Desplazada.

Por tal razón y para apoyar el acceso de la Población Desplazada a los recursos de cofinanciación no reembolsables, a partir del año 2004, FOMIPYME ha modificado las condiciones para el acceso a las convocatorias de la siguiente manera: aumentó el monto de cofinanciación hasta el 80%, redujo el tiempo de constitución legal de las organizaciones

de Población Desplazada a menos de un año, concertó los términos de referencia con Acción Social y cooperación internacional incluyendo la cofinanciación de rubros adicionales a los apoyados regularmente como son: Insumos agroindustriales, gastos de alimentación para los beneficiarios del proyecto durante las capacitaciones y asistencias técnicas, material didáctico para las mismas, acompañamiento requerido para la presentación de los planes de negocios a las entidades financieras y para el desarrollo de la inversión (post crédito), catálogos de productos y servicios de las empresas beneficiarias del proyecto y honorarios de personal no calificado para el desarrollo de actividades específicas del proyecto.

El monto total de los recursos de cofinanciación aplicado en las diferentes convocatorias, a partir de 2002, corresponde a la suma de \$5.546 millones (valor total de los proyectos \$8.861), con una cobertura de 3.579 personas y 826 unidades productivas, que corresponden tanto a los proyectos liquidados como en ejecución.

Los proyectos de Población Desplazada han presentado cobertura en Departamentos en los cuales se han identificado mayores índices en recepción de población: Antioquia, Arauca, Bogotá, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Valle del Cauca

Así mismo este convenio ha contado a partir del año 2002, con aportes de la OIM por valor de \$980 millones para el componente no financiero y aproximadamente \$3.500 millones para el componente de Inversión. Por su parte Acción social ha aportado recursos a proyectos FOMIPYME – Desplazados, por valor de \$403 millones para el componente de Inversión.

**Cuadro No.11 Recursos FOMIPYME asignados a proyectos con Población Desplazada**

<b>AÑO</b>	<b>Recursos Fomipyme asignados Según Año Convocatorias Mill \$</b>	<b>Valor total de los proyectos Mill \$</b>	<b>% cof asignado</b>	<b>No Personas Atendidas</b>	<b>Unidades productivas Atendidas</b>
2002	348	911	38,19%	759	34
2003	1.685	2.836	59,41%	1530	253
2004	743,5	1.360	54,60%	292	345
2005	2.769,5	3.754	73,77%	998	194
<b>TOTAL</b>	<b>5.546</b>	<b>8.861</b>	<b>62,58%</b>	<b>3.579</b>	<b>826</b>

Dando respuesta a la coordinación entre las entidades del SNAIPD y de acuerdo con lo ordenado en el auto 178/05, en las vigencias 2004 y 2005, se realizaron las convocatorias conjuntas FOMIPYME – SENA dirigidas Población Desplazada, mujeres cabeza de familia, población vulnerable por la violencia. A partir de estas se han asignado recursos de cofinanciación por \$3.829 millones de pesos en 30 proyectos.

En lo que respecta a la atención diferenciada a la Población Desplazada, FOMIPYME ha asignado recursos por valor de \$2.474 millones en 11 proyectos que benefician a 1.233 personas afro colombianas y \$704 millones en 6 proyectos que benefician población indígena. Adicionalmente, se han realizado 24 talleres regionales conjuntamente con los entes territoriales con el objeto de identificar proyectos productivos de importancia y vocación regional, promocionar las convocatorias, capacitar a los asistentes en formulación básica de proyectos FOMIPYME (potenciales proponentes, ONG, asociaciones de Población Desplazada).

Para el año 2006 no se reportan resultados, dado que actualmente y hasta el 21 de septiembre (se prorrogó la fecha de cierre de la convocatoria, dada la gran cantidad de solicitudes allegadas), se encuentra abierta la Convocatoria FOMIPYME dirigida a la Población Desplazada y vulnerable por la violencia, con cobertura nacional; por un monto de \$5.625.467.648 (\$625.467.648 recursos vigencia 2005 y \$5.000.000.000 recursos vigencia 2006), para la cofinanciación de programas y proyectos enfocados a la creación y el fortalecimiento de unidades empresariales de los sectores comercial, industrial, agroindustrial, artesanal, turístico y de servicios; por lo tanto hasta que no se surta el proceso de evaluación y aprobación de incentivos no es posible reportar avance. Esta convocatoria cuenta con aportes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el componente de inversión en maquinaria y equipo, capital de trabajo y/o capital semilla no reembolsable para fondos rotatorios, de proyectos con cobertura en los departamentos de Valle, Nariño, Putumayo y Norte de Santander.

Por su parte, Acción Social, en cumplimiento de la ley 387, ha desarrollado entre los años 2002 - 2006 diferentes programas dirigidos a la atención para la generación de ingresos a la Población Desplazada. Estos programas han sido desarrollados directamente y/o en convenio con la cooperación internacional. Los proyectos de generación de ingresos se realizan ya sea a través de la modalidad individual o asociativa como se observa en los siguientes cuadros: Programas dirigidos a la generación de ingresos mediante la entrega de capital inicial para la creación de empresa

**Cuadro No.12 Beneficiarios de Programas de Generación de Ingresos - Acción Social**

<b>PROGRAMA O CONVENIO</b>	<b>2002 - 2004</b>	<b>2004 - 2006</b>
	<b>BENEFICIA RIOS</b>	<b>BENEFICIA RIOS</b>
Proyectos productivos y capital semilla Acción Social	7,623	315
Programa de Asistencia Económica	0	12,036
Convenios con Alcaldías y Departamentos	0	190
Programa de Paz y Desarrollo -	0	12,285

<b>PROGRAMA O CONVENIO</b>	<b>2002 - 2004</b>	<b>2004 - 2006</b>
	<b>BENEFICIA RIOS</b>	<b>BENEFICIA RIOS</b>
Proyectos Productivos		
Programa de Generación de Ingresos desarrollado por la UTeC	780	6,530
Programa de Reversión Socio Laboral	0	1,080
Programas de Generación de Ingresos con recursos de la USAID y ejecutados por FUPAD	0	2,944
<b>TOTAL</b>	<b>8,403</b>	<b>35,380</b>

Fuente: Acción Social

Otros programas: A través de estos programas como incentivos y empleo humanitario se busca

<b>PROGRAMA O CONVENIO</b>	<b>2002 - 2004</b>	<b>2004 - 2006</b>
	<b>BENEFICIA RIOS</b>	<b>BENEFICIA RIOS</b>
Incentivos Económicos	0	11,199
Empleo Humanitario	0	2,681
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>13,880</b>

Respecto a la participación de los hogares que han recibido recursos para generación de ingresos tenemos que entre los años 2002 y 2004 fue de 2.15% de los hogares registrados en el RUPD y entre el 2004 y 2006 fue del 13.97%.

Como se manifestó en capítulos anteriores, a partir de junio del año 2005, Acción Social, en convenio con cooperación internacional, empezó el desarrollo de un modelo de atención integral a la población recientemente desplazada que le permite atenderla desde la asistencia humanitaria con acompañamiento psicosocial y elaboración de un plan de vida con énfasis ocupacional, hasta con los programas de incentivos económicos o de asistencia económica donde de acuerdo con las habilidades de cada beneficiario se orientan hacia la vinculación laboral o el emprendimiento. Por este convenio han recibido recursos para apoyar sus proyectos o mejorar sus condiciones para el empleo 23.245 hogares desplazados de 33.000 que han recibido asistencia humanitaria a través de los convenios. Por estos convenios los hogares pueden recibir recursos entre \$380.000 y \$2.400.000 de acuerdo con las características y condiciones de los proyectos y planes de negocio elaborados.

#### **Cuadro No.13 Población atendida Convenios Cooperación Internacional**

<b>PROGRAMA</b>	<b>2,005</b>	<b>2,006</b>
INCENTIVOS ECONÓMICOS	2,093	9,106
PAE	3,594	8,442

Fuente: Área Socios estratégicos-Acción Social

A través de la Unidad Técnica Conjunta UTeC, unidad asesora de Acción Social que busca aumentar el nivel de respuesta del SNAIPD en la atención a la Población Desplazada, se han desarrollado entre los años 2002 y 2006 los siguientes programas de generación de ingresos tendientes hacia la estabilización:

**Cuadro No.14 Programas de generación de ingresos - UTeC**

<b>PROGRAMAS</b>	<b>2,003</b>	<b>2,004</b>	<b>2,005</b>	<b>2,006</b>	<b>TOTAL</b>
ALIANZAS - RED	780	3,773	677		5,230
PROGRAMA PROMOCIONAL DE CRÉDITO			467		467
ALIANZAS PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS			1,952	1,223	3,175

Fuente: UTeC

- A través del Programa Alianzas – Red con cofinanciación del Fondo del Japón para el Desarrollo Social, el Banco Mundial, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y la administración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por éste programa se vincularon 5.233 hogares en 5 ciudades con 22 proyectos, con el 70% de Población Desplazada retornada o reubicada y el 30% población vulnerable receptora de Población Desplazada.
- Con el Programa Promocional del Crédito se ejecutaron 3 proyectos, vinculando a 467 hogares en situación de desplazamiento, con créditos aproximadamente de \$7.900 millones.
- Por medio del Programa Alianzas para la Generación de Ingresos se aprobaron 13 proyectos para 9 ciudades beneficiando, hasta el momento 3.175 hogares. De estos hogares beneficiados, el 86% se encuentra inscrita en el RUPD.
- Otro de los programas a través de los cuales Acción Social apoya los procesos de generación de ingresos con la Población Desplazada es el Programa Desarrollo y Paz, que corresponde a una contrapartida del Programa Laboratorios de Paz. El Programa se ejecuta a través de dos componentes, uno de los cuales es específico para la atención a la Población Desplazada, para esto, utiliza una red básica de atención que promueve la protección social y la generación de ingresos a familias desplazadas en proceso de retorno o de reubicación y en prevención de desplazamiento.

- Este programa opera en cinco regiones con 109 municipios focalizados, siendo financiado con recursos de crédito del Banco Mundial y ejecutado por 5 organizaciones sociales. Desde sus inicios en el 2004 y hasta el 2006, ha cofinanciado 127 proyectos con Población Desplazada, de los cuales 82 están en ejecución. El número de familias incluidas es de 10.140. Se han gestionado 55 proyectos con población mixta para 14.088 hogares, de las cuales 2.145 son desplazadas, con enfoque de atención diferencial; el resto de Población Desplazada ha participado en los proyectos con población mixta.
- A partir del año 2005, Acción Social, en conjunto con la UTeC, empezó el desarrollo de un modelo de intervención para la generación de ingresos, en respuesta al CONPES 3400/05 y a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. A este esfuerzo se unieron durante el año 2006 el DNP y Ministerio de Comercio Industria y Turismo - FOMIPYME, teniendo como resultado una propuesta de modelo de intervención sobre la atención en estabilización socioeconómica como mecanismo para atender de manera eficiente la restitución de derechos de la población en situación de desplazamiento, el cual se empezará a ejecutar a partir del 2006 con una asignación de \$6.000 millones y una cobertura de 2.450 hogares. En principio la propuesta vincula entidades del orden nacional, pero se encuentra prevista la participación de la cooperación internacional, representada por la OIM y la FUPAD en el marco del Programa de Atención a Población Desplazada y Grupos Vulnerables.

Esta propuesta se basa en el desarrollo de escenarios prácticos de Generación de Ingresos (PGI) con sus respectivas herramientas, instrumentos y procedimientos, tendiente a su adopción como política pública en Generación de Ingresos y, establecer un escenario de gestión para la administración de los Programas. Para tal fin, se han establecido 3 actividades: Establecimiento de demandas y ofertas ocupacionales, atención en Generación de Ingresos (vinculación laboral, emprendimientos y fortalecimiento de negocios existentes) y Apoyo Financiero, ya sea para la vinculación laboral (consecución de documentos y mejora de presentación personal, etc.) o capital para el arranque o fortalecimiento de unidades productivas.

- 
- Por otro lado y mediante las gestiones realizadas por la Acción Social, la USAID determinó establecer un presupuesto de US\$101 millones para financiar programas de atención a Población Desplazada, a ser ejecutado por OIM y FUPAD en 170 municipios, 21 departamentos, con el fin de atender a 700 mil beneficiarios haciendo énfasis en atención diferencial. A la fecha, se encuentran abiertas 7 convocatorias para 9 departamentos. El valor total de estas convocatorias es de US\$6.900.000, para la atención de aproximadamente 27.800 familias.

## **f. Desarrollo Económico Local**

Acción Social, en la búsqueda de brindar una atención integral a través de todos sus programas sociales, implementó el programa de Familias en Acción dirigido a la Población Desplazada, el cuál consiste en otorgar a las madres de familia subsidios condicionados que aseguren la nutrición de niños menores de siete años y educación de los niños entre siete y dieciocho años.

Por tal razón y durante el segundo semestre de 2005, el Programa Familias en Acción inscribió cerca de 70.000 familias y durante los meses de febrero a abril de 2006, se realizó una avanzada, teniendo a la fecha vinculadas 121.476 familias desplazadas, beneficiando 239.714 niños. Este programa se constituye en un elemento fundamental de tránsito a la estabilización socioeconómica, ya que complementa el ingreso de las familias para educación y nutrición de sus hijos permitiéndole participar en los otros Programas de generación de ingresos ofertados por las entidades del SNAIPD.

El programa Familias en Acción es pertinente para atender esta población ya que se ha detectado que dentro de la población, quienes tienen mayor vulnerabilidad son las mujeres y los niños, adicionalmente, los mayores niveles de desnutrición y deserción escolar se presenta en esta población. De otra parte, el programa es útil para complementar el gasto que hacen las familias cuando acceden a servicios prestado por otras entidades como en el caso de salud y educación, es decir, una familia desplazada puede obtener un cupo en un plantel educativo pero no contar con los recursos necesarios para financiar todos los gastos asociados que implica estudiar.

El programa Familias en Acción para Población Desplazada tiene varias modificaciones en relación con el programa que se desarrolla para la población pobre del Nivel 1 del SISBEN, estas son:

- La selección de las familias beneficiarias se hace desde el sistema de registro de la Población Desplazada, es decir que sin importar el nivel en el SISBEN en el que se encuentren. Tampoco se hacen cortes en un período de tiempo, sino que cualquier desplazado puede ingresar sin importar el año de desplazamiento.
- El programa se flexibilizó en cuanto a la movilidad de las familias beneficiarias, es decir, un desplazado que decida cambiar de lugar de residencia, o retornar a su lugar de origen puede continuar beneficiándose de los subsidios.
- A diferencia de lo que sucede con las familias del nivel 1 del SISBEN para las que solo se realiza un proceso de inscripción por municipio, la inscripción al programa de familias desplazadas se puede hacer de manera permanente en las UAO's.
- El programa ha desarrollado un componente especial de acompañamiento, distinto al de las familias del nivel 1 del SISBEN y soportado en los elementos del apoyo psicosocial.

En 2006, se encuentran recibiendo este beneficio 121.476 familias y se espera ampliar la cobertura de este programa, hasta llegar al menos a 300.000 familias desplazadas en todo el país.

## **g. Promoción de Programas de Generación de Ingresos**

- Rural

En el marco de la MESER, a partir de éste año, el INCODER ha venido adelantando una estrategia de generación de ingresos, con una apropiación de dos mil ochocientos millones de pesos (\$2.800 millones), a través de los componentes de masificación de crédito, capital semilla y seguridad alimentaria que se describen a continuación:

- (i) Masificación de crédito: Para poner en marcha este componente se suscribió con la Fundación Colombia Mejor un contrato por valor de setecientos millones de pesos (\$700 millones), con el objeto de formular participativamente Proyectos Productivos, elaborar las programaciones y presentar las solicitudes de crédito ante el sistema financiero (fases de preinversión, inversión y post-inversión).

A la fecha se ha culminado el programa de socialización institucional a nivel regional; la formulación de planes de acción para el desarrollo de los proyectos productivos en los 81 predios priorizados; la identificación de las líneas productivas en el 96% de los predios; la viabilización de los proyectos y planes de inversión; y la selección de sujetos de crédito para radicar las solicitudes ante las entidades financieras.

- (ii) Apoyo a proyectos con capital semilla: En desarrollo de este componente, el INCODER destinó mil ochocientos cincuenta millones de pesos (\$1.850 millones) para apoyar con recursos de Capital Semilla para iniciar la ejecución de los proyectos productivos formulados en fase de inversión a partir de la materialización del anterior componente. Se espera atender a 1.403 familias de las cuales a la fecha se han identificado 882.

Para poner en marcha esta iniciativa se ha venido concertando con CORPOICA una estrategia de ejecución cuya fase de alistamiento está terminada y se traduce en la definición de criterios para la administración y aplicación de los recursos.

- (iii) Proyectos de seguridad alimentaria: Con el propósito de asegurar la subsistencia digna de la población asentada en los predios adjudicados por el INCODER se destinaron doscientos cincuenta millones de pesos (\$250 millones) para adelantar un programa que promueva la producción de alimentos para autoconsumo que a su vez, permita cierto arraigo previo a la consolidación de las condiciones para la estabilización socioeconómica de esta población.

En materia de crédito rural, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, mediante la Resolución No.04 de febrero de 2.003<sup>35</sup>, creó un programa especial de crédito para financiar proyectos asociativos que integren Población Desplazada, que ofrece unas condiciones financieras especiales: Tasa de interés igual a la DTF (Depósitos a Término Fijo) y garantía de hasta el 100% del valor del crédito por intermedio del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, que administra FINAGRO.

<sup>35</sup> Esta resolución fue reglamentada por FINAGRO mediante las Circulares VO-07 de marzo de 2.003 y VO-05 de Mayo de 2.005

Entre los avances se tiene que la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, en su Resolución N°18 de 2005, estableció modificaciones al Programa Especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario para financiar proyectos desarrollados bajo la modalidad individual. Adicionalmente, el Banco Agrario de Colombia en los Comités Director y Técnico de Crédito de la Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica Rural, con el objeto de promover e incrementar los recursos desembolsados en el marco del Programa de Crédito, ha orientado las organizaciones de población en situación de desplazamiento.

En esta línea, teniendo en cuenta el propósito de motivar la participación del sector privado para operar proyectos que integren a la PD, se acordó con la participación de los representantes de las organizaciones de la Población Desplazada la siguiente serie de incentivos: Participación en los excedentes de la producción, pago por la compra o alquiler del paquete tecnológico facilitado, exclusión sobre la responsabilidad crediticia, veeduría sobre la conformación del grupo de agricultores integrados y un incremento en el porcentaje de intermediación de los recursos.

El 29 de junio de 2006 el Banco Agrario de Colombia expidió la Circular Reglamentaria CR-127, a través de la cual se establecen las características y condiciones del programa de crédito que incluye la nueva modalidad de acceso individual para la Población Desplazada, adoptando el programa definido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, en virtud del cual los créditos por valor menor o igual a 20 ssmmlv tienen garantía FAG hasta del 100% y aquéllos que superan este valor del 90% del crédito. En el caso del crédito asociativo el monto se extiende hasta \$32'266.100 por cada desplazado integrado y la cobertura de garantía del FAG es hasta del 100%.

A Diciembre del 2004, el Banco Agrario realizó operaciones por un valor de \$317.672.500 por la línea de crédito asociativo y a julio de 2006 por \$2.968.966.000. Respecto al crédito individual, a Diciembre del 2004, se realizaron operaciones por un valor de \$17.134.150.586 y a julio de 2006 se han otorgado créditos por un valor de \$38.933.859.458.

- Urbano

Bancóldex asumió las funciones relacionadas con el plan de apoyo financiero de las Mipymes no vinculadas con el comercio exterior colombiano, incluida la relativa a la creación de líneas de crédito de redescuento para la financiación de proyectos productivos de carácter industrial y/o comercial que adelante la Población Desplazada, acorde con lo previsto en el numeral 3° del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, con el objeto de dar cumplimiento a esta obligación, Bancóldex creó e implementó dos líneas de crédito:

1. Línea de crédito de redescuento de los créditos otorgados por el Banco Agrario para el financiamiento de proyectos productivos de la Población Desplazada beneficiaria de la sentencia T 1635/00, a través del Banco Agrario.

2. Línea especial de crédito de redescuento (banca de segundo piso) para atender la financiación de proyectos productivos en el desarrollo de empresas de menor tamaño, por parte de la Población Desplazada o vulnerable afectada por la violencia, al amparo de la cual se financiarán actividades de transformación industrial y artesanal, comercio y servicios. Este programa de crédito fue implementado en el sector financiero mediante Circular Externa N°10 de 2003 expedida por Bancóldex, la cual fue concertada con Acción Social, donde se señalan las condiciones y términos que deben cumplirse para acceder a la financiación, así como el esquema de participación de la Red de Solidaridad Social (Ahora Acción Social), y el Fondo Nacional de Garantías S.A.

Esta línea tiene una tasa máxima DTF+ 8.5% E.A. para créditos a 5 años incluido un año de gracia a capital y con garantía automática del 50% por el Fondo Nacional de Garantías. El monto total es de hasta 25 smmlv para crédito individual y hasta 300 smmlv para créditos asociativos.

A través de la Sentencia T-1635/2000 y Circular Externa N° 10 de 2003, se canalizaron recursos de las líneas de crédito de redescuento de Bancóldex para la Población Desplazada, a través de intermediarios financieros. Esta entidad identificó y registro en sus bases de datos la Población Desplazada atendida. También se ha identificado Población Desplazada mediante el cruce de datos de la información del RUPD y las bases de datos de clientes del Banco por líneas tradicionales.

Por lo anterior, los emprendedores han visto limitado su acceso a los créditos de Bancóldex por políticas de otorgamiento de recursos de los intermediarios financieros, quienes deben someter sus solicitudes a sus sistemas de administración de riesgo crediticio, que obedecen a las instrucciones impartidas por la Superintendencia Financiera de Colombia, independiente de ser o no desplazado.

Ante las dificultades para la consecución de recursos por parte de la Población Desplazada, Bancóldex ha planteado la necesidad de establecer nuevos mecanismos de financiación y apoyo no financiero para la Población Desplazada que quiera constituir sus propias empresas, los cuales involucren no solo al sector gubernamental, sino al sector privado, toda vez que con la actual estructura financiera y jurídica de los intermediarios no ha sido posible otorgar recursos a muy largos plazos, ni atender grupos de población con necesidades especiales.

Desde que Bancóldex asumió las funciones relacionadas con el plan de apoyo financiero de las Mipymes no vinculadas con el comercio exterior colombiano, los recursos otorgados a la población en desplazamiento con líneas de crédito ordinarias o de convenio con entes territoriales han sido de 2.324 personas naturales, mientras que en el año 2002 el IFI atendió 88 personas.

En las cifras anteriores se incluye desembolsos de créditos para microempresas de 24 personas que han sido cobijadas en la Tutela 1635/00

por la suma de \$43.414.900 pesos y cuyo único intermediario es el Banco Agrario. Los demás beneficiarios fueron atendidos con líneas ordinarias de Bancóldex.

Aunque se han logrado avances en la atención a la Población Desplazada con recursos para generación de ingresos, y se cuenta con líneas específicas para la atención a la Población Desplazada, la misma no ha podido acceder a estos recursos, algunos por no ser sujetos de crédito y otros, han sido atendidos por intermediarios financieros con líneas ordinarias

En lo referente a la difusión de la línea de Bancóldex para proyectos y empresas de Población Desplazada, la misma se encuentra en la página Web de la entidad y se da a conocer de los intermediarios en las capacitaciones respectivas, así como en las jornadas de inducción del personal que se vincula a Bancóldex.

Se requiere que las entidades que tienen competencia en la estabilización destinen recursos orientados a la preinversión de las diferentes iniciativas presentadas por la Población Desplazada con el objeto de lograr un mayor acceso a las fuentes de financiación.

#### **h. Atención a Necesidades Habitacionales Básicas**

- Vivienda Urbana

Respecto de la política pública de vivienda urbana para la Población Desplazada, se creó el programa especial para la atención en vivienda y los restantes procesos de asignación de subsidio familiar de vivienda, con los cuales se atiende la demanda efectiva de subsidios, asignando a la fecha una cifra muy superior a las asignaciones realizadas antes del año 2004, demostrando igualmente el esfuerzo realizado por lograr un incremento sustancial de recursos, para atender las postulaciones recibidas a través de las Cajas de Compensación Familiar. Para ampliar lo relacionado con la gestión realizada por el Ministerio concordante con la atención de las nueve falencias señaladas por la Corte Constitucional en la Orden No. 8 del Auto No. 178 de 2005, correspondiente a la T-025 de 2004, nos permitimos informar:

En el período comprendido entre agosto de 2002 a 2003, fueron asignados 1.597 subsidios otorgados en cumplimiento de acciones de tutela, por un valor de \$12.239 millones de pesos. Posterior a la Sentencia, y en cumplimiento del programa especial para Población Desplazada abierto por el Ministerio, se aumentó significativamente el presupuesto de asignación de subsidios, permitiendo beneficiar un total de 31.792 hogares desde el 2004 a la fecha, por un valor de \$259.719 millones de pesos. Sumado a lo anterior, en el período comprendido entre marzo de 2003 a la fecha, se asignaron 17.630 subsidios a Población Desplazada en otros procesos, entre los que se cuentan la bolsa ordinaria, el concurso de esfuerzo territorial, y donde tienen prioridad en la asignación como en la bolsa de subsidio en especie y la bolsa única

nacional. El total asignado a la población en situación de desplazamiento asciende a 51.019 Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social, por un valor de \$390.556 millones de pesos.

En todo caso, y como quiera que históricamente las asignaciones presupuestales para vivienda de interés social han sido insuficientes, de acuerdo con la demanda efectiva, se está tramitando un proyecto de ley que eleva de \$150 mil millones de pesos a \$410 mil millones de pesos, el presupuesto anual correspondiente, con el que se espera aumentar nuestra contribución para remontar el déficit de vivienda de interés social en Colombia, y en particular, la demanda específica de la Población Desplazada, tanto en el área urbana como rural. Del total del recurso de este presupuesto se destinará la tercera parte para la Población Desplazada, de acuerdo con el CONPES 3436 de 2006.

En la medida que se aumenten los recursos correspondientes, y una vez se concluya la atención del listado de hogares calificados durante el año 2004 en cumplimiento del Decreto 4429 de 2005, se procederá en el primer trimestre del año 2007, a abrir un nuevo proceso de postulación para la Población Desplazada. Es de anotar que con las vigencias presupuestales de los años 2004, 2005, 2006 y la aprobación de las vigencias futuras del año 2007, ya se ha atendido el 86.28% de la lista de hogares calificados que se encontraba pendiente de asignación.

Todo lo anterior muestra que la Población Desplazada tiene acceso preferencial y diferenciado para el acceso a la política de Vivienda de Interés Social urbana que desarrolla el Gobierno Nacional. Sin embargo, la Población Desplazada interesada en acceder a los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana, también pueden postularse en la convocatoria de bolsa ordinaria y en la bolsa de esfuerzo territorial, con calificación especial en la bolsa de subsidio en especie y complementario y con prioridad en la asignación en la bolsa única nacional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en cada una de ellas.

El Ministerio, en desarrollo de la política de vivienda del Gobierno Nacional, facilita el acceso a vivienda de interés social urbana, en especial atención a la población víctima del desplazamiento inscrita en el Registro Único de Población Desplazada administrado por Acción Social, estableciendo condiciones favorables como las siguientes:

- a) No están obligados a la existencia del ahorro previo
- b) Realización de convocatorias especiales para atender a la Población Desplazada,
- c) Además de las modalidades de subsidio para compra de vivienda nueva, mejora o construcción en sitio propio, es posible invertir el valor asignado en la compra de vivienda usada o en arrendamiento.

- d) El subsidio otorgado a la Población Desplazada puede ser aplicado en cualquier área urbana a nivel nacional.
- e) Los hogares objeto del subsidio pueden ser aquellos conformados como mínimo por una persona o un grupo de parientes o no, que viven bajo el mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectados por el desplazamiento.

En cumplimiento del programa especial mencionado, a partir del 14 de agosto de 2004 se logró una de las convocatorias con mayor número de postulantes que se han presentado en las bolsas abiertas por el Ministerio, con un total de 44.907 hogares postulados, en adición a los hogares desplazados postulados en otros procesos de asignación, que permitieron ampliar la oferta de subsidios de vivienda en otras convocatorias de cobertura nacional, las cuales privilegian a la población mas vulnerable, en cuanto al acceso a una solución de vivienda. En comparación a las asignaciones de subsidios de Población Desplazada, anteriores a la postulación de junio de 2004 en las que solamente se atendieron 12 departamentos, la cobertura de la bolsa especial se incrementó del 37,5% al 100%.

Para poder difundir este tipo de procesos y garantizar una cobertura amplia de asignación del subsidio familiar de vivienda, se celebró con las Cajas de Compensación Familiar del país, reunidas en Unión Temporal, un contrato de Encargo de Gestión, con el fin de representar al Ministerio-FONVIVIENDA para la administración de los subsidios familiares de vivienda. Adicional a lo anterior, en coordinación con Acción Social, se continuará con la promoción masiva de los programas restantes en los que puede participar la Población Desplazada.

Con el fin de no perder el esfuerzo presupuestal del proceso anteriormente relacionado y con el cual se asignaron los subsidios en el período de 2004 a 2006 a los hogares desplazados, y que aún no lo han aplicado en una solución de vivienda, el Ministerio ha venido ampliando la vigencia de los subsidios asignados, de acuerdo con el seguimiento realizado al proceso de aplicación de los subsidios, para garantizar el acceso efectivo de la Población Desplazada a una solución de vivienda, tal como se estableció en el Decreto 250 de 2005.

Para mejorar el proceso de aplicación de los subsidios, el Ministerio promovió la expedición del Decreto 564 de 2006, en el cual, se redujeron los valores de las licencias de construcción para Vivienda de Interés Social. Así mismo, en los Departamentos del Valle del Cauca, Atlántico, Cesar y Córdoba, decretaron la exención total del impuesto de anotación y registro, en los procesos de transferencia del derecho de dominio de Vivienda de Interés Social. Lo anterior, se ha tomado como referencia para promover en otros departamentos los mismos procesos, y entre los que estarían incluidas las transacciones relacionadas con los subsidios de vivienda de Población Desplazada.

Por otro lado y debido a que los valores de la escritura y el registro de la misma ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, dependen de la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio, en conjunto con la mencionada Superintendencia, promueve un cambio normativo en el Estatuto de Notariado y Registro, con el fin de buscar la reducción de los costos de escrituración y registro de los documentos de transferencia del derecho de dominio para beneficiarios del subsidio de vivienda de Población Desplazada.

Respecto a otro de los requisitos especiales para la Población Desplazada se estableció que la elegibilidad de los proyectos de vivienda se suple con la licencia de construcción, para los municipios categoría especial 1 y 2, así como para los proyectos de mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio, las mencionadas elegibilidades podrán ser expedidas por las Cajas de Compensación Familiar.

De otro lado, la reglamentación sobre el subsidio familiar de vivienda urbana para Población Desplazada se encuentra en actualización de acuerdo con la experiencia adquirida en la implementación de la bolsa, por intermedio de la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar-CAVIS-UT, las organizaciones de Población Desplazada, Acción Social como entidad coordinadora, las entidades del Ministerio Público, entre otras.

El Decreto 951 de 2001 se modificó parcialmente mediante los Decretos 2100 y 4429 de 2005, con el fin de ajustar los procedimientos de asignación y desembolso de los subsidios, acordes con la situación específica de la población desplazada, de igual manera se expidió la Resolución 610 de 2004 y el Decreto 1526 de 2005, con los cuales se determinaron condiciones favorables para la población desplazada respecto de las elegibilidades de los proyectos de vivienda.

El Ministerio participa activamente en las siguientes reuniones en torno al sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada:

- De Sistemas de Información, que tienen por objeto coordinar la remisión de información entre Acción Social y las entidades del sistema relacionado con las personas que figuran en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada
- Jurídico, el cual asesora legalmente a las entidades que componen el Sistema.
- Técnico Nacional, que coordina a las secretarías técnicas de las mesas sectoriales y comités, relacionados con la gestión del sistema.
- Mesa Nacional de estabilización socioeconómica, rural y urbana, en la cual se verifica el avance del componente de estabilización, respecto de generación de ingresos y acceso a la vivienda.

No obstante la participación del Ministerio en las anteriores instancias del sistema y para aumentar la coordinación con Acción Social; establecer un

proceso de seguimiento a la asignación y aplicación de los subsidios en una solución efectiva de vivienda; y contar con un canal de comunicación efectiva entre el Gobierno Nacional y todos los actores que intervienen en la política de generación de vivienda para población desplazada, el Ministerio creó el Comité de Vivienda de Población Desplazada.

Respecto de los indicadores de gestión, el Ministerio considera que de acuerdo con la cifra efectiva de la demanda de vivienda para población desplazada, las funciones legales establecidas para la entidad y las normas correspondientes a la asignación de subsidios de vivienda urbana para población desplazada, se establecen los indicadores relacionados en el numeral 4 del anexo, los cuales evidencian la mejora sustancial en la atención a la población desplazada, de acuerdo a las gestiones realizadas en cuanto a la coordinación nacional y territorial de la política de vivienda.”

- Vivienda Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrolla el Programa de Vivienda de Interés Social Rural que entrega, por una sola vez, a través del Banco Agrario de Colombia<sup>36</sup>, un subsidio en especie o dinero (para construcción en sitio propio, mejoramiento y adquisición de vivienda nueva) a los hogares desplazados que se postulen a través de proyectos colectivos presentados por los entes territoriales<sup>37</sup> o las entidades privadas cuyo objeto social comprenda las diferentes modalidades de subsidio previstas.

Como respuesta a la sentencia T-025 de 2004 se han adelantado varias acciones tendientes al reconocimiento efectivo del derecho a una vivienda digna de que es titular la población en condición de desplazamiento; en términos comparativos el avance es significativo, pues mientras en los años anteriores se venían adjudicando recursos a la totalidad de los proyectos de vivienda presentados por esta población que cumplieran los requisitos de elegibilidad, desde el año 2005 se viene incorporando un rubro especial para atención a la Población Desplazada proveniente de un empréstito multilateral del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, a instancias del Convenio 067 de 2005 se recibieron aportes de Acción Social en el 2005 y 2006 de 20.000 y 7.000 millones de pesos, respectivamente. La totalidad de los recursos presenta el siguiente comportamiento:

**Cuadro No.15 Proyectos de Vivienda Rural**

Vigencia	Asignación (millones)	Proyectos	Hogares	% de hogares atendidos / hogares	% de cumplimiento de metas
----------	-----------------------	-----------	---------	----------------------------------	----------------------------

<sup>36</sup> Una vez se recepcionan las postulaciones radicadas por la población en condición de desplazamiento, la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia para determinar su elegibilidad, valida la veracidad de la información contra el Registro Único de Población Desplazada.

<sup>37</sup> Comprende cabildos gobernadores de los resguardos indígenas y consejos comunitarios de las comunidades negras.

				postulantes	
2005	22.277	105	3.819	31.5	106.31
2006	18.523	88	2.787	25.7	159.25

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Asimismo, el bajo porcentaje de entrega efectiva de los recursos del subsidio responde a la demora de las entidades territoriales en la consignación de la contrapartida establecida como requisito para los desembolsos y al incumplimiento de otros requisitos.

Por otro lado, a fin de establecer la discriminación positiva a que tiene derecho esta población y de flexibilizar sus condiciones de acceso al subsidio y la consecuente solución habitacional, se expidió en colaboración con el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Acción Social el Decreto 2675 de 2005 que además, otorga un incentivo cuando el tipo de solución involucra el retorno a los lugares de origen, puntajes por miembros del grupo familiar que sean adultos mayores, discapacitados y menores de 8 años y una calificación especial a los hogares uniparentales. Asimismo, establece una distribución departamental de recursos, teniendo en cuenta las variables de hogares expulsados por departamento y los mayores índices de postulaciones de hogares desplazados elegibles.

Los recursos de los subsidios son asignados a los hogares en una convocatoria anual que se divulga ampliamente, y por desembolsos contra obra, en cumplimiento de lo establecido para el efecto en los decretos 973 y 2675 de 2005 y atendiendo a las particularidades y esfuerzos específicos que demanda la ejecución del Programa. En la convocatoria especial de desplazados realizada en el segundo semestre de 2005 se reportó un número extraordinario de proyectos elegibles que no alcanzaron a acceder a los subsidios, por lo tanto, la Comisión Intersectorial de Vivienda en sesión de diciembre de 2005 consideró apropiado asignar el 50% de los recursos apropiados en la vigencia 2006 para la Bolsa Sectorial a la atención del rezago de estos proyectos, entendiendo la onerosidad que implica a los entes territoriales presentarlos al Banco Agrario de Colombia y la necesidad de entregar aceleradamente los subsidios a la población en condición de desplazamiento, con imperativas necesidades de vivienda.

Por otro lado, para apoyar a las entidades oferentes en la formulación de proyectos y, a su vez, incentivar su presentación, la Unidad Coordinadora de Vivienda del MADR y la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia con sus coordinaciones regionales brindan continuamente asesorías técnicas y capacitaciones en todos los departamentos del país, según un cronograma diseñado para tal fin.

- Acción Social

Entre los años 1999 y 2001 la entonces Red de Solidaridad Social (Hoy Acción Social) desarrolló programas de mejoramiento de vivienda rural y la construcción de infraestructura de servicios públicos en el marco de los convenios suscritos con la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI. Estos proyectos beneficiaron a 1496 hogares en situación o en riesgo de desplazamiento ubicados en 21 municipios de 10 departamentos, con una inversión de 4.181 millones de pesos.

Durante el período 2002 al 2004, la Red de Solidaridad Social hoy ACCIÓN SOCIAL, continuó la priorización de hogares en situación o riesgo de desplazamiento al programa especial de vivienda ejecutado en el marco de los convenios suscritos con la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI y el programa mundial de alimentos PMA, atendiendo en los componentes de vivienda rural, infraestructura de servicios públicos y saneamiento básico a 4016 hogares con un aporte total de \$8834 Millones de pesos, focalizados en 38 municipios de 17 departamentos. El valor promedio de la intervención por hogar en el componente de vivienda rural y saneamiento básico fue de 2.8 millones de pesos, con el componente de infraestructura urbana de servicios públicos fue de 1.6 millones de pesos.

En atención a lo establecido en el Decreto 250, ACCIÓN SOCIAL, diseño en el 2005 la estrategia de mejoramiento de condiciones de habitabilidad para atender a la población en situación de desplazamiento, actualmente ejecutada en alianza con agencias de cooperación internacional de USAID, a través de la unión de esfuerzos técnicos y económicos tendientes al desarrollo de estrategias que permiten la atención integral y oportuna a la Población Desplazada por la violencia en Colombia, a través de acciones de impacto rápido en la atención de las necesidades básicas habitacionales que permiten el asentamiento de los hogares desplazados que se encuentran en proceso de retorno o reubicación, vinculados a procesos de acompañamiento sicosocial - construcción Plan de Vida.

Es así que los resultados obtenidos con la concurrencia de cooperantes, administraciones locales y regionales, y organizaciones privadas indican que de la meta de 5000 hogares a atender durante el 2006 se han identificado 77% estos. Del total de hogares ubicados, el 78%, equivalente 3006 hogares, cuenta con la atención en mejoramiento de habitabilidad a través del suministro de kit de materiales de construcción, construcción de alojamientos temporales y mejoramiento de habitabilidad, focalizados en 62 municipios de 22 departamentos. Este esfuerzo presupuestal asciende a la suma de \$9.935 millones, de los cuales el 77% es aportado por ACCIÓN SOCIAL y el 23% es aportado por la Cooperación Internacional.

Para el año 2007, ACCIÓN SOCIAL ha estimado destinar para la implementación de la estrategia de mejoramiento de habitabilidad en sus componentes de Mejoramiento de Habitabilidad, Vivienda Saludable y promoción de política de vivienda de interés social, en beneficio de la

población en situación de desplazamiento 50 mil millones de pesos, los cuales serán ejecutados en coordinación y articulación con los ministerios de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, de Agricultura y Desarrollo Rural, entidades del orden territorial y organizaciones de cooperación internacional.

- Acceso a Tierras

En desarrollo de los programas de reforma agraria y en virtud de lo establecido en el Decreto 250 de 2004 el INCODER tiene a cargo implementar programas de titulación, adquisición y adjudicación para dotar de tierras la población en condición de desplazamiento. Para la adjudicación del subsidio integral - conformación de empresas básicas agropecuarias (Ley 812 de 2003), adelantado principalmente por la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad, se adquieren predios por compra directa y se reciben de la Dirección Nacional de Estupefacientes o del Incora en liquidación.

Entre enero de 2002 y diciembre de 2003 se adjudicaron 962 hectáreas a ciento treinta y tres (133) familias, y entre 2004 y lo corrido del 2006 se entregaron 20.919 hectáreas a mil quinientas sesenta y una (1.561) familias. Esto representó un incremento de 1.073% en el número de familias beneficiadas y de 2.074% en el área adjudicada, para los períodos respectivos. Los resultados obtenidos en adjudicación de tierras discriminados por cada una de las posibles modalidades y años muestran el siguiente comportamiento:

**Cuadro No.16 Acceso a tierras Población Desplazada 2.002 - 2006**

Modalidad	2002		2003		2004		2005		2006		TOTAL	
	Fam	Has	Fam	Has	Fam	Has	Fam	Has	Fam	Has	Fam	Has
Compra Directa	14	105	119	857	470	5599	259	2458	96	1150	958	10169
DNE					51	3145	136	2322	301	3190	488	8657
FNA					89	784	146	2046	13	225	248	3055
Total	14	105	119	857	610	9528	541	6826	410	4565	1694	21881

Fuente: Incoder

En el proceso que se adelanta en la presente vigencia se dispone de ciento ocho (108) predios evaluados, con un área de 19.062 hectáreas, por un valor de cuarenta y dos mil ochenta y cinco millones de pesos (\$42.085 millones)<sup>38</sup>. A su vez, de este gran total se encuentran en proceso de escrituración dieciséis (16) predios con un área de 2.953.1 hectáreas, por un valor de siete mil novecientos veintiséis millones de pesos (\$7.926.5 millones), los cuales serán

<sup>38</sup> En principio, supera la apropiación disponible para el Programa.

adjudicados en los próximos días a la población objetivo, en su mayoría, ya seleccionada con fundamento en el nuevo protocolo de entrega de tierras.

En relación con los predios transferidos por la Dirección Nacional de Estupefacientes, que han generado grandes dificultades por presentar, en gran parte, problemas de tenencia y ocupación y deudas fiscales y de servicios públicos que impiden adelantar programas de reforma agraria, cuya recepción y adjudicación fue suspendida, en el entendido que superaban la capacidad operativa del Instituto, se está trabajando en una solución con las demás entidades estatales que permita darle una nueva salida a los conflictos, sin entorpecer la gestión normal del INCODER. A la fecha, se tienen priorizados veintidós (22) predios para población campesina y desplazada con un área de seis mil ciento sesenta y nueve (6.169) hectáreas, en los cuales se han adelantado visitas técnicas, mensura y el proceso validación y precalificación de solicitudes. Entre los meses de septiembre y noviembre se tiene previsto realizar los comités de selección, la formulación, viabilización y validación de los proyectos productivos, así como la adjudicación de los predios.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 250 de 2004 en relación con el deber de gestionar la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y la titulación colectiva de comunidades afrocolombianas el INCODER reporta entre el 2002 y el 2006 lo siguiente: Se han titulado 611.621 hectáreas baldías a 11.443 familias de colonos y 1.171.081 en 61 títulos a 20.129 familias afrodescendientes. Por su parte, se han constituido 123 resguardos indígenas compuestos por 12.567 familias en 1.285.228 hectáreas. Además, en cumplimiento de la orden impartida por una sentencia de tutela, se adquirió un predio para varias familias desplazadas pertenecientes a la comunidad Kuankuama en el departamento de Cundinamarca con 162.3 hectáreas, por valor de mil cuatrocientos millones de pesos (\$1400 millones).

El Acuerdo 059 de 2006, nuevo protocolo de entrega de tierras a beneficiarios en condición de desplazamiento, proferido por el Consejo Directivo del INCODER, introduce cambios de cruces de información tendientes a evitar el fraude de los aspirantes a la asignación del subsidio con el SUR, IGAC, DIAN, DAS y SNR; la decisión vinculante de un cuerpo colegiado (Comité Especial de Desplazados - Decreto 2217 de 1996) sobre la selección de beneficiarios, la calificación de los proyectos productivos dispuestos como requisitos sine qua non para la asignación del subsidio; y ciertas intervenciones de la Procuraduría Agraria que permitan blindar el proceso.

## **i. Reparación a Víctimas de la Violencia**

De acuerdo con la definición de víctima de la violencia, consagrada por el artículo 15 de la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y por el artículo 5 de la ley 975 de 2005, los desplazados por la violencia tienen la calidad de víctimas y los derechos a la

verdad, la justicia y la reparación consagrados por la misma norma les serán garantizados al igual que a las otras tipologías de víctima. Si bien es cierto que la restitución de bienes es muy importante para la Población Desplazada, también es cierto que dicha población no se puede excluir de los otros componentes de la misma, tales como la indemnización, la garantía de no repetición y las medidas de satisfacción en los términos ordenados por el magistrado de Justicia y Paz, que profiera el fallo correspondiente.

En lo que hace referencia a la restitución de bienes abandonados y protegidos, se están adelantando varias acciones tales como: a) cruce de información y bases de datos de Acción Social con la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, b) revisión de los archivos físicos, que contienen casos individuales de víctimas de la violencia, por cuatro funcionarios de la Diji, debidamente autorizados y presentados por la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, c) Capacitación a la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía y Asesoría a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación por parte del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social, d) Presentación del Comisionado Jaime Jaramillo Panesso – representante de la sociedad civil, designado por el Presidente de la República, en el Consejo nacional de Atención a la Población Desplazada el 18 de julio de 2006, en donde explicó la hoja de ruta de la CNRR y la decisión de apoyar decididamente las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, así como el liderazgo en el tema de tierras que asumirá en su calidad de Comisionado en el departamento de Antioquia, en donde funcionará una Oficina Regional de la CNRR; e) La CNRR, en la plenaria del pasado 31 de agosto, aprobó la citación del director del INCODER, para la reunión ordinaria del próximo 19 de septiembre de 2006.

En desarrollo del artículo 49 de la ley 975 de 2005, y el decreto 4760 de 2005, el Gobierno Nacional, seguirá las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para la implementación de Programas de Reparaciones Colectivas, Comunitarias y Simbólicas, así mismo estará atento a adelantar las medidas de reparación de que trata el parágrafo 3 del artículo 12 del decreto 4760 de 2005, que entiende como medida de reparación colectiva la entrega por parte de los desmovilizados, de bienes destinados al desarrollo de proyectos productivos en zonas afectadas por la violencia, que beneficien a desplazados, campesinos y reinsertados que carezcan de medios económicos para su subsistencia.

## **j. Conclusiones**

Como se puede observar a lo largo de la información contenida en el presente capítulo, las entidades del SNAIPD han venido desarrollando un trabajo que permite a la Población Desplazada el goce efectivo de su derecho a la estabilización socioeconómica. Entendiéndose ésta, como un componente transversal que se logra en la medida en que la población va accediendo a servicios, beneficios y oportunidades en salud, educación, vivienda, crédito y

formación para el trabajo, ya sea en situación de restablecimiento o de retorno a su sitio de origen.

La gestión cumplida para la estabilización socio económica permite avanzar en el cumplimiento de la orden 13 relacionada con el goce al derecho a la estabilización socioeconómica, de las ordenes 8 y 9 relacionadas con el goce al derecho al alojamiento y vivienda básica, la orden 10 para el goce del derecho a la salud, orden 12 para el goce del derecho a la educación y Orden 14 goce del derecho al retorno y restablecimiento.

Para alcanzar una mayor cobertura para la Población Desplazada, las entidades han flexibilizado los requisitos y en la mayoría de los casos han adecuando la oferta institucional acorde con las condiciones, características y necesidades de la Población Desplazada, de tal forma que se ha dado una atención diferencial.

La participación de la Población Desplazada, en las diferentes convocatorias realizadas con miras a su estabilización depende de su interés individual, y aunque los recursos se ejecutan en buena proporción; falta una mejor receptividad de la Población Desplazada para comprometerse con acciones duraderas que permitan abandonar las condiciones de desplazamiento.

En la gestión de las diferentes entidades del SNAIPD, se evidencia un aumento significativo en la cobertura de atención entre el 2.002 y el 2006, es así como a nivel de salud pasó de tener 28.770 afiliaciones de hogares desplazados a 559.110 afiliaciones a 2.006 en el régimen subsidiado.

En educación se evidencia crecimiento en la cobertura de cupos escolares para Población Desplazada pasando de 29.707 en el 2.003 a 232.115 en el 2.006 Para avanzar en el goce del derecho al autosostenimiento y a la estabilización socioeconómica, Acción Social y las entidades del SNAIPD responsables de este componente, actualmente han desarrollado una serie de programas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la Población Desplazada. Por otro lado Acción Social, FOMIPYME y DNP han unido esfuerzos para armonizar programas de generación de ingresos dirigidos a Población Desplazada por la Violencia, desarrollando una propuesta que permita optimizar el sistema de atención. Todas estas iniciativas han permitido que el presupuesto asignado para la generación de ingresos se incremente considerablemente para el año 2007.

#### **IV. COMPONENTE DE COORDINACIÓN**

##### **FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA – SNAIPD<sup>39</sup>**

###### **a. Coordinación del SNAIPD**

---

<sup>39</sup> Auto 177 y Orden 3 y 4 del auto 178 de 2005 .

Para abordar el problema del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, a través de la ley 387 de 1997, se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada - SNAIPD con el objetivo de: a) atender integralmente, b) neutralizar y mitigar los efectos de la violencia, c) integrar los esfuerzos públicos y privados para la prevención y atención a situaciones de desplazamiento, y d) garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos.

El SNAIPD es la herramienta política y operativa que se expresa funcionalmente en un conjunto de entidades públicas y privadas que tienen por finalidad la implementación de la política estatal diseñada en favor de las personas en situación de desplazamiento. El SNAIPD es de doble dinámica: descentralizado para diseñar y operar los programas y proyectos de acuerdo con las necesidades del contexto y centralizado para la formulación de las líneas de política a través del Consejo Nacional y sus instancias de coordinación.

Aunque la ley 387 de 1997 y su decreto reglamentario 2569 de 2000 daban líneas claras para la composición y funcionamiento del SNAIPD, hay que aceptar que en la práctica éste no estaba actuando de acuerdo con la dimensión del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Con la expedición del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Decreto 250 de 2005), el SNAIPD se organiza en instancias de coordinación tanto en el ámbito nacional como en el territorial, presentándose avances en acciones de política y coordinación.

El desarrollo de las acciones de coordinación adelantadas por el SNAIPD se ven reflejadas en el transcurso del presente informe, las cuales fueron direccionadas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la PD y en cumplimiento de la política pública.

Sin embargo aún se evidencia la falta de articulación y seguimiento entre las instancias de coordinación y es en este sentido que se deben emprender las acciones necesarias que derivaran en una mejor atención para la población y las cuales serán abordadas posteriormente en este informe. No obstante, los principales avances en coordinación obtenidos desde la notificación de la sentencia T 025 de 2004 son los que se exponen a continuación.

### **a.1 Instancias de Coordinación Nacional (Orden 4ª Auto 178 de 2.005)<sup>40</sup>**

#### *Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - CNAIPD*

El avance más importante que se ha logrado, luego de la declaración de un estado de cosas inconstitucional, es la formulación de la política pública de atención al desplazamiento forzado contenida en el Plan Nacional del SNAIPD<sup>41</sup>. Este documento se constituye en la estrategia fundamental con que cuentan las entidades del Sistema para dar una respuesta efectiva y oportuna a la población en situación de desplazamiento, en cuanto a la concertación y coordinación de las acciones.

---

<sup>40</sup> Ordena que en un plazo de 3 meses establezca y ponga en marcha prontamente un programa de acción coordinado para la superación de las falencias en la capacidad institucional señaladas en el párrafo 3.6 del anexo del auto.

<sup>41</sup> Decreto 250 de 2.005

Notificado de la Sentencia T-025 de 2004, el CNAIPD ha sesionado en once (11) oportunidades, tres (3) en el 2004, cuatro (4) en el 2005 y (4) en 2.006, con el objeto de implementar medidas encaminadas a la superación de las falencias detectadas por la Corte Constitucional y que originaron la declaratoria del estado de cosas inconstitucional:

<b>SESIÓN</b>	<b>ACCIONES</b>
Marzo 18/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de la Sentencia T-025 y se establecen responsabilidades.</li> <li>• Presentación y adopción del Plan de Acción Nacional de Desplazados</li> <li>• Aprobación de la creación del Comité Jurídico del SNAIPD</li> </ul>
Mayo 7/2004	<p>Recomendaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Hacienda: inclusión en la ley de presupuesto de un artículo de destinación de recursos de las entidades del SNAIPD para atención a la PD y solicitud de adición presupuestal para la vigencia 2.004</li> <li>• Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: solicitud de adición presupuestal para adquisición de tierras y mayor consecución de tierras para PD. Flexibilización de la línea FINAGRO y clarificación en sus procedimientos.</li> <li>• DNP y Ministerio de Hacienda: efectuar una caracterización presupuestal de hogares de la PD.</li> <li>• Garantizar la Participación de las Organizaciones de Población Desplazada-OPD en el CNAIPD y se recomienda la creación de la mesa Nacional de OPD.</li> <li>• Se insta para la creación de las Mesas Nacionales.</li> </ul>
Septiembre 13/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza seguimiento de las recomendaciones efectuadas en la sesión pasada (7 de mayo) y se presentan los proyectos presupuestales por parte del DNP – Ministerio de Hacienda.</li> <li>• Se nombra una comisión de trabajo interinstitucional para consolidar la información del Plan de Acción y cronograma preciso, con el objeto de hacer seguimiento en el avance de la superación de falencias institucionales emanadas de la sentencia T-025.</li> </ul>
Enero 12/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación del Plan Nacional (Se eleva a decreto 250 el 7 de febrero de 2005)</li> <li>• Presentación del informe presupuestal y caracterización por parte del DNP y Acción social.</li> <li>• Aprobación del Comité Técnico de Sistemas de Información</li> <li>• Se recomienda la participación de la PD en las Mesas Nacionales</li> </ul>

<b>SESIÓN</b>	<b>ACCIONES</b>
Abril 4/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se presenta los lineamientos para la expedición del documento CONPES presupuestal para la atención a la PD.</li> <li>• Se presentan las acciones para la conformación de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD y ordena la depuración de la base de datos de las organizaciones.</li> <li>• Se socializa y se invita a la participación activa del encuentro de Gobernadores y Alcaldes para instar la voluntad política y generar mayores compromisos. Se realiza el 6 de Mayo con la participación de 10 gobernadores, 45 alcaldes y las entidades del SNAIPD.</li> </ul>
El 29 de junio, del año en curso, el CNAIPD presenta ante la Corte Constitucional en audiencia informativa, el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T – 025 de 2004.	
Agosto 6/2.005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de los avances y falencias en el cumplimiento de la T-025 y se recomienda las acciones correctivas a seguir por cada entidad.</li> <li>• Se propone una reunión de equipos con el Ministerio Público y la Contraloría para definir acciones conjuntas que verifiquen la apropiación presupuestal por parte de las entidades territoriales.</li> <li>• Se aprueba la invitación permanente al CNAIPD de la Federación de Municipios y la Confederación de Gobernaciones y al consorcio FUPAD – OIM.</li> <li>• Se presenta la solicitud para estudio de apoyo económico a la MNFOPD.</li> </ul>
Diciembre 1/2.005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción de los acuerdos 1 y 2 del CNAIPD</li> <li>• Socialización del documento CONPES 3400 de 28 de Noviembre de 2.005.</li> <li>• Se socializa la propuesta de modificación del Decreto 2569/00 (suspendido por observaciones de las OPD)</li> <li>• Se presenta el seguimiento de la directiva 08 de 2.005 expedida por la Procuraduría General de la Nación</li> <li>• Adopción de las respuestas de las Ordenes 3 y 4 del Auto 178 de 2.005 y se adoptan el formularios de respuesta a la Corte</li> </ul>
Marzo 7/2.006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción de los Acuerdo 3 y 4 del CNAIPD</li> <li>• Se pone en consideración la circular 02 de 2.006 expedida por DNP, Ministerio de Hacienda y Acción Social de seguimiento presupuestal.</li> <li>• Presentación de los avances en el cumplimiento de las Ordenes 3 y 4 del Auto 178/05</li> <li>• Presentación del Tablero de Control Complementario de SNAIPD.</li> <li>• Se propone la conformación del grupo de las oficinas</li> </ul>

SESIÓN	ACCIONES
	<p>de comunicaciones del SNAIPD y se socializa la campaña “Los Derechos son Hechos” con el concurso de la Comisión Nacional de Televisión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialización de los avances del Auto 177/05</li> <li>• Se acepta como invitado permanente a la Comisión de Seguimiento a la Política Frente al Desplazamiento Forzado</li> </ul>
Junio 13/2.006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo extraordinario para aprobar el Plan Integral a los Pueblos Indígenas en Riesgo o en Situación de Desplazamiento (plan de retorno a Nukak Makú)</li> </ul>
Julio 18/2.006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación del balance de cumplimiento de la Sentencia T-025.</li> <li>• Informe de avance del Plan Integral a los Pueblos Indígenas en Riesgo o en Situación de Desplazamiento (plan de retorno a Nukak Makú).</li> <li>• Presentación de la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación.</li> <li>• Socialización de la resolución 1700 de 2.006 expedida por el Ministerio de Defensa para expedición de libretas militares a la PD.</li> <li>• Se aprueba la modificación del Comité Jurídico para efectos de su ampliación.</li> <li>• Se designa al programa Presidencial para la Protección de los derechos Humanos y el DIH a efectos de establecer una estrategia que garantice el traslado de los líderes territoriales de la MNFOPD para su asistencia a las sesiones ordinarias del CNAIPD.</li> </ul>
Septiembre 6/2.006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de la respuesta del Auto 218 a la Corte. El CNAIPD reconoce que no ha superado el estado de cosas inconstitucional pero se ha avanzado significativamente en temas específicos.</li> <li>• Adopción del Acuerdo 6 para Entes Territoriales, formulado y propuesto por el Ministerio del Interior y de Justicia.<sup>42</sup></li> <li>• Aprobación de la conformación de un grupo interinstitucional de alto nivel para agilizar las respuestas del SNAIPD y ser fuerza vinculante en las acciones de coordinación.</li> </ul>
<p>En desarrollo del Documento CONPES 3400 de 2005, se generó un modelo con escenarios prácticos en generación de ingresos urbanos para PD en alianza con DNP, Ministerio de Industria Comercio y Turismo a través de FOMIPYME, Acción Social y Unidad Técnica Conjunta – UTeC<sup>43</sup>.</p>	

<sup>42</sup> Exhortación a mayores compromisos de los entes territoriales

<sup>43</sup> Unidad Técnica Conjunta, Convenio ACNUR – Acción Social para el apoyo en el diseño y puesta en marcha de la política pública con población vulnerable y desplazada por la violencia.

Resultado de estas decisiones adoptadas por el CNAIPD a través de sus sesiones, se han presentado avances en el mejoramiento y redireccionamiento de la política pública de Atención a la PD; siendo imperativo mejorar la articulación de las instancias de coordinación, con el objeto de garantizar el funcionamiento armónico y sostenible del Sistema.

Posterior a la decisión de la Corte, y como resultado del funcionamiento del CNAIPD, fueron conformadas las demás instancias coordinadoras, quienes han generado acciones que desarrollan y complementan las decisiones tomadas en materia de coordinación. Estas acciones se observan a continuación:

<b>INSTANCIA DE COORDINACIÓN</b>	<b>ACCIONES</b>
<i>Comité Técnico</i>	Conformado en el 2006, ha sesionado 4 veces para evaluar las tareas asumidas en el Consejo del 7 de marzo. Adoptó su reglamento interno, y realizó el análisis de los planes operativos de las Mesas Nacionales. Adicionalmente ha evaluado los avances y estancamiento frente a la Orden 4ª del Auto 178.
<i>Mesa Nacional de Prevención y Protección</i>	El Programa Presidencial para la Protección de los Derechos Humanos y el DIH, asume la Coordinación de la Mesa Nacional de Prevención al Desplazamiento Forzado y la primera tarea que adelanta es la formulación del Protocolo de Funcionamiento de la Secretaría, en el que se señalan las entidades con competencia en el tema y las funciones asignadas; el plan de acción diferencial para la protección a la vida de la Población Desplazada así como la enunciación de los indicadores; las áreas que se encargarán de su ejecución y las metas a cumplir en el corto, mediano y largo plazo. Con base en el Protocolo, entre mayo de 2005 y junio de 2006 se han realizado 6 sesiones de trabajo con el objeto de construir, con cada entidad, las actividades, indicadores, metas, estrategias de seguimiento y coordinación, que faciliten la implementación del Componente de Prevención, que componen el plan operativo de la mesa. Este plan se encuentra para aprobación.
<i>Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia</i>	La Mesa se instala el 17 de junio de 2005, a la fecha a sesionado cinco veces, con la participación del ICBF, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación y Acción Social quien ejerce la Secretaria Técnica. Han consolidado las acciones específicas en este componente de atención de cada una de las entidades participantes de la

INSTANCIA DE COORDINACIÓN	ACCIONES
	Mesa, se elaboró la Ruta y plan operativo 2.006-2.007 de Mesa que permita la articulación de las acciones, el cual se encuentra en estudio de las OPD.
<i>Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica Rural</i>	<p>La mesa de estabilización Socioeconómica para el sector rural se ha reunido 11 veces entre los años 2005 y 2006. Como soporte a las actividades y decisiones a tomar en esta Mesa creó el Comité para el grupo de Tierras y Generación de Ingresos.</p> <p>Igualmente y para promover la línea de crédito FINAGRO se creó el Comité Director de Crédito, el cual ha sesionado cada mes durante el último año y el Comité Técnico de crédito desde el cual se hace seguimiento a los mecanismos con que se cuenta para la promoción de las líneas de crédito (Convenio INCODER - Colombia Mejor, Consultoría PADEMÉR, acompañamiento Acción Social). La Mesa tiene un protocolo que describe su objetivo, conformación, periodicidad de reuniones, participación de la PD y de otras Organizaciones de la PD entre otras cosas. Es importante aclarar que esta mesa se venía reuniendo mensualmente, pero que esto fue variado y se acordó que sesionara bimensualmente a partir del 4 de agosto del año en curso</p>
<i>Comité de Vivienda de la Mesa Sectorial de Estabilización Socioeconómica de Población Desplazada</i>	<p>Ha sesionado en 12 oportunidades, con la participación de la Dirección del Sistema Habitacional del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar, la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gerencia de Vivienda Rural del Banco Agrario, Representantes de la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada, la Subdirección de Atención de Población Desplazada de Acción Social, la Subdirección de Vivienda del Departamento Nacional de Planeación y el Grupo de Gestión Hábitat y Vivienda de Acción Social.</p> <p>Los avances que se han reportado a la fecha son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El cumplimiento de los convenios Interadministrativos 066 de 2005 y 001 de 2006, con los cuales la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ha apoyado el proceso de asignación mediante la transferencia de recursos al Ministerio por 60 mil</li> </ul>

INSTANCIA DE COORDINACIÓN	ACCIONES
	<p>millones de pesos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El proceso de desembolso de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana asignados a Población Desplazada, y las acciones que se deben adelantar para agilizar el proceso.</li> <li>• La coordinación de la atención a la Población Desplazada, por parte de Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y dentro de la cual se encuentra la asignación de los subsidios de vivienda de interés social.</li> <li>• Garantizar los canales de comunicación efectivos con las organizaciones de Población Desplazada, respecto del acceso al derecho a la vivienda.</li> </ul> <p>Adicionalmente, se formuló y aprobó el reglamento operativo del comité de vivienda de la mesa sectorial de estabilización socioeconómica de Población Desplazada</p>

Como órganos consultores técnicos del CNAIPD y el SNAIPD, se crean las siguientes instancias asesoras, como soporte a los procesos de coordinación:

- Comité Jurídico

Creado mediante resolución 5601 del 25 marzo de 2.004. Desde su creación ha sesionado en 22 oportunidades con periodicidad mensual, contando con la participación de los coordinadores de las oficinas jurídicas de las entidades que conforman el SNAIPD.

Como resultado de este trabajo se han llevado a cabo las siguientes acciones:

- a) Estudio y trámite de los proyectos de decreto reglamentarios de la ley 387 de 1997: Decreto 250 de 2005 y Decreto 2675 de 2005.  
Actualmente en trámite: Reforma Decreto 2007 de 2001.
- b) Seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T – 025 de 2004 y de los autos 176, 177 y 178 de 2005.
- c) Seguimiento en la implementación por parte de las entidades del SNAIPD del acuerdo 01 y 02 del CNAIPD.
- d) Construcción coordinada por Acción Social del Cumplimiento de la **Orden 15 del Auto 178 de 2005<sup>44</sup>**:

<sup>44</sup> Garantizar el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, de conformidad con la cual se previno “a todas las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes, que en lo sucesivo se abstengan de incorporar la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley.”

- Con la expedición del Acuerdo No. 01 de 2005 por el CNAIPD, se definen criterios de respuesta a los Derechos de Petición para garantizar que se abstengan de exigir un fallo de tutela para acceder a beneficios.
- Se construye y adopta la Ruta de Derechos de Petición de la PD, mediante adopción de actos administrativos, con el fin de dar un trato preferente a la PD en esta materia, toda vez que muchas de las tutelas promovidas se fundamentaban en este derecho.
- Expedición del acto administrativo por parte de las entidades SNAIPD estableciendo ruta de respuesta a derechos de petición y trato prevalente en oportunidad y eficacia. Adoptado en Acción Social mediante Resolución No. 9723 del 26 de mayo de 2006.
- Se implementa la matriz de seguimiento de tutelas por parte de todas las entidades del SNAIPD con aplicación de indicadores, que permiten verificar la información de tutelas vs. fallos en contra, mecanismo que permite evidenciar la no exigencia de tutela para atender a la PD.
- Se expedieron actos administrativos (Resoluciones, directivas, circulares, etc.) prohibiendo a los funcionarios exigir la acción de tutela como requisito previo para atender a la PD. Hoy ninguna entidad del SNAIPD exige esta acción a la PD para acceder a la oferta institucional.
- Expedición del acuerdo No. 02 de 2005 por el CNAIPD, en donde se consagra el derecho de participación de la OPD, a efectos de recibir información sobre entidades que incorporen interposición de tutela como requisito para acceder a beneficios.

El Comité Jurídico se ha ubicado como espacio permanente de análisis y evaluación desde el marco legal de las acciones del SNAIPD, logrando unificación de criterios, apoyo judicial y la implementación de decisiones adoptadas por el CNAIPD. Con la notificación del Auto 178 de 2005, adelantó el cumplimiento de la orden 15, dando como resultado la puesta en ejecución de las herramientas citadas, que las entidades del sistema han reportado a la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social, manifestando una disminución general de la interposición de acciones de tutela, y un aumento en la no prosperidad de aquellas interpuestas.

- ***Comité de Sistemas de información***

Mediante Resolución 5139 del 13 enero de 2.005, se crea el Comité Técnico de Sistemas de Información del SNAIPD, el cual ha sesionado en 16 oportunidades con periodicidad mensual. En este comité participan todas las entidades del SNAIPD y en calidad de invitados la Registraduría General del Estado Civil, las Secretarías de Salud y de Gobierno de Bogotá y el consorcio FUPAD – USAID.

A través del intercambio de información del Comité se ha fortalecido la información del Registro Único de Población Desplazada, toda vez que las ayudas reportadas y registradas han permitido focalizar más eficientemente su gestión.

Desde el mes de marzo de 2.006 se determinó que la información de cada entidad, referente a la caracterización y ayudas entregadas a la PD, previa entrega de información por parte de Acción Social, fuera enviada para su incorporación al Registro Único de Población Desplazada estableciendo acuerdos de confidencialidad e intercambio de información y periodicidad de envío. Resaltamos que la caracterización proveniente de las entidades del SNAIPD se procesa siguiendo la línea de caracterización por fuentes alternas. Paralelamente se realiza la definición de usuarios en el Registro Único de Población Desplazada para cada entidad, la consulta en línea al Registro Único de Población Desplazada para las entidades del SNAIPD y la revisión y ajustes de los reportes generados por el Registro Único de Población Desplazada.

## **a.2 Aspectos de Coordinación Territorial. Avances Auto 177<sup>45</sup>**

El Señor Ministro del Interior y de Justicia, Doctor Carlos Holguín Sardi, con todo respeto se permite dar cumplimiento al Auto 177 de 2005 emanado de la Honorable Corte Constitucional, de acuerdo con lo que le ha sido informado fueron las gestiones adelantadas por el Doctor Sabas Pretelt de la Vega en ejercicio de sus funciones como Ministro y bajo la dirección de la Doctora Sandra Devia, en cabeza de la Dirección de Orden Público y Asuntos Territoriales.

El Ministerio del Interior y de Justicia tiene la mejor intención en ahondar y fortalecer todas las acciones que sean necesarias para posibilitar una mejor y más eficiente comunicación con Alcaldes y Gobernadores y con las Federaciones de Departamentos y Municipios, tendientes a asegurar un mayor esfuerzo por parte de los entes territoriales en materia de atención a la Población Desplazada. Es por esto, que bajo la coordinación del Viceministerio del Interior y sin impacto fiscal para el presupuesto general de la Nación, se creará, a la mayor brevedad, una subdirección, con un personal dedicado de manera exclusiva a atender estas tareas.

- Coordinación con Entes Territoriales (Gobernadores y Alcaldes)

Notificado el auto 177 de 2005, el Ministerio del Interior y de Justicia adelantó la evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la Población Desplazada, de tal manera que fue posible conocer el nivel de avance y de respuesta a los compromisos legales de las entidades territoriales frente al SNAIPD, evaluación que se presenta a continuación:

Se desarrolló el análisis individual y completo correspondiente a la información remitida por el 100% de los departamentos, de acuerdo con los

---

<sup>45</sup> Promover que los Gobernadores y Alcaldes adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones constitucionalmente definidas de atención a la PD a cargo de las entidades territoriales y los recursos que deben destinar para proteger efectivamente sus derechos.

indicadores diseñados para tal fin, de la información y el comportamiento que entidades territoriales reportaron en ésta materia<sup>46</sup>.

De acuerdo con los Indicadores de medición planteados, se evidencia una mayor gestión y respuesta de las entidades territoriales entre 2004 y 2006, en la ejecución de la política local y la recolección de información con los municipios de su jurisdicción.

***“1.1 Situación actual de la Población Desplazada ubicada en cada municipio y departamento y los riesgos existentes de incremento del desplazamiento.”***

Clasificación Departamental: Departamentos expulsores: 18 Departamentos receptores: 14

<b>DEPARTAMENTOS EXPULSORES MÁS SENSIBLES:</b>	<b>DEPARTAMENTOS RECEPTORES MÁS SENSIBLES:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antioquia: 308.538</li> <li>• Bolívar: 181.654</li> <li>• Magdalena: 124.125</li> <li>• Cesar: 113.443</li> <li>• Chocó: 96.959</li> <li>• Caquetá: 81.554</li> <li>• Putumayo: 81.442</li> <li>• Tolima: 79.297</li> <li>• Sucre: 77.370</li> <li>• Valle del Cauca: 70.115</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antioquia: 267.093</li> <li>• Bolívar: 127.771</li> <li>• Bogotá: 120.927</li> <li>• Sucre: 13.668</li> <li>• Magdalena: 104.668</li> <li>• Valle: 103.678</li> <li>• Cesar: 90.033</li> <li>• Córdoba: 76.095</li> <li>• Santander: 74.862</li> <li>• Atlántico: 66.736</li> </ul>

- Sólo 6 departamentos (Antioquia, Boyacá, Caldas, Magdalena, Putumayo, y Santander) reportan tener un Plan Integral Único (PIU-Ley 387/97) en funcionamiento, lo cual evidencia una falencia generalizada en la coordinación entre el Departamento y los municipios de su jurisdicción. El Ministerio ha logrado identificar los problemas más recurrentes y sus diversas soluciones, que se incluyen dentro de la propuesta de la nueva ley del Plan Nacional de Desarrollo, en coordinación con el DNP y el Ministerio de hacienda. Se hicieron gestiones con la Federación de Departamentos, con el fin de instar a aquellos que no lo tenían para elaborarlo.
- Conforme a la información del Registro Único de Población Desplazada (RUPD.) tan sólo el 8% de los municipios del país (83) no reportan la recepción de Población Desplazada por la violencia. La muestra de municipios objeto de análisis (629 municipios) representa el 57% del total de municipios con Población Desplazada y agrupa el 62% de la

<sup>46</sup> Ver carpeta “Análisis de Comportamiento Territorial”

Población Desplazada registrada en el RUPD. La inversión en atención a la Población Desplazada reportada por la muestra de municipios asciende a \$139.607 millones y representa el 0.98% de la inversión total reportada por dichos municipios. En la muestra de municipios analizados la inversión promedio por desplazado asciende a \$97.378.

***“1.2 La evolución del presupuesto asignado y efectivamente gastado por las distintas entidades territoriales para la atención específica de la Población Desplazada, no de la población vulnerable en general.”***

- El análisis de la información indica que un alto porcentaje de los Departamentos atiende a la Población Desplazada a partir de rubros generales como es el caso del rubro de atención a la población vulnerable, lo cual dificulta medir el esfuerzo presupuestal específico para desplazados. Para resolver este aspecto, se ha propuesto incluir en la ley de presupuesto vigencia 2007 la orden expresa que conmine a gobernadores y alcaldes a tal fin.
- Los departamentos y municipios que reciben recursos por concepto de regalías reportan una dificultad que deviene de la ley, consistente en una rigidez para la predestinación de la inversión. Algunos como es el caso de Arauca y Casanare, proponen una reforma en ese sentido, para flexibilizar la ley y poder destinar mayores recursos a la atención integral a la Población Desplazada. En este sentido, se promoverá la respectiva reforma de la ley en el congreso de la república, sujeta a los avales constitucionales y de ley del Ministerio de Hacienda.

***“1.3 La infraestructura de atención y las instancias de coordinación con que cuenta cada entidad territorial;”***

- El Ministerio del Interior y de Justicia designó funcionarios “Gerentes Regionales”, encargados de interactuar y retroalimentar a cada Departamento, para lo cual se logró que las 32 Gobernaciones designaran un “Funcionario Enlace” en las respectivas Secretarías de Gobierno.
- Se han fortalecido los instrumentos de coordinación ya existentes en la normatividad aplicable al sistema (Ley 387 de 1997), que son los Comités Territoriales y los Planes Integrales Únicos PIU, mediante el monitoreo, la exhortación para que se reactiven y convoquen, y la participación en algunos ellos.
- A partir de la obligación impuesta al Ministerio del Interior y de Justicia en el artículo 31 de la Ley 962 de 2005, se incluyó dentro del Proyecto de Formulario Único, la desagregación correspondiente a la inversión que las Entidades Territoriales realizan para la Población Desplazada en sus jurisdicciones.

***“1.4 Las especificidades de la Población Desplazada en cada entidad territorial, prestando particular atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana y los campesinos que no podrían subsistir,”***

- Según el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) 1.016 municipios del país tienen Población Desplazada. La mayoría de los municipios reportaron información inconsistente respecto al número y clasificación de los beneficiarios por programa o concepto de inversión (afro colombianos, indígenas, otros).
- Se formuló la directriz para la atención diferencial a la Población Desplazada indígena, que permite consolidar criterios de política y modelos de atención entre los estamentos locales, regionales y nacionales que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, atendiendo sus características, problemáticas, e intereses conforme a la dinámica territorial en la cual se encuentran inmersos.
- Se conformó la Mesa de Trabajo Interinstitucional para la Atención Integral con enfoque diferencial de la población indígena desplazada ubicada en Bogotá con las entidades del SNAIPD Distrital.
- Se realizó el taller interinstitucional para la “Formulación de modelos de atención para unificación de criterios y lineamientos de política para garantizar la atención diferencial de la población indígena” con participación de 6 Étnias indígenas desplazados en la ciudad de Bogotá, articulación interinstitucional para la atención de 210 personas de la etnia Embera Chami, desplazados en Bogotá y la formulación del Plan de retorno con su participación.
- Se formuló el Plan integral para la reubicación temporal, concertado con los indígenas, en el marco del SNAIPD. Formulación concertada con la ONIC y representantes indígenas en alto grado de Vulnerabilidad y Riesgo del Plan Integral en beneficio de esta población.

***“1.5 Las prioridades de atención a nivel territorial que pueden ser diversas en cada entidad.” (Se anexa cuadro encuentros)***

Los componentes de mayor demanda de atención son: Prevención y Protección, proyectos productivos y de mejoramiento de la calidad de vida de la Población Desplazada, así como el de servicios básicos que representa una línea de atención importante.

***“1.6 Los factores que han incidido negativamente en el compromiso presupuestal y administrativo efectivo de cada entidad territorial, así como de los mecanismos apropiados para introducir correctivos.”***

- El Sistema General de Participaciones –SGP- consagrado en la ley 715 de 2001 constituye la principal fuente de financiación de la Población Desplazada, reportada por los Departamentos, seguida de los ingresos correspondientes a regalías. La cofinanciación de entidades nacionales también se reporta en menor grado, especialmente con el SENA e ICBF, para las capacitaciones a la Población Desplazada en temas de mejoramiento a la calidad de vida.
- La principal dificultad fiscal detectada para que los Departamentos realicen un mayor esfuerzo presupuestal según el análisis efectuado por

este Ministerio, está en lo establecido la Ley 550 de 1999<sup>47</sup>, que genera una rigidez presupuestal y repercute en que los recursos se destinen exclusivamente a la reestructuración de pasivos a los que se han comprometido. Un ejemplo de ello es el caso del Departamento de Chocó, que para la vigencia 2005, no pudo asignar recursos propios para este objeto por hallarse en Ley 550 de 1999. Como respuesta, el Ministerio ha planteado la necesidad de generar incentivos a aquellos departamentos que se encuentren en estado de intervención económica y con graves problemas de desplazamiento interno, dentro de la Ley Nacional del Plan de Desarrollo, en coordinación con DNP y Hacienda, con recursos de un Fondo Nacional de Compensación Territorial para la atención integral a la Población Desplazada.

**2.- En atención a la orden segunda del Auto 177 de 2005**, se diseñó y puso en marcha, la “**ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN DE LOS ESFUERZOS PRESUPUESTALES Y ADMINISTRATIVOS A NIVEL TERRITORIAL Y NACIONAL**”, dentro del Programa de Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales, para el mejoramiento de los Procesos de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la cual tiene como objetivo la articulación e instrumentalización de la política pública en materia de desplazamiento en las Entidades Territoriales.

**“3.-Diseñar, implementar y aplicar prontamente, indicadores de resultado, que permitan determinar si se está avanzando o no en la superación del estado de cosas inconstitucional; y (ii) con estímulos positivos y negativos para quienes avancen, se estancuen o retrocedan.”**

Esta información se encuentra incluida en la carpeta: “**Análisis del Comportamiento Territorial**”.

**“4.-Definir, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, y establecer un cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.”**

Formulación y puesta en marcha del Plan de Acción correspondiente a la Estrategia de Promoción y Coordinación, con su respectivo Cronograma de actividades, en el que se incluyen metas a corto, mediano y largo plazo, indicadores y tareas para el cumplimiento de los objetivos propuesto en la Estrategia, dentro del Sistema de Fortalecimiento de la Gestión del Gobierno Central, SIGOB, para el seguimiento público permanente, sobre la base de los indicadores planteados.

**“5. Diseñar, en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal**

---

<sup>47</sup> 10 de los 32 Departamentos están en Ley 550 de 1999. Fuente. Min Hacienda: Tolima, Vichada, Amazonas, Guainía, Cauca, Chocó, Nariño, San Andrés, Bolívar y Magdalena.

*manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.”*

- Se diseñó un sistema de seguimiento que permite el monitoreo y la evaluación permanente al proceso, mediante:
- La aplicación y análisis de la matriz de situación actual del desplazamiento en cada departamento del país y de la matriz de seguimiento presupuestal. (Las matrices se han aplicado a los 32 departamentos)
- Visitas periódicas del Ministerio del Interior y de Justicia a las Gobernaciones.
- Socialización de la información reportada, a través de reuniones con las diferentes entidades del SNAIPD, en las cuales se informaran los resultados alcanzados en la Estrategia de Fortalecimiento Institucional, dificultades y avances. (Se han realizado 5 reuniones con el Departamento Nacional de Planeación, UTEC de Acción Social, Defensoría del Pueblo, ACNUR)
- Elaboración de informes semestrales sobre la Estrategia de Fortalecimiento Institucional en sus tres ejes principales: Promoción y Sensibilización, Coordinación y Seguimiento. (En forma mensual el Ministerio ha venido enviando informes a la Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo, Acción Social, ACNUR, DNP y CODHES, sobre los avances en cumplimiento de la T-025).
- Cabe anotar que es la primera vez que se cuenta con información presupuestal reportada directamente por los departamentos y municipios para analizar las tendencias en la inversión y atención en desplazados y con cuatro matrices específicamente diseñadas por el Ministerio para reportar y hacer seguimiento a los indicadores de medición, formulados por el Gobierno Nacional, incluida en el Proyecto de Formulario Único para entidades territoriales (Ley 996 de 2005).

*“6.- . Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales.”*

- Proyecto de Ley del Plan de Desarrollo del próximo cuatrienio: Se propone incluir un Capítulo especial que armonice las políticas Nacionales con las acciones territoriales y establezca que para acceder a los recursos que la Nación dispone para cofinanciar proyectos regionales y locales. Será requisito que las Entidades Territoriales que previamente han sido calificadas como expulsoras y/o receptoras de Población Desplazada por Acción Social, demuestren la inversión y el esfuerzo presupuestal propio para la atención de la Población Desplazada en sus jurisdicciones.
- Inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuesto: A partir del cual se pretende obligar que Gobernadores y Alcaldes, hagan la respectiva apropiación presupuestal, con las especificidades de Población

Desplazada, especialmente vulnerable (Mujeres Cabeza de familia, niños, ancianos, indígenas y/o afrodescendientes). Esta propuesta normativa se trabaja en la actualidad con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de definir el articulado que será incluido en los respectivos Proyectos de Ley.

- A iniciativa del Ministerio del Interior y de Justicia, se expidió por parte del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el Acuerdo 6 del 6 de septiembre de 2006, por el cual se conmina a Gobernadores y Alcaldes a un mayor esfuerzo presupuestal propio y a reportar las apropiaciones efectuadas y clasificadas para el tema.
- Igualmente, se trabaja en la formulación de un protocolo diferencial y especial de alertas tempranas sobre desplazamiento, haciendo énfasis en la Población Desplazada de carácter indígena o afrodescendiente.
- Se está incluyendo en los Planes Integrales de Seguridad el componente de desplazamiento para la canalización eficaz de las respuestas ante situaciones que se deriven de éste fenómeno y que puedan alterar el orden público.
- Réplica de experiencias exitosas del orden departamental y municipal con metodologías aprendidas para dinamizar y fortalecer la capacidad territorial en aquellas zonas y regiones más débiles

Como resultado, en los cuatro encuentros regionales se formaron alianzas estratégicas para replicar los casos de los departamentos en: Consecución de recursos, se compartieron fuentes de cooperación internacional, formas de autofinanciación, construcción de PIUs, esta información se encuentra incluida en la carpeta: **“Análisis del Comportamiento Territorial”**

***“Numeral 7. Hacer una divulgación periódica de información adecuada, para la Población Desplazada sobre los avances alcanzados y las dificultades encontradas.”***

Para dar cumplimiento a este requerimiento se formuló una estrategia de comunicaciones la cual se anexa al presente oficio. Con ocasión del auto 177 de 2005, el Ministerio del Interior en coordinación con Acción Social, volvieron a emitir en los canales públicos y privados de TV, 3 mensajes institucionales elaborados por Acción Social con el contenido de los derechos de la Población Desplazada. (En la actualidad se están emitiendo por señal Colombia)

***“Numeral 8. Garantizar la participación efectiva de las organizaciones de la Población Desplazada en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación.”***

El Ministerio del Interior y de Justicia envía en forma mensual copia del informe dirigido a la Corte Constitucional a la Organización CODHES, para que este lo haga conocer de las demás Organizaciones de Desplazados.

Dentro del Programa de Protección que lidera la Dirección de DDHH el 16 de septiembre de 2004 se creó, un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER para institucionalizar la protección diferencial a los dirigentes de la Población Desplazada. Se atendieron a 226 líderes y dirigentes de 78 organizaciones de población en situación de desplazamiento, formalmente reconocidas. El Programa ha asignado 450 medidas de protección, con un costo total de cuatrocientos noventa y siete millones ciento veinte mil ochocientos cuarenta y tres pesos (\$497'120.843).

Hasta la fecha se han realizado cuarenta y un (41) talleres de capacitación en seguridad preventiva en quince (15) ciudades del país. En total se capacitaron 1367 personas de las cuales 166 son líderes y dirigentes de la Población Desplazada en las ciudades de Arauca, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Barrancabermeja, Florencia, Ibagué, Medellín, Neiva, Ocaña, Pereira, Popayán, San Juan de Pasto, Santiago de Cali y San José de Cúcuta.

***“Numeral 9. Enviar informes mensuales a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General, Defensoría del Pueblo y a las organizaciones defensoras de Derechos Humanos y de desplazados.”***

El Ministerio del Interior y de Justicia envía en forma mensual copia del informe dirigido a la Corte Constitucional a la Instituciones y a las Organizaciones de Desplazados a través de CODHES.

Los informes semestrales de los meses de Octubre de 2005 y de Marzo de 2006, que el Alto Tribunal reclama en el Auto 218 de 2006, numeral 9-5, se anexan con la constancia de recibido de la Corte en las fechas correspondientes (13 de Oct y 13 de Marzo respectivamente). Estos informes, contienen evaluaciones parciales de la situación del desplazamiento, que a la fecha se realizaron, con base en la información recopilada hasta entonces. El Presente informe por el contrario, contiene la evaluación TOTAL de los 32 departamentos tal y como quedó expresado en las páginas precedentes. Dentro de la carpeta: **“Análisis del Comportamiento Territorial”** se anexan copia de los informes radicados en la H. Corte.

De conformidad con éste análisis se presenta el cronograma del plan de acción con el fin de corregir las falencias y dar cumplimiento a cada uno de los puntos del auto 177 de 2005. Esta información se encuentra incluida en la carpeta: **“Análisis del Comportamiento Territorial”**.

Como complemento y en articulación a las acciones con los entes territoriales y conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 387, se crean los Comités Territoriales de Atención a la prevención y atención al desplazamiento forzado como máxima instancia de coordinación interinstitucional del SNAIPD en el territorio. Estos comités son los encargados de aprobar y velar por la implementación de la política pública en el territorio:

- **Instancias de Coordinación Territorial**

Los comités territoriales han contado con la asistencia técnica de Acción Social a través de sus 35 Unidades Territoriales, 34 Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada y con el apoyo de la Unidad Técnica Conjunta –UTeC-, en su calidad de instancia asesora del SNAIPD.

Se evidencia que en los años 2002 al 2004 existió un bajo compromiso de las entidades territoriales, por cuanto los comités departamentales activos tan solo era el 32% de la totalidad de comités. Lo anterior como resultado de la exigencia normativa en la constitución de los Comités. Para este período, se inició el proceso de formulación de PIUs, sin presentar resultados cuantitativos, pero en lo cualitativo se efectuaron ejercicios de coordinación, sensibilización y capacitación en líneas metodológicas y técnicas para el desarrollo de estos planes.

Del 2004 al 2006, se presentó un mayor compromiso de las entidades territoriales en cuanto a la articulación de acciones y complementariedad de esfuerzos. Es así como el número de comités departamentales activos se incrementó en 91%. Adicionalmente, la formulación de Planes Integrales Únicos creció en un 46%, detectándose mayor coordinación interinstitucional y ejercicios de planeación a pesar de la falta de procedimiento de sistematización de la información para realizar monitoreo y seguimiento. De igual forma, el porcentaje de PIUs aprobados pasó del 2% en el período 2002 – 2004 al 28% en la actualidad. Este crecimiento se dio a pesar de los insuficientes presupuestos asignados para la inversión en la atención y como resultado de la gestión de coordinación.

Este análisis aplica igualmente para la dinámica de los Comités Municipales, en los cuales como resultado de la sentencia T-025 se reactivaron 53% de los comités comparado con el 3.4% activos antes del 2004. En cuanto a la formulación de PIUs, se pasó de no tener ninguno formulado a 51% en proceso de formulación, después de 2004. A la fecha, hay aprobados el 4% de los PIUs formulados, a partir de la sentencia T-025.

Si bien se refleja un avance, es importante resaltar que no se ha diseñado un sistema de seguimiento y monitoreo que permita evaluar los avances, retrocesos y estancamientos en la ejecución de la política en el territorio, así como no se ha estructurado una estrategia clara de articulación entre la nación y el territorio; sin embargo es de resaltar los avances en regiones proactivas frente al diseño de política pública como: Acuerdo de voluntades entre regiones, expedición de Ordenanzas en Antioquia y Putumayo, Decreto en Bogotá y Directiva en Nariño.

- i. Acciones de Articulación Nación – Región**

Para contribuir al desarrollo de un trabajo coordinado del nivel nacional con el regional para la articulación de la oferta institucional, garantizar la participación de la PD y fortalecer el trabajo de los Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada, se viene desarrollando la estrategia “Viajando con el SNAIPD por el Territorio”. (Anexo memorias CD)

Se realiza en dos espacios simultáneos de trabajo: el primero, el encuentro entre el SNAIPD local y nacional, para articular oferta y definir rutas de atención en el territorio y el segundo una capacitación a los líderes de OPD y PD. Estos dos escenarios se encuentran en un segundo momento, donde en espacios de interlocución y acercamiento entre la institucionalidad y los líderes de la Población Desplazada se recogen insumos que permiten generar ajustes a la política, mejorar la atención y la calidad de los programas y servicios.

A la fecha se han realizado 6 talleres en los departamentos de Cauca, Quindío, Atlántico, Antioquia, Santander y Bolívar con la participación de 447 líderes de Población Desplazada, 182 OPD y 38 entidades del SNAIPD por evento. Como resultado de estos encuentros se han logrado avances en un documento consolidado de oferta institucional nacional 2.006 construida en 6 sesiones de trabajo con todas las entidades del SNAIPD; articulación de la oferta institucional nacional y local, un mejor nivel de información a líderes de PD, especialmente de los municipios, sobre los servicios, identificando dificultades en los procedimientos de acceso y en las necesidades prioritarias de la PD.

A nivel de sistematización, se ha logrado establecer y actualizar la base de datos del SNAIPD local, nacional y de las OPD y se ha dado a conocer la estrategia Vértice como canal de comunicación e información del SNAIPD.

## **ii. Acciones de Articulación Sectorial en el Territorio**

- Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional – MEN, elaboró conjuntamente con las entidades territoriales – ETC, un formato y una matriz para registrar el seguimiento a las acciones realizadas (número de niños, niñas y jóvenes atendidos, presupuestos destinados para el desarrollo de las acciones, capacitación de docentes y funcionarios en metodologías de atención psicosocial y modelos educativos flexibles, normatividad expedida, apoyos a la demanda como transporte, alimento, útiles escolares y uniformes que permitan retener los niños en el sistema, así como divulgación de la carta de derechos de la PD) y contar con un histórico de información de las ETC frente a la atención educativa a esta población. El seguimiento de la matriz del año 2005 permitió al MEN saber cuantas ETC cuentan con un consolidado de acciones realizadas, la calidad de la información y proponer el diseño de una estrategia de acompañamiento y fortalecimiento de las Secretarías de Educación para completar el reporte de todas las entidades.

Adicionalmente, durante el año 2006 se han realizado 20 visitas de asistencia técnica a las ETC con el objetivo divulgar y evaluar el desarrollo de la política para la atención a la PD, asesorar en la ampliación de cobertura de la PD, en el cumplimiento a las ordenes del Autos 178 y coordinar las acciones que el MEN y Acción Social conjuntamente con la cooperación internacional (OIM, NRC, ACNUR y FUPAD) pueden apoyar.

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El Ministerio a través del Fondo Nacional de Vivienda, suscribió un contrato de Encargo de Gestión con las Cajas de Compensación Familiar del país, reunidas en Unión Temporal, con el fin de garantizar la representación del Ministerio en el territorio Nacional, como parte de la tercerización del sistema de vivienda de interés social. Gracias a la amplia cobertura de las Cajas de Compensación Familiar, existe una coordinación directa y efectiva de la función del Ministerio como rector de la política de vivienda a nivel Nacional, no solo con las restantes instancias del Gobierno Central sino con las entidades territoriales.

Para amparar la asignación de los subsidios familiares de vivienda, la concurrencia de las entidades territoriales es de vital importancia para el disfrute real y efectivo del derecho a la vivienda, con prioridad en la Bolsa Especial para Población Desplazada la cual presenta una situación crítica en razón a la baja capacidad de complementación del esfuerzo del Gobierno Nacional, por parte de Alcaldías y Gobernaciones.

Con la colaboración de la representación territorial de Acción Social, el Ministerio ha promocionado masivamente los programas restantes en los que puede participar la Población Desplazada, con lo cual se amplía la oferta de acceso al subsidio familiar de vivienda.

### **b. Participación Efectiva de la Población Desplazada<sup>48</sup> - Orden 3ª (Auto 178/05)**

El SNAIPD, cumpliendo con su responsabilidad de apoyar y acompañar el proceso de fortalecimiento de las organizaciones de Población Desplazada, OPD, ha abordado el derecho al goce efectivo de la participación bajo tres ejes fundamentales:

1. La incidencia en el conocimiento y análisis previo del diseño, ejecución, evaluación y seguimiento a la política pública
2. La participación efectiva en las instancias de coordinación del SNAIPD nacional y local, y
3. La Información Oportuna de políticas, planes, programas, proyectos y servicios.

---

<sup>48</sup>Hace referencia a las acciones adelantadas para responder Autos de 22/06/04 "Solicita información sobre medidas tomadas por la RSS para garantizar la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada"; y 26/08/04 "Información sobre metodología calendarios y reuniones efectuadas con población desplazada".

El proceso de acompañamiento se inicia en marzo de 2004. El diagnóstico del estado de la participación y de las OPD anterior a la Sentencia T-025 encontrado por la UTeC, evidencia un clima de desconfianza entre las OPD y entre éstas y el Gobierno Nacional; no había claridad sobre los “acuerdos mínimos” respecto al trabajo que deben adelantar las OPD en el marco del SNAIPD; se manifestaban problemas de legitimidad de la representatividad de las OPD e interlocución entre estas y el SNAIPD; las OPD trabajaban por su propia cuenta y en búsqueda de intereses individuales más que colectivos; algunas OPD del nivel territorial no se sentían representadas por las Organizaciones Nacionales de la Población Desplazada (Mesa Nal. – C.N.D. ANDESCOL, Coordinadora de Independientes); se contaba con pocas herramientas de trabajo para fortalecer sus procesos organizativos; existía una respuesta insuficiente del Gobierno frente a las oportunidades de participación; se evidenciaba divisiones al interior de las OPD; se carecía de canales eficientes de comunicación y de estrategias de información; habían dificultades en la información de organizaciones existentes y falencias en los procesos de capacitación que se brindó a las OPD.

A nivel nacional, en el 2004, se realizaron 9 espacios de consulta e interlocución con los espacios nacionales de OPD y con 29 líderes de OPD regionales, para realizar un análisis conjunto del Plan Nacional de Atención a Población Desplazada y reuniones preparatorias al Plan de Acción Humanitaria.

En Paralelo, se realiza un trabajo de interlocución entre la UTeC y algunas ONG nacionales e internacionales que tienen experiencia en procesos organizativos con líderes de Población Desplazada, PD. Producto de estos acercamientos se obtuvieron resultados de articulación e integración de ésta en la construcción de política, tales como:

- La participación de los espacios nacionales de OPD con algunas instituciones del SNAIPD, para la construcción del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.
- La definición de la Mesa Nacional de fortalecimiento a OPD, cuya función principal será evaluar y hacer seguimiento a la política pública.

En el 2005 se generan acciones de concertación entre los espacios nacionales de OPD orientadas a lograr la conformación y estructuración de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD y se inicia la recolección y sistematización de la base de datos de las OPD existentes en el país, consolidada a través de la publicación y distribución del *Directorio Progresivo Nacional de OPD* con un registro inicial de 354, su actualización es semestral; la primera con 447 OPD registradas, distribuida desde julio/06.

Se realizó el 1er. Encuentro Nacional de OPD, el 21 y 22 de abril 2005, con la participación de 75 organizaciones de 26 departamentos, 116 líderes de

Población Desplazada y 15 invitados de instituciones del SNAIPD, ONG nacionales e internacionales y Organismos de Cooperación Internacional. Las conclusiones del Encuentro dieron paso a la conformación de la Mesa Nacional de OPD.

La Mesa Nacional se instaló oficialmente el 23 de junio de 2005, con la participación de las diferentes instituciones del SNAIPD, constituida por 20 líderes de PD, pertenecientes a 6 espacios nacionales. De manera autónoma los espacios de la Mesa nombraron sus representantes para participar en instancias de coordinación como: CNAIPD, Mesas Nacionales, el CRER, Comité Técnico Nacional y Consejo de Paz.

Se programó el “Taller Herramientas para el Proceso Organizativo” en Octubre/05, con la participación de 18 miembros de la Mesa, 14 instituciones del SNAIPD, la Defensoría y el ACNUR, dándole espacio a la interlocución con el SNAIPD para la implementación y diseño de correctivos a los problemas detectados por la Sentencia T-025. Así mismo, Acción Social cofinancia \$100.000.000 a la propuesta presentada por la Mesa para entrar a funcionar. Actualmente, se realizan varias reuniones de negociación para concertar el Plan de Acción de corto plazo de la MNFOPD.

Para generar una línea de acción informativa que unifique el SNAIPD, nace Vértice en el 2004 como una estrategia de divulgación de información. En el 2005, Vértice crea la página Web, que contiene una sección de noticias recientes relacionadas con la atención del desplazamiento, un espacio especial para las OPD y la sección de “*contáctenos*”. Como respuesta a la falencia evidenciada por la Corte Constitucional sobre la falta de respuestas a las solicitudes puntuales por las OPD. En abril del 2006, Vértice crea un link de preguntas frecuentes iniciando con caracterización y vivienda rural y urbana para agilizar los tiempos de respuesta y facilitar el acceso a la información. Igualmente, se publican boletines informativos sobre acciones del SNAIPD con periodicidad quincenal.

En el nivel territorial durante el 2004, se le dio apoyo técnico y acompañamiento a la realización de Mesas de Fortalecimiento Organizativo a PD en la Región Nororiente 2 de agosto/04, Región Caribe 20 de agosto/04, Región Centro Andina 25 de agosto/04, Mesa de la zona Occidente el 27 de septiembre/04.

En el 2005 el proceso de participación activa de la PD se inicia con la convocatoria de OPD de carácter independiente, de los departamentos de Meta, Huila, Tolima, Magdalena, Atlántico, Cesar, Bolívar, Santander (Barrancabermeja), Norte de Santander, Sucre, Córdoba, Risaralda, Cauca, Boyacá y Arauca para que de manera autónoma y democrática eligieran su representante para el 1er Encuentro Nacional de OPD, seleccionándose 21 representantes que desde su perspectiva territorial contribuyeron a la construcción de los criterios y mecanismos para seleccionar y conformar la MNFOPD.

Paralelamente se inician los contactos con la Mesa de Trabajo y Fortalecimiento Distrital, Mesa de Bogotá, Mesa de Trabajo Distrital y Minga Indígena Nacional que agrupan las OPD existentes en el Distrito Capital de Bogotá, con el fin de que se unificaran en un solo espacio. Como resultado de este trabajo, se conforma la Mesa Distrital de Fortalecimiento, teniendo como fuente de verificación el Acta del nombramiento firmada por la Asamblea General de cada espacio.

En el 2006, el acompañamiento y apoyo de las OPD se direcciona hacia el territorio, facilitando y proporcionando las condiciones adecuadas para el goce de la participación efectiva de las OPD. Se acompaña la conformación de la Mesa Departamental de Fortalecimiento a OPD de Sucre.

De Marzo a Junio/06 se abren espacios de participación, interlocución y concertación con 313 líderes de OPD en los departamentos de Sucre, Quindío, Cesar, Cauca, y Risaralda y en los municipios de Medellín y Pasto, dirigidos a la socialización del documento *“Protocolo para la Conformación de las Mesas de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada”*, dando así elementos técnicos y metodológicos para que las OPD se apropien de su proceso organizativo.

Para evaluar la participación oportuna y efectiva de las OPD, se realizó un diagnóstico en 19 departamentos como muestra representativa, a través de una encuesta aplicada a funcionarios de ACCIÓN SOCIAL (Unidades Territoriales) que asisten a los Comités Territoriales. Los resultados han mostrado la participación de 3 personas desplazadas promedio en cada Comité Departamental y 2 en cada Comité Municipal, de una muestra de 19 departamentos, 14 cuentan con normas y procedimientos establecidas para la participación.

Con respecto a la calidad de la participación de la Población Desplazada de 19 encuestas 15 reportan una participación activa y se evidencia la falta de un sistema de seguimiento para las solicitudes de la PD. A 30 de junio/06, de 26 Comités departamentales operando, en 21 se cuenta con la participación de la PD.

Con la estrategia de los talleres *“Viajando con el SNAIPD por el Territorio”* que tiene como propósitos entre otros la participación efectiva de la PD en el marco del SNAIPD nacional y local, mejorando el grado de sensibilización de la PD frente a la desconfianza y los miedos, acercamiento de instituciones y líderes de OPD generando actitudes de no prevención, proyectando corresponsabilidad en la búsqueda de alternativas de solución y ejercicio de buen trato y promoción de práctica no discriminatorias.

Para responder a la Orden 3ª del Auto 178, además de los acuerdos 1 y 2 del CNAIPD, divulgados en todos los espacios de interlocución a nivel territorial,

el Consejo ha enviado acuerdos, cartas y circulares para instar a los 32 Gobernadores y 113 Alcaldes a garantizar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho al goce de la participación en las diferentes instancias de coordinación del SNAIPD y se les solicita información sobre la participación para generar recomendaciones que garanticen el goce de este derecho, se avaló el documento “*Protocolo para la Conformación de las Mesas de Fortalecimiento a OPD*” como herramienta metodológica de trabajo para facilitar la conformación de las Mesas en al ámbito territorial.

En la actualidad, se ha establecido un trabajo conjunto para el fortalecimiento de la MNFOPD a ser desarrollado entre Acción Social, UTeC y la Mesa, cuya meta establecida es a diciembre de 2006.

### **c. Otras acciones de Coordinación – Orden 4<sup>a</sup> del Auto 178 de 2005**

El CNAIPD ha implementado otras acciones de coordinación y articulación interinstitucional, que dan cuenta de las falencias en la capacidad institucional analizadas por la H. Corte Constitucional a través de su sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores autos. Estas acciones se resumen a continuación:

#### **a. Alianzas**

En lo concerniente a los convenios interadministrativos que garanticen la coordinación en el ámbito nacional, es evidente el esfuerzo que se realiza en los componentes de Atención Humanitaria de Emergencia (10 convenios) y estabilización socioeconómica (15 convenios) con sus diferentes componentes de vivienda, tierras, educación y generación de ingresos.

En el tema de prevención la alianza interadministrativa más consolidada con que se cuenta es el CCAI (Centro de Atención Inmediata) que tiene como propósito general llevar la institucionalidad a los regiones de mayor incidencia en la estrategia de recuperación, adicionalmente están (i) el Memorando de Entendimiento firmado en el año 1998 entre el Gobierno de la República de Colombia y ACNUR que apoya el fortalecimiento del Estado y la sociedad colombiana para la prevención, la protección y el alcance de soluciones duraderas a favor de la Población Desplazada y para el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección, (ii) el Acuerdo de Voluntades entre el Ministerio de Protección Social y Acción Social de agosto de 2006 que busca aunar esfuerzos para hacer efectiva la implementación del sistema de atención temprana en salud – red institucional de atención en salud SAT RIAS en el territorio nacional, y (iii) el Convenio 0090 de 2004 suscrito por SENA y OIM que busca desarrollar e implementar acciones de atención a población vulnerable en Colombia dirigidos a: Población Desplazada Interna, comunidades receptoras y población en riesgo de desplazamiento.

Finalmente existen otros tres convenios, de las cuales dos corresponden a fortalecimiento institucional y uno a formación de servidores públicos suscrito entre el ICBF y ACNUR.

El Ministerio de Educación establece en el año 2005 el convenio IDCO 0096 de 2005 entre el MEN, la Acción Social y la OIM para desarrollar acciones encaminadas a reparar, adecuar infraestructura escolar, dotar mobiliario escolar, capacitación de docentes en modelos educativos flexibles y atención psicosocial, a este convenio en el año 2006 se le realiza una adición presupuestal por parte de Acción Social y FUPAD.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para ampliación de la oferta de vivienda usada, suscribió un acuerdo con CISA (Central de Inversiones S.A) entidad que, en virtud de este acuerdo se cubren los costos de transferencia de los predios en los que se aplica el subsidio asignado.

En total el SNAIPD cuenta actualmente con 25 alianzas vigentes, que le han permitido operar de manera más coordinada y articulada la política de atención al desplazamiento forzado, con la participación de 13 entidades publicas y 10 privadas.

#### **b. Alianzas en Cooperación Internacional**

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en su rol de coordinador de la cooperación internacional que recibe y otorga el país y en el marco de lo establecido en la Estrategia de Cooperación Internacional, puntualmente sobre el Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria, viene convocando a las fuentes cooperantes oficiales y no oficiales (organizaciones no gubernamentales internacionales) y organizaciones de la sociedad civil colombiana en un escenario de coordinación permanente para mejorar la pertinencia, calidad, cuantía y articulación de la ayuda internacional con el esfuerzo y necesidades nacionales en esta materia.

Es importante aclarar que si bien se ha insistido en la necesidad de hacer un trabajo diferenciado para Población Desplazada frente a la población en pobreza, pero dicha diferenciación ha sido de difícil aplicación en el territorio, por cuanto, tradicionalmente la Población Desplazada se asienta en las zonas subnormales de las ciudades y municipios y en tal sentido comparte el espacio con la población pobre que tradicionalmente las ocupa. Dado lo anterior, tanto las fuentes cooperantes como las organizaciones de la sociedad civil colombianas y extranjeras cooperantes, encuentran no solamente difícil sino contraproducente hacer una diferenciación en el terreno de los beneficiarios de un proyecto de cooperación internacional. En tal sentido, por lo general los proyectos no hacen dicha diferenciación entre la población beneficiada y trabajan con Población Desplazada mientras hacen lo propio con las comunidades receptoras de dicha población.

Similar dinámica ocurre con sectores poblacionales especialmente vulnerables como las negritudes, indígenas, niñez y mujer, que son abordados transversalmente por diferentes proyectos.

Durante el período 2002 – 2006 se han atendido temáticas que antes no habían sido abordadas por la cooperación internacional tales como salud, educación, bienestar familiar y transición socioeconómica, vivienda y otras acciones como la prevención, protección y seguridad alimentaria han seguido contando con el apoyo de los cooperantes.

Uno de los cooperantes que ha apoyado programas del SNAIPD es el Consorcio Pilas, quien, dentro de sus componentes apoya al MAVDT con recursos complementarios al subsidio familiar de vivienda para el desarrollo de proyectos de vivienda para PD.

### **c. Capacitación - Formación de Servidores Públicos del SNAIPD.**

Frente a las falencias relacionadas con el Recurso humano de las entidades del SNAIPD relacionada con atención a la Población Desplazada, se observa que antes de la expedición de la T-025 y del Auto 178, el ICBF, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Protección Social, ya habían iniciado un proceso de capacitación con sus funcionarios en cuanto a la formación de sus servidores públicos.

En respuesta de las falencias identificadas por la Corte a través del auto 178, el CNAIPD suscribe el acuerdo 004 del 7 de marzo de 2006<sup>49</sup>, a efectos de dar las directrices para un plan nacional de capacitación de las entidades del SNAIPD. En este punto, la UTeC, como instancia asesora del SNAIPD construyó una propuesta curricular. El proyecto curricular está estructurado por unidades temáticas que abarcan cuatro ejes fundamentales de formación: Política y Normatividad, gerencia social, planificación, desarrollo humano y desarrollo de competencias para el manejo de población vulnerable y desplazada. Dicho proyecto será socializado con las entidades del SNAIPD a efectos de ser ajustado, avalado y puesto en marcha.

No obstante lo anterior, se observa que las entidades capacitan a sus funcionarios de nivel nacional y territorial, haciendo especial énfasis en las áreas de atención al cliente y/o asesores comerciales, en los temas de:

- Derechos de la Población Desplazada
- Información General sobre el desplazamiento forzado.
- Actualización sobre las normas vigentes que rigen el tema.
- Servicios específicos que brindan las entidades a la PD.

---

<sup>49</sup> “por el cual se adoptan los mecanismos para definir responsabilidades en la ejecución de los programas institucionales para la población desplazada y el plan permanente de formación, entrenamiento y preparación de los funcionarios”

- Formulación de los Planes Integrales Únicos.
- Prevención y protección del desplazamiento.
- Atención Humanitaria de Emergencia.
- Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos.
- Créditos a Población Desplazada.
- Registro Único de Población Desplazada.

Adicionalmente en la estrategia “Viajando con el SNAIPD por el territorio” se ha podido generar una evaluación de conocimiento de los funcionarios en la región y se ha podido a través del trabajo de lo nacional y regional aclarar dudas sobre la oferta y problemáticas en lo local, además de un trabajo fuerte en la no discriminación de la población.

#### **d. Divulgación (Orden 16, auto 178 de 2005)**

El SNAIPD ha desarrollado Vértice como estrategia de comunicación cuyo fin es apoyar los procesos de información, orientación y enlace de las acciones que realizan las entidades del SNAIPD, para generar información de la población y de las entidades en un contexto cultural, territorial y político.

Dentro de las acciones adelantadas, se han publicado boletines Vértice virtuales, físicos y Ediciones Especiales; cuenta con la página WEB [www.vertice.gov.co](http://www.vertice.gov.co) como punto de encuentro del SNAIPD; ha impreso cartillas donde se exponen los diferentes programas desarrollados para la PD y lleva a cabo círculos de discusión en los que participan Población Desplazada y las entidades del Sistema, con el objeto de generar espacios de discusión acerca de la Política Pública. Adicionalmente, las oficinas de comunicaciones de las entidades que conforman el SNAIPD diseñaron una Red de Información, a través de correos electrónicos, que retroalimenta la base de datos de los medios de comunicación de cada una de las instituciones. El contenido de esta información relaciona los avances, acciones, convocatorias ó información general sobre la carta de derechos y el tema de desplazamiento forzado. El objetivo de esta Red es masificar la información, mantener un solo direccionamiento, conocer las acciones adelantadas por cada una de las instituciones y mejorar la divulgación hacia los medios de comunicación y en consecuencia a la población en situación de desplazamiento.

Como resultado de la T 025, se puede observar un esfuerzo generalizado por todas las oficinas de comunicaciones de las entidades del sistema, quienes reportaron un aumento en las campañas publicitarias, en los programas radiales y televisivos permitiéndole a la Población Desplazada como a toda la población en general acceder a los siguientes espacios:

- Presentación de los derechos de la Población Desplazada.
- Presentación de la oferta institucional dirigida a la Población Desplazada
- Explicación de las rutas de acceso a la mencionada oferta institucional

- Presentación de avances y rendición de cuentas de los programas dirigidos a la Población Desplazada.
- Creación de espacios únicos con la posibilidad de acceder a la oferta de cada institución
- Espacios de participación y resolución de preguntas y comentarios.
- Programas de capacitación para acceder a la oferta institucional.

Lo anterior se ha realizado aprovechando todas las herramientas tecnológicas y los medios masivos de comunicación (Boletines, diarios, televisión, radio, páginas de Internet, video conferencias, entre otros), los cuales han tenido en cuenta las limitantes de la población receptora en cuanto a sus situación geográfica, económica, cultural (analfabetismo) y física (discapacitados visuales y sordos). Lo anterior, no se ha limitado a ser meros espacios informativos, sino que han permitido la participación interactiva y activa de toda la población receptora (Población Desplazada, entes de control, estudiantes, funcionarios de las demás entidades, público extranjero, etc.). en la construcción de los programas, en la rendición de cuentas, en los procesos de contratación garantizando la transparencia en los procesos desarrollados por el Sistema. Asimismo, se ha logrado que estos espacios sirvan de reunión y de intercambio de información para todas las entidades del SNAIPD, lo que ha permitido que los esfuerzos institucionales sea complementarios y no repetitivos. De la misma forma, con el acceso a la toda la información, el sistema ha logrado reevaluar su oferta, y su política.

#### **d. Acciones de Coordinación de Acción Social**

Finalmente, el rol de coordinación del SNAIPD esta legalmente establecido en ACCIÓN SOCIAL, entidad que desde la expedición del decreto 2569 de 2000 ha desarrollado acciones encaminadas a ejercerla. Esta labor, reconocida en las diferentes instancias de coordinación del SNAIPD, se ha cumplido a través de las siguientes acciones:

<b>Instancias Nacionales de Coordinación</b>	
CNAIPD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acción Social en calidad de coordinador del sistema, ha convocado a las entidades del SNAIPD a reuniones de coordinación y toma de decisiones.</li> <li>• Ha coordinado con las demás entidades la presentación informes de avance en el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.</li> <li>• Ha participado en la elaboración de acuerdos para que sean avalados, firmados y establecidos para la atención integral a la Población Desplazada.</li> <li>• Presentó informes al Congreso de la República, al Presidente de la República y a los entes de</li> </ul>

<b>Instancias Nacionales de Coordinación</b>	
	control relacionados con el SNAIPD.
Comité Técnico del CNAIPD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyó la constitución del Comité Técnico del Consejo</li> <li>▪ Preside el Comité Técnico del CNAIPD</li> <li>• Convoca y hace seguimiento de los compromisos adquiridos en las sesiones.</li> </ul>
Mesas Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyó la constitución de las cuatro Mesas Nacionales en concordancia a lo establecido en el decreto 250 de febrero del 2005.</li> <li>• Participa en las sesiones de las Mesas</li> <li>• Preside y ejerce la secretaría técnica de la Mesa de AHE</li> <li>• Hace seguimiento de las acciones desarrolladas por cada Mesa Nacional.</li> </ul>
Comité Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyó la constitución de éste comité</li> <li>• Preside el Comité Jurídico del SNAIPD</li> <li>• La Oficina Asesora Jurídica de Acción Social invitó a universidades públicas y privadas para suscribir convenios que fortalezcan la atención a la PD, a través de los consultorios jurídicos. 7 de ellas ya expresaron su compromiso para tramitar los convenios (U. Nacional, U Rosario, U Javeriana, U Libre, U Católica, U Cooperativa de Villavicencio, U Externado). Hasta la fecha se han suscrito convenios con la Universidad Cooperativa de Colombia, Libre y Católica de Colombia; 2 se encuentran en trámite de firma Universidad Javeriana y del Rosario.</li> </ul>
Comité de Sistemas de Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyó la constitución del Comité de Sistemas de Información.</li> <li>• Genera línea de comunicación y acción conjunta con las demás entidades del SNAIPD.</li> <li>• Hace seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades dentro de éste comité.</li> </ul>
<b>Instancias Territoriales de Coordinación</b>	
Comités Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brinda asistencia técnica a las entidades que conforman los Comités Departamentales y municipales de Atención a la Población Desplazada.</li> <li>• Diseña instrumentos metodológicos para la elaboración y puesta en marcha de los Planes Integrales Únicos.</li> <li>• Presta asistencia puntual a solicitudes de formación e intervención generadas por las autoridades territoriales y locales, además de</li> </ul>

<b>Instancias Nacionales de Coordinación</b>	
	<p>orientar a las entidades del SNAIPD a éste nivel de coordinación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A través de sus Unidades Territoriales (35) operativiza la política pública en la materia, emanada desde el Orden Nacional y recoge los insumos de los territorios para retroalimentarla.</li> <li>• <u>Cumple una misión dinamizadora de los programas y proyectos de la misma entidad y apoya a los presentados por otras entidades.</u></li> </ul>
UAO	<p>Implementada como una estrategia de coordinación en las ciudades de mayor recepción de Población Desplazada con el fin de prestar servicios oportunos y eficaces, contando con el concurso de las diferentes entidades locales involucradas en el tema. A través de estas unidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orienta y atiende a la Población Desplazada frente a sus derechos y el acceso a los servicios que ofrecen las demás instituciones.</li> <li>• Brinda información sobre el desplazamiento a las instancias de coordinación en lo local y como insumo para la toma de decisiones a favor de la Población Desplazada.</li> <li>• Apoya a las Administraciones locales en procesos de gestión y coordinación con las entidades del SNAIPD.</li> <li>• Planea, realiza, hace seguimiento y evalúa permanentemente los procesos de atención a la Población Desplazada.</li> <li>• Es una herramienta que facilita la prestación de asistencia técnica en la prestación de los servicios.</li> <li>• Participa activamente en los Comités Municipales.</li> </ul>

A parte de las labores adelantadas con las instancias de coordinación del SNAIPD, Acción Social ha asesorado en cada uno de los componentes a las entidades del Sistema, generando espacios de atención concertada que deriva en una mejora constante del SNAIPD.

En éste orden de ideas, en la última sesión del CNAIPD, se aprobó la conformación de un grupo interinstitucional con funcionarios que representen a cada una de las entidades de SNAIPD, el teniendo a su cargo las siguientes funciones:

- Garantizar trato prevalente a la PD.
- Hacer seguimiento a los programas para PD en cada entidad.
- Hacer seguimiento a los Presupuestos asignados a cada entidad.
- Revisar la oferta institucional y proponer modificaciones a la oferta de programas para PD
- Ajuste a la política y normatividad respetando el principio de no regresividad.

Lo anterior, y bajo la coordinación de Acción Social tiene por objeto apoyar las labores del CNAIPD y de las instancias de coordinación del SNAIPD.

#### **e. Evaluación del Plan de Acción Coordinado**

Como resultado de lo anterior, se puede determinar que a partir de la notificación de la sentencia T-025 de 2004, se implementaron y pusieron en marcha las instancias de coordinación del SNAIPD. No obstante lo anterior, aun cuando existen acciones de coordinación por parte del CNAIPD y de Acción Social, estas no han tenido los resultados esperados, en la medida que han carecido de seguimiento y de articulación, aunado a la demora en la conformación e implementación de las instancias de coordinación encargadas de ejecutar el plan formulado en diciembre de 2005. Por esta razón, se ordenó en la sesión del 6 de septiembre de 2006, la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional, en aras de evaluar la pertinencia de las acciones allí contenidas e indicar los aspectos relevantes para su ejecución por parte de las instancias correspondientes. Esta acción será adelantada en un plazo no superior a dos meses y será presentado para su aval, en la próxima sesión del CNAIPD a realizarse el 22 de noviembre de 2006.

## **V. INDICADORES**

Con el propósito de dar cumplimiento a las ordenes generales impartidas en los Autos 177 y 178 de 2005, en lo que se refiere a la necesidad de fortalecer las series de indicadores para dar cuenta del goce efectivo de los derechos de la Población Desplazada y disponer de información válida y confiable para ajustar la implementación de la política de atención, el Gobierno Nacional se dispone a:

- Con la asesoría técnica del ACNUR revisar la batería de indicadores sectoriales de cada una de las entidades del SNAIPD con el propósito de ajustarlos a los requerimientos que solicita la Corte Constitucional.
- Con el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, Acción Social y el apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional para las Migraciones continuar desarrollando un sistema de indicadores

que tiene como objetivo definir, a partir de los contenidos básicos de los derechos económicos, sociales y culturales, el nivel de estabilización social y económica de la población en situación de desplazamiento.

A fin de determinar los contenidos básicos de los derechos humanos que las políticas públicas de atención deben garantizar, dicho sistema parte de una revisión cuidadosa de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos aplicables a la población víctima de desplazamiento forzado. Con base en esta normatividad el Gobierno Nacional se encuentra elaborando un conjunto de criterios mínimos que las políticas públicas deben satisfacer en la perspectiva de garantizar el goce efectivo de los derechos a este grupo de población.

Una vez estos criterios hayan sido establecidos y discutidos con organizaciones de la Población Desplazada, organizaciones de la sociedad civil y un Comité Técnico que se proyecta estará conformado por Procuraduría General de la Nación, Acción Social, Departamento Nacional de Planeación, entidades y ministerios responsables de la política, ACNUR y OIM, se diseñará el conjunto de indicadores que permitirá establecer el nivel de estabilización social y económica de la Población Desplazada a partir del criterio de goce efectivo de derechos.

El Gobierno Nacional considera que con el desarrollo de este sistema de indicadores, además de disponer de medidas objetivas para determinar el nivel de estabilización mencionado, el SNAIPD dispondrá de criterios a partir de los cuales perfeccionar las series de indicadores relativas a: 1) la coordinación nacional de los distintos componentes de la política; 2) la coordinación territorial de los distintos componentes de la política; y 3) los indicadores sectoriales de las diferentes entidades competentes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la política pública de atención a este grupo poblacional.

Para finalizar, cabe destacar el firme convencimiento del Gobierno Nacional acerca de que con el desarrollo del sistema de indicadores mencionado, cuyos primeros resultados serán observables a partir de marzo de 2007, se está avanzando significativamente en acoger las recomendaciones proferidas por la Corte Constitucional en torno a disponer de medidas válidas, confiables y metodológicamente rigurosas para determinar el goce efectivo de derechos de la Población Desplazada.

Sin embargo, a partir de la Sentencia T025-04, todas las entidades del SNAIPD, construyeron indicadores, los cuales con el paso del tiempo, no han permitido evidenciar el avance efectivo en cuanto a gestión y goce de derechos. Por tal motivo, se ha desarrollado una herramienta inicial denominada: “*Serie de indicadores del SNAIPD*” (Anexo I) que permite una primera aproximación al goce de derechos teniendo en cuenta las acciones adelantadas por cada entidad en cada componente de la atención. Esta

información se presenta impresa por componente de atención y en medio magnético podrá consultarse por cada derecho.

## SIGLAS

ACNUR:	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AHE:	Atención Humanitaria de Emergencia
AICO	Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio
BANCOLDEX:	Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.
BDUA:	Base de Datos Única de Afiliados
CCAI:	Centro de Coordinación de Acción Integral
CHF:	Cooperative Housing Fundation
CICR:	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNAIPD:	Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
CODHES:	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORPOICA:	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CRER:	Comité de Regulación y Evaluación de Riesgos
DAS:	Departamento Administrativo de Seguridad
DDHH:	Derechos Humanos
DIH:	Derecho Internacional Humanitario
DNP:	Departamento Nacional de Plantación
DPPI:	Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales
ECHO:	Oficina Humanitaria de la Unión Europea
EPSI:	Empresas Promotoras de Aseguramiento en Salud Indígena
ESE:	Estabilización Socioeconómica
ETC:	Entidades Territoriales (Ministerio Educación Nacional)
FAG:	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO:	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FOMIPYME:	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
FUPAD:	Fundación Panamericana para el Desarrollo
GIEP:	Grupos Integrales con énfasis en Pesca
GTT:	Grupos Técnicos Territoriales
ICBF :	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IFI:	Instituto de Fomento Industrial
INCODER:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INMLCF:	Instituto nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
IPS	Institución Prestadora de Salud
IPSI:	Instituciones Prestadoras de Salud Indígenas
IVC:	Inspección, vigilancia y Control
MAVDT:	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

MEN:	Ministerio de Educación Nacional
MESER:	Mesa de Estabilización Rural
MIJ:	Ministerio del Interior y de Justicia
MNFOPD:	Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada.
MPS	Ministerio de Protección Social
MSF:	Médicos Sin Fronteras
NEE:	Necesidades Educativas Especiales
NTC:	Norma Técnica Colombiana
OACNUDH:	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OEI:	Organización de Estados Iberoamericanos
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones
ONIC :	Organización Nacional de Indígenas de Colombia
OPD:	Organizaciones de Población Desplazada
OPSR:	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación
PAB	Plan de Atención Básica
PAIPD:	Plan Integral de Atención a Población Desplazada
PCI:	Programa Contra Cultivos Ilícitos
PDP.	Programa de Desarrollo y Paz
PIU	Planes Integrales Únicos
PMA:	Programa Mundial de Alimentos
PNAIPD:	Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
ReSA:	Red de Seguridad Alimentaria
RIPS:	Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud
RSS :	Red de Solidaridad Social hoy Acción Social
RUPD:	Registro Único de Población Desplazada
SAT-RIAS:	Sistema de Alerta Temprana para la Red de Instituciones Públicas SECAB:
SEFC:	Secretaría del Convenio Andrés Bello
SEFC:	Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas
SENA:	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGSSS:	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIGOB:	Sistema de Información y Seguimiento a Metas de Gobierno
SISBEN:	Sistema de Identificación de Beneficiarios para Programas Sociales
SNAIPD:	Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
UAO:	Unidad de Atención y Orientación
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UPC:	Unidad de Pago por Capitación, del Plan Obligatorio de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

UteC:                   Unidad Técnica Conjunta

**ANEXO II**  
**INFORME ESPECIFICO SOBRE REGISTRO Y**  
**CARACTERIZACION DE LA POBLACION DESPLAZADA**  
**PRESENTADO EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2006**  
**A LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. Evolución del Registro Único de Población Desplazada - RUPD**

A partir de 1999, mediante el Decreto 489 la Red de Solidaridad, hoy Acción Social, asume la competencia de la Coordinación del SNAIPD.

Mediante el Decreto 2569 de 2000, artículo 4<sup>o</sup>, se crea el Registro Único de Población Desplazada como 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”*.

El Registro Único de Población Desplazada se constituye en la herramienta oficial del Estado Colombiano para el manejo de información sobre la población desplazada.

Este informe presenta las diversas etapas por las que el Registro Único de Población Desplazada ha evolucionado desde la expedición del Decreto mencionado. Si bien, la información de población desplazada ha sido gestionada bajo distintas herramientas informáticas como “SUR”, “SURWEB” y “SIPOD”, en este documento se utilizará el término Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con lo establecido en la Ley.

Los primeros intentos en la obtención de información sobre desplazamiento, corresponden al período 1995 - 1999; actividad inicialmente realizada por el hoy Ministerio del Interior y de Justicia, la cual carecía completamente de formatos, controles y procedimientos, conduciendo a subjetividad en la toma de la declaración, originando grandes faltantes de información relevante.

En el año 1999, la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, recibe del hoy Ministerio del Interior y de Justicia el material físico sin inventario, en hojas electrónicas, encontrando registros sin valoración, duplicados, sin identificación, sin declaración, etc., con la particularidad que solo los jefes de hogar declaraban información mínima de once (11) ítems. El siguiente cuadro refleja los datos entregados, así:

**Tabla No. 1**  
**Total información recibida del Ministerio**

<b>TOTAL REGISTROS</b>	<b>TOTAL PERSONAS</b>
------------------------	-----------------------

	<b>INCLUIDAS</b>
13.914	9.073

Fuente: Archivo recibido del Ministerio del Interior y Justicia

La Red de Solidaridad, hoy Acción Social, implementa en el año 2000 formatos para la toma de declaración, de valoración, de caracterización básica del grupo familiar y de seguimiento a las ayudas entregadas, logrando avances significativos en la aplicación de estándares para la plena identificación de la población desplazada, ayudas recibidas y sus necesidades. Así mismo, instala bases de datos locales en cada una de las Unidades Territoriales para incorporar la información.

Por iniciativa de la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, en ese año se ponen en marcha las Unidades de Atención y Orientación – UAOs, como un espacio institucional en donde convergen algunas de las entidades del SNAIPD y el Ministerio Público, con el fin de brindar información y atención a la población desplazada sobre rendición de declaraciones, acceso a derechos, atención humanitaria de emergencia, entre otros.

Al 7 de agosto de 2002, el Registro Único de Población Desplazada presentaba el siguiente estado:

**Tabla No. 2.**  
**Estado del RUPD al 7/8/2002**

<b>TOTAL HOGARES</b>	<b>TOTAL PERSONAS INCLUIDAS</b>
174.155	781.516

Fuente: Registro Único de Población Desplazada

Lo anterior representa un total (representadas en registros nuevos y actualizaciones de años anteriores) de 772.443 personas, producto del mejoramiento en la identificación e inclusión de la población desplazada y la estandarización de los procesos.

Con el fin de evitar el uso de bases de datos locales, la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, realiza adecuaciones físicas en las Unidades Territoriales y mejoras tecnológicas al Registro Único de Población Desplazada, implementando en el 2004 una nueva versión con acceso en ambiente Web y aumento de los niveles de seguridad y control con una base de datos centralizada. Lo anterior debido a la necesidad de controlar y hacer seguimiento a la población desplazada que presentaba mas de una declaración en diferentes ciudades.

A partir de la sentencia T-025 de 2004, el Formato Único de Declaración fue mejorado para registrar variables complementarias relativas a discapacidad, actividad económica, minoría étnica, bienes abandonados y escolaridad, entre otros.

De igual forma se diseñó un nuevo formulario específico para caracterización, denominado información complementaria, de tal forma que se obtiene amplia y detallada información que no se registra en el formato único de declaración, relacionada con ubicación actual, datos básicos del hogar, escolaridad, salud, ocupación, orientación vocacional y capacitación, programas especiales, ingresos del hogar, datos de la vivienda actual y antes del desplazamiento, tierras, etc, permitiendo fortalecer las estrategias encaminadas a suplir las nuevas necesidades de la población desplazada.

El 13 de Enero de 2005 la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, mediante Resolución 5139 crea el Comité Técnico de Sistemas de Información del SNAIPD, cuyo objetivo principal es la coordinación de las actividades de construcción, articulación, intercambio y consolidación de la información referente a la población desplazada, con el fin de realizar seguimiento y monitoreo a la información generada por las entidades.

En junio de 2006, Acción Social adopta una nueva herramienta tecnológica para el Registro Único de Población Desplazada, que optimiza sus canales de telecomunicación con las Unidades Territoriales y las Unidades de Atención y

Orientación - UAO. Estas mejoras funcionales y tecnológicas se ven reflejadas en la disminución de los tiempos de respuesta, en la oportuna entrega de ayudas y en la correcta orientación a la población desplazada.

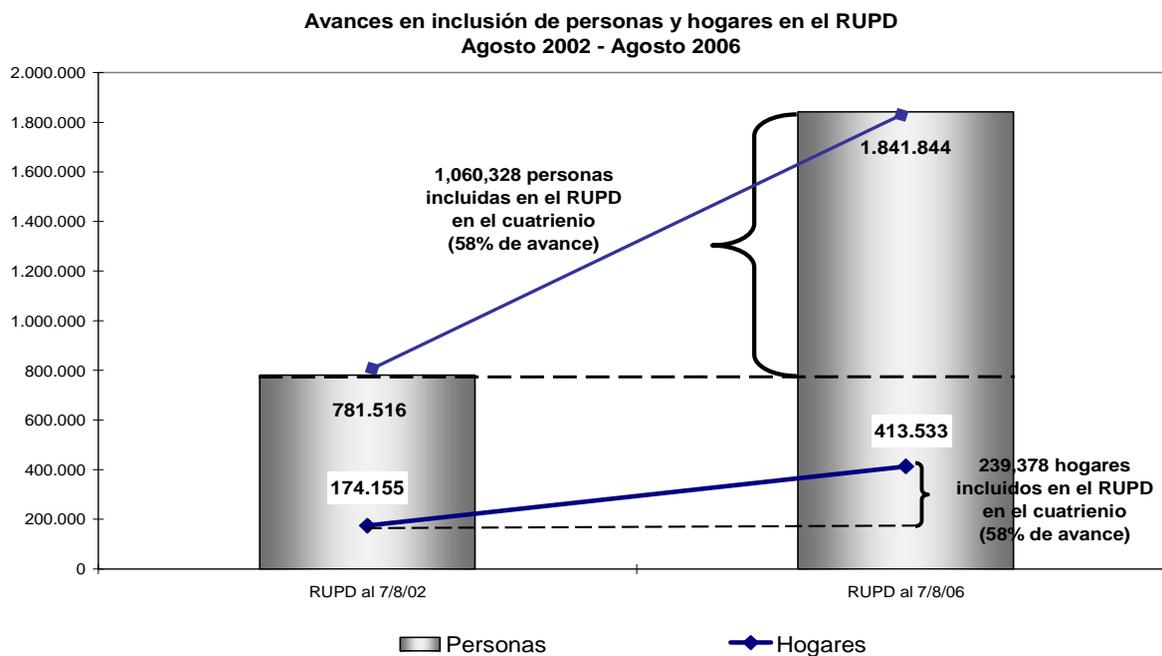
Al 7 de agosto de 2006, el Registro Único de Población Desplazada presentaba el siguiente estado:

**Tabla No. 3.**  
**Estado del RUPD al 7/8/2006**

TOTAL HOGARES INCLUIDOS	TOTAL PERSONAS INCLUIDAS
413.533	1.841.644

Fuente: Registro Único de Población Desplazada

Lo anterior representa un avance en las labores de identificación e inclusión de la población desplazada de 1.060.328 personas y 239.378 hogares, equivalentes al 58% frente a lo registrado en el año 2002, como se observa a continuación:



Fuente: Registro Único de Población Desplazada

El comportamiento creciente de personas incluidas, 58% en este cuatrienio, demuestra los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, no solo en la inclusión de las nuevas personas desplazadas en el Registro Único de Población Desplazada, sino de personas víctimas de desplazamiento en años anteriores, como también en la estandarización de procesos, la aplicación de instrumentos y la permanente evolución tecnológica.

Producto de este mejoramiento continuo, Acción Social recibió de Icontec el certificado de gestión de la calidad SC 3317-2 para el proceso de Registro de la Población Desplazada, lo que reafirma el compromiso de la entidad y del Gobierno Nacional por fortalecer permanentemente su gestión y ofrecer servicios e información que permitan una mejor toma de decisiones con el fin de contribuir a mitigar los efectos que el desplazamiento ha causado sobre la población afectada.

## **2. Caracterización de la Población Desplazada**

Teniendo en cuenta que *Caracterizar es mantener actualizada integralmente la información de la Población registrada que reside dentro del territorio nacional, en lo que tiene que ver con ubicación, necesidades y derechos de los hogares y personas*<sup>50</sup>, desde el año 2000 la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, ha venido caracterizando a la población desplazada a partir de la aplicación de formatos de caracterización básica del hogar, los cuales han permitido precisar las políticas, estrategias y estándares de los programas y ayudas dirigidas a dicha población.

El primer formato de caracterización se implementa en el año 2000, recolectando información mínima sobre aspectos de ubicación, identificación, bienes, grupo étnico, deudas y deseo.

Para el momento de la expedición de la Sentencia T-025 de 2004, y dado que el formulario de caracterización básica del hogar había sido absorbido por el de declaración, se diseña un formato específico denominado de información complementaria, con las características mencionadas en la página 2 del presente informe.

Con el fin de subsanar las falencias en este proceso, manifestadas por la Honorable Corte Constitucional en el auto 178 del 29 de Agosto de 2005, el plan nacional de caracterización es rediseñado a fin de que la población incluida en el Registro Único de Población Desplazada que aún faltaba por caracterizar, complementara su información. Las metas definidas y su avance fueron informadas a la Honorable Corte en los informes bimensuales presentados.

Como acciones correctivas implementadas, en el mes de marzo de 2006 el plan nacional de caracterización se reestructura en cinco (5) líneas operativas de implementación, de las cuales tres (3) corresponden a recolección de información, así:

### **Caracterización directa por Acción Social**

---

<sup>50</sup> Plan Nacional de Caracterización, Marzo de 2006

En informe presentado a la Honorable Corte en el año 2004, la caracterización directa presentaba el siguiente estado:

**Tabla No. 4.**  
**Caracterización Directa al 1/9/2004**

<b>Periodo</b>	<b>Hogares Incluidos</b>	<b>Total Caracterización Directa</b>	<b>% hogares caracterizados</b>
01/09/2004	252.869	92.025	36,4%

La aplicación de los formatos de caracterización estandarizados, dan como resultado al 7 de agosto de 2006:

**Tabla No. 5.**  
**Caracterización Directa al 7/8/2006**

<b>HOGARES INCLUIDOS</b>	<b>TOTAL CARACTERIZACION DIRECTA</b>	<b>% Hogares caracterizados</b>
413.533	184.780	44.68%

Lo anterior representa la caracterización directa de un 44.68% de los hogares, es decir un 12% adicional frente al año 2004.

La caracterización directa al 7/8/2006 presenta la siguiente distribución, según el instrumento utilizado:

**Tabla No. 6.**  
**Total Caracterización Directa**

<b>Periodo</b>	<b>Hogares Incluidos</b>	<b>Formato Único de Declaración</b>	<b>Formato de Información Complementaria</b>	<b>Caracterizados antes de Sentencia T-025</b>	<b>Total Caracterización Directa</b>
07/08/2006	413.533	96.452	56.680	31.648	<b>184.780</b>
%		23,32%	13,71%	7,65%	<b>44,68%</b>

Esta línea de acción se encuentra articulada con las otras líneas, con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos en la complementación de información.

Frente al proceso de caracterización presentado a la Honorable Corte en el año 2004, actualmente la caracterización directa incluye hogares afectados por eventos de desplazamientos masivos.

Es importante precisar que la línea de caracterización directa ha sido utilizada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP para el ejercicio de estimación presupuestal.

### **Caracterización por parte de las entidades del SNAIPD.**

La ejecución de esta línea de acción ha sido liderada y coordinada por la Red de Solidaridad, hoy Acción Social, en las reuniones mensuales del Comité Técnico de Sistemas de Información de entidades del SNAIPD. A su vez se determinó la creación de un subcomité de ingenieros encargado de la definición de las funcionalidades y estandarización de las estrategias y actividades definidas en el Comité.

En el marco del comité se determina la entrega por parte de Acción Social de la base de datos de población desplazada incluida a cada entidad del SNAIPD, estableciendo acuerdos de confidencialidad, y definiendo los procedimientos para acceder al Registro Único de Población Desplazada. Adicionalmente, se han establecido mecanismos para que las entidades contribuyan, mediante la firma de actas de intercambio de información, en la complementación y actualización de la información de la población desplazada reportando variables básicas para facilitar su identificación y fortalecer los procesos de atención. Se resalta que la caracterización proveniente de las entidades del SNAIPD se procesa siguiendo la línea de caracterización por fuentes alternas.

Paralelamente al intercambio de información, a la fecha se están realizando las siguientes actividades:

- Definición de usuarios en el Registro Único de Población Desplazada para cada entidad.
- Consulta en línea al Registro Único de Población Desplazada para las entidades del SNAIPD.
- Revisión y ajustes de los reportes generados por el Registro Único de Población Desplazada.

Es importante precisar que estas actividades se encuentran en etapa de revisión y ajustes debido a la necesidad de garantizar altos niveles de seguridad en las telecomunicaciones para mantener la confidencialidad de la información. Esta estrategia representa el mecanismo integrador y agilizador de servicios para la población incluida en el Registro Único de Población desplazada.

De otra parte, el Registro Único de Población desplazada ha sido complementado con información proveniente del Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, ICBF, Incoder, Banagrario y Fonvivienda.

En tal sentido, el intercambio de información con las entidades ha sido positivo. Citamos como ejemplo el intercambio con el Ministerio de Educación, el cual ha permitido la verificación de que los niños atendidos por el Ministerio se encuentren en el programa Familias en Acción, con el fin de analizar si la asignación del subsidio contribuye a la retención en el sistema educativo.

Así mismo, se ha recibido información de la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional, en representación del Ministerio de Defensa, relacionada con otorgamiento de 6.047 libretas militares provisionales a población desplazada.

### **2.3. Caracterización por fuentes alternas**

El objetivo es obtener información de caracterización de población desplazada existente en los sistemas de información de entidades que no pertenecen al SNAIPD, requiriendo la realización de tareas de transformación de las diversas estructuras y formatos propios de cada fuente de información, con el fin de integrarla bajo una estructura homogénea.

Como paso previo fue necesario hacer contactos y acuerdos para contar con dicha información, como se informó oportunamente a la Honorable Corte Constitucional, siendo convocadas entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, el Departamento Nacional de Planeación – DNP y la Secretaría de Gobierno Distrital.

Así las cosas, la información del SISBEN hizo parte de las fuentes que se integraron a este plan, permitiendo establecer por medio de la encuesta ampliada tener un conocimiento más detallado de características de la población desplazada.

El DANE, ante la inhabilidad legal de proporcionar micro datos, participa en la construcción de información estadística referente al desplazamiento, tomando como base la información del Censo General 2005. En tal sentido es importante mencionar la firma de un convenio interadministrativo en mayo de 2004 y la asignación de recursos por parte de Acción Social para la ejecución del censo, cuyo objetivo específico es “*obtener información veraz y actual de los colombianos en situación de desplazamiento interno (...)*”, inicialmente como apoyo a la prueba piloto realizada en el municipio de Soacha, con la inclusión en el formulario de cuatro preguntas relacionadas al desplazamiento forzado y posteriormente para el censo general, solicitando información sobre movilidad poblacional en los últimos cinco años, particularmente la pregunta 32 – ítem 1.4 del instrumento de recolección utilizado en hogares particulares, y la pregunta 12 – ítem 1.4 del instrumento de recolección utilizado en lugares especiales de alojamiento. Los resultados se encuentran en proceso de entrega por parte del DANE y consisten en:

- Población censada por departamento de nacimiento, según municipio de residencia actual.
- Población censada por departamento de residencia 5 años antes (del censo 2005), según municipio de residencia actual.
- Población censada por principal causa por la que cambió su lugar de residencia, según pertenencia étnica.
- Población censada por principal causa por la que cambió su lugar de residencia, según Edades simples.
- Población censada por principal causa por la que cambió su lugar de residencia, según departamento de residencia y territorialidad.

Los datos preliminares entregados por el DANE, indican que *“los jefes de hogar que cambiaron de residencia en los últimos cinco años, cuya causa en el último movimiento fue amenaza para su vida es **INFERIOR** a **CIEN MIL**”*

Se detalla en dicho informe los rangos de edad, género, minoría étnica predominantes en la población afectada. Como información relevante el censo permite establecer que existe una alta probabilidad de que la movilidad causada por amenaza para su vida al jefe de hogar determina un desplazamiento del hogar completo.

De igual forma, el intercambio de información con la Secretaría de Gobierno Distrital ha permitido complementar el Registro Único de Población Desplazada con información de las cuatro localidades con mayor nivel de asentamiento de población desplazada y que recibe servicios de educación, siendo este un avance significativo, teniendo en cuenta el carácter de mayor receptor que tiene la ciudad de Bogotá.

El resultado de la caracterización por esta línea muestra que, como complemento a la línea de caracterización directa, se logró caracterizar al 7 de agosto de 2006, 155.552 hogares (37.6% adicional).

**Tabla No. 7.**  
**Total Caracterización fuentes alternas**

<b>Fecha de corte</b>	<b>Hogares Incluidos</b>	<b>Hogares caracterizados fuentes alternas (*)</b>
07/08/2006	413.533	155.552
%	100%	37.6%

(\*) Requiere ajuste técnico del RUPD para su cargue

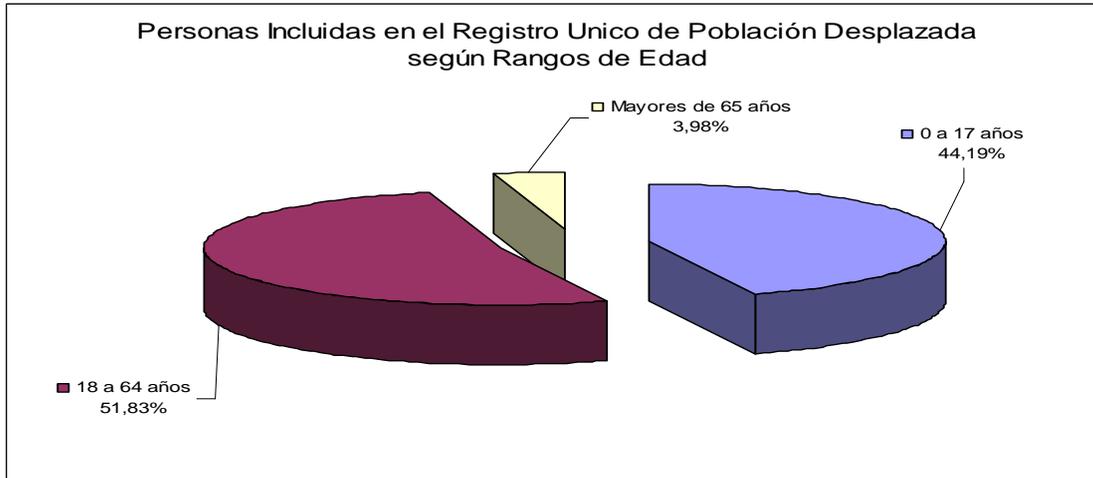
Con el fin de que esta línea de caracterización complemente la información obtenida mediante la línea de caracterización directa, y como parte del mejoramiento continuo, actualmente el Registro Único de Población Desplazada se encuentra en proceso de ajuste de aspectos técnicos y funcionales requeridos que permitan el cargue.

Como se observa a continuación a manera de ejemplo, la caracterización ha permitido focalizar mas eficientemente los grupos poblacionales mas vulnerables, citando como ejemplo que del total de 31.792 hogares desplazados beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en la bolsa especial de población desplazada, se relaciona un total de 9.661 hogares atendidos con condiciones especiales, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Tabla No. 8.**  
**Hogares con condiciones especiales atendidos**

AÑO	ASIGNADOS 2004			ASIGNADOS 2005			ASIGNADOS 2006			TOTAL 2004-2006		
	Nb. Hogares	Nb. Personas	Vlor (X1.000)	Nb. Hogares	Nb. Personas	Vlor (X1.000)	Nb. Hogares	Nb. Personas	Vlor (X1.000)	Nb. Hogares	Nb. Personas	Vlor (X1.000)
POBLACIÓN INDÍGENA	<b>4798</b>	504	4.345.752	<b>1542</b>	62	528.05	<b>3321</b>	127	1.284.117	<b>9661</b>	693	6.157.919
POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA		630	5.467.505		156	1.382.775		709	7.231.800		1495	14.082.080
ADULTOS MAYORES DE 65 AÑOS		890	5.971.865		363	2.846.635		720	7.100.285		1973	15.918.786
MUJERES CABEZA DE HOGAR		4186	27.531.734		1300	10.265.733		2748	26.830.375		8234	64.627.843
NINOS POBLACION INDÍGENA		4	1.942.329		25	210.325		59	601.8		88	2.754.454
NINOS POBLACION AFROCOLOMBIANA		367	3.198.551		94	827.875		428	4.355.600		889	8.392.025

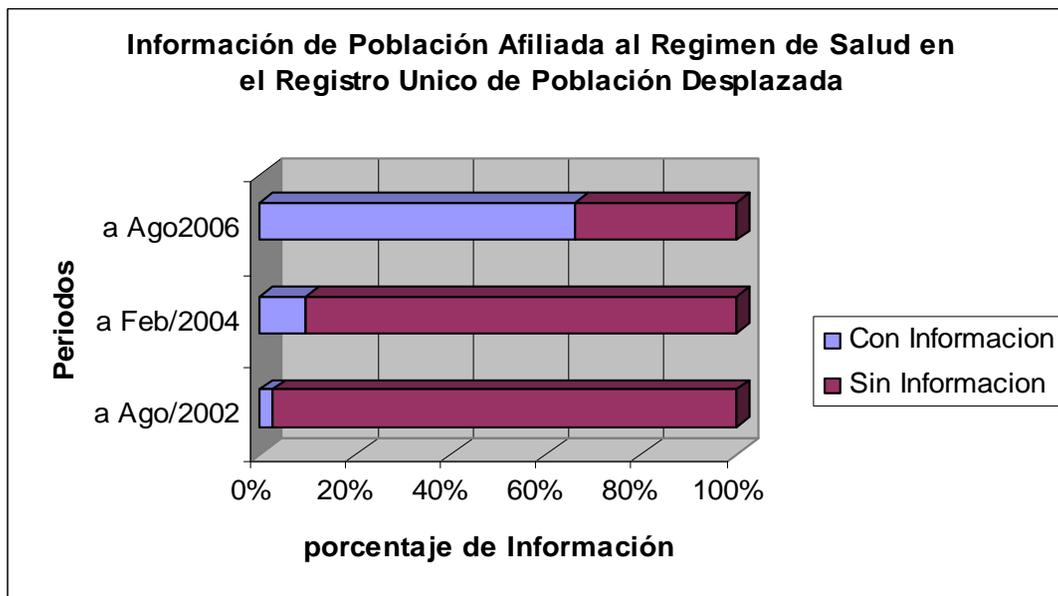
De igual manera, la caracterización ha permitido a Acción Social enfocar, sobre el segmento de población mas representativo (niños y ancianos), estrategias hacia estos grupos vulnerables por medio de programas como Familias en Acción Desplazadas, focalizado hacia ciudades receptoras con mayor concentración de población desplazada con edades entre los 0 y 18 años. Este segmento asciende al 44.1% de la población desplazada incluida en el Registro Único de población Desplazada, como se observa a continuación:



Fuente: Registro Único de Población Desplazada

De igual forma, la identificación de este grupo vulnerable ha permitido la entrega de 42.023 desayunos desde 2005 a la fecha y la participación en los restaurantes escolares de 88.282 niños y niñas en los años 2005 y 2006.

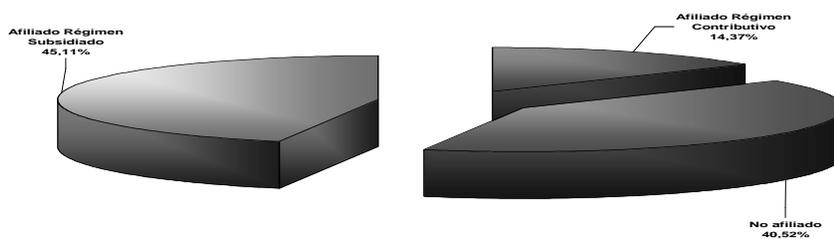
La caracterización, unida al avance tecnológico del Registro Único de Población Desplazada, ha permitido de igual forma aumentar en porcentaje superior al 60%, la información del régimen de salud de la población, como se observa a continuación:



Fuente: Registro Único de Población Desplazada

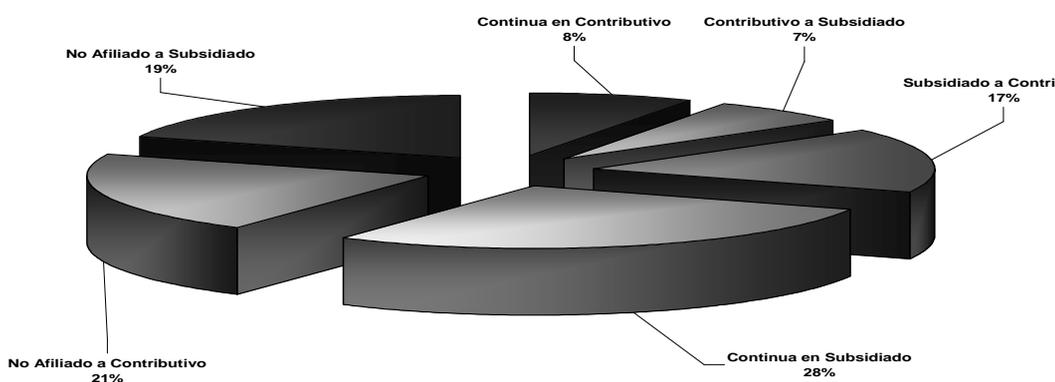
De igual forma por medio del intercambio de información con el Ministerio de Protección Social y lo recopilado en el Formato Único de Declaración del Registro Único de Población Desplazada, se ha determinado el régimen de salud actual de 269.338 personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada, como se observa a continuación:

**Régimen de salud informado en la declaración**



Fuente: Registro Único de Población Desplazada

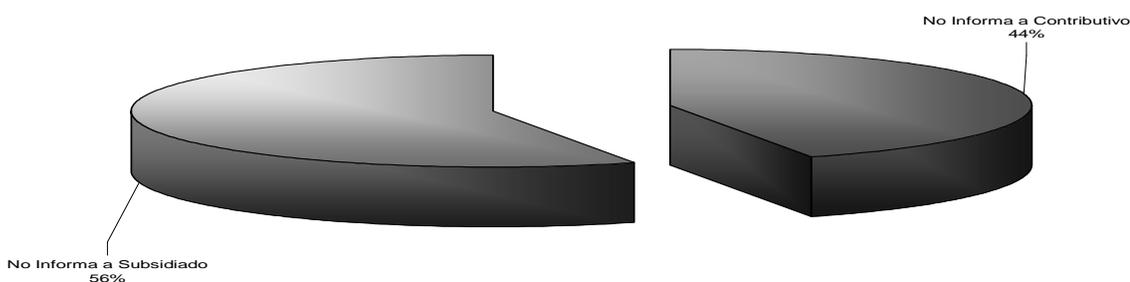
**Continuación o cambio de régimen de SALUD**



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social  
Registro Único de Población Desplazada

Así mismo, este intercambio a significado importantes avances en la identificación del régimen de salud de las personas que no lo informaron al momento de la declaración:

**Régimen de salud actual de personas que no informaron al momento de la declaración**



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social  
Registro Único de Población Desplazada

Como se observa, el Gobierno Nacional en este cuatrienio ha logrado avances significativos en la caracterización de la población desplazada, identificando de mejor manera sus necesidades, lo que ha apoyado la toma de decisiones, permitiendo focalizar y priorizar de una mejor manera la atención brindada y generando insumos para el diseño y ajuste de las políticas públicas.

A pesar de aplicar estrategias más amplias y los permanentes esfuerzos realizados, aún existen hogares que no actualizan su información en el

Registro Único de Población desplazada, permitiendo concluir que persisten factores externos, como miedo y el deseo de anonimato, que dificultan el cumplimiento de la meta de caracterizar a la totalidad de la población.

No obstante, y con el fin de alcanzar el objetivo propuesto, Acción Social ha establecido, entre otros, acuerdos con la Registraduría Nacional del Estado Civil, para obtener información complementaria relacionada con personas fallecidas, números de registros civiles de niños nacidos vivos y personas que se encuentren radicadas en otros países, para de esta manera, actualizar el Registro Único de Población Desplazada.

Por otro lado, la información del Censo general 2005 permitirá su comparación con otros sistemas estadísticos, la cual será punto de referencia para el sistema de estimación del subregistro. De igual forma esta información servirá como insumo para el cálculo de las proyecciones de población, incluyendo el efecto del desplazamiento, como elemento básico para la asignación de las transferencias a los entes territoriales.

### **3. Medición del Subregistro**

El fenómeno del subregistro es sin lugar a dudas una de las preocupaciones que con mayor responsabilidad ha abordado Acción Social. Más que el simple objetivo de producir una cifra del número de desplazados, se ha abordado el problema haciendo del Registro Único de Población Desplazada un mecanismo de mayor cobertura no solo geográfica sino temporal.

En tal sentido hay que decir que durante los últimos 4 años se han incluido en el Registro Único de Población Desplazada una mayor cantidad hogares desplazados, como se observa a continuación:

Al 7 de agosto de 2002, el Registro Único de Población Desplazada presentaba el siguiente estado:

**Tabla No. 9.**  
**Estado del RUPD al 7/8/2002**

<b>TOTAL HOGARES</b>	<b>TOTAL PERSONAS INCLUIDAS</b>
174.155	781.516

Fuente: Registro Único de Población Desplazada

En la actualidad, el Registro Único de Población Desplazada presenta, para esa misma fecha de corte, la siguiente información:

**Tabla No. 10.**  
**Estado actual del RUPD con corte al 7/8/2002**

<b>TOTAL HOGARES</b>	<b>TOTAL PERSONAS INCLUIDAS</b>
213.740	1.001.482

Fuente: Registro Único de Población Desplazada

Lo anterior representa un avance en las labores de identificación de la población desplazada, frente a lo registrado el 7 de agosto de 2002, de 219.966 personas correspondientes a 39.585 hogares.

Así las cosas, el Registro Único de Población Desplazada creció para ese periodo un 21.96%, lo cual en términos de personas equivale al 28.15%, producto del esfuerzo de la entidad en la reducción del subregistro.

Igualmente, al 7 de febrero de 2004 el Registro Único de Población Desplazada presentaba el siguiente estado:

**Tabla No. 11.**  
**Estado del RUPD al 7/2/2004**

<b>TOTAL HOGARES</b>	<b>TOTAL PERSONAS INCLUIDAS</b>
275.735	1.258.175

Fuente: Registro Único de Población Desplazada

En la actualidad, el Registro Único de Población Desplazada presenta, para esa misma fecha de corte, la siguiente información:

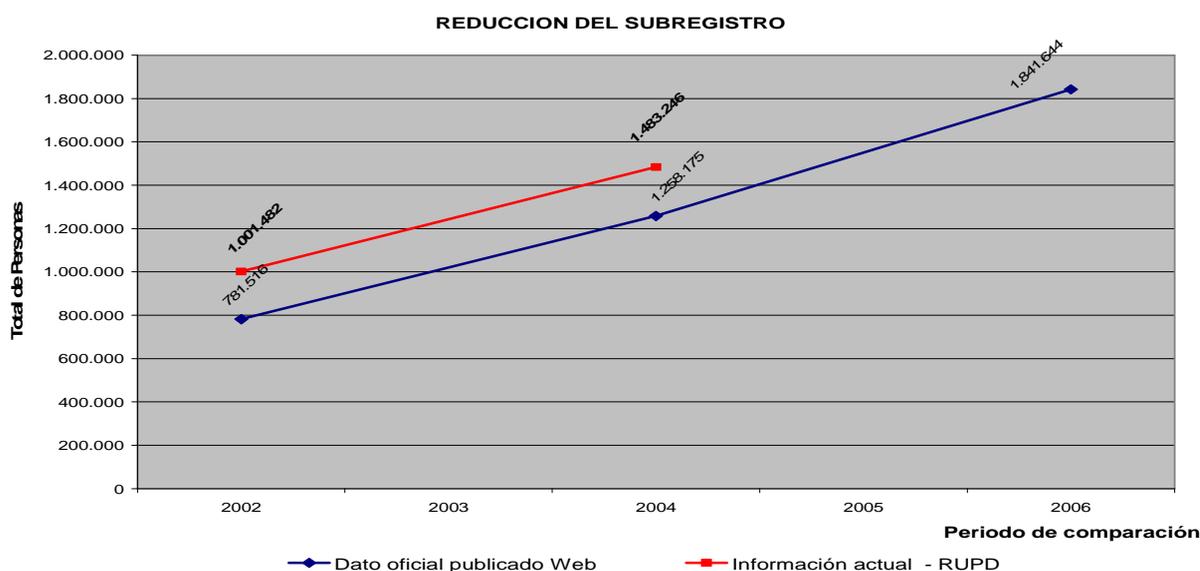
**Tabla No. 12.**  
**Estado actual del RUPD al 7/2/2004**

<b>TOTAL HOGARES</b>	<b>TOTAL PERSONAS INCLUIDAS</b>
326.541	1.483.246

Fuente: Registro Único de Población Desplazada

El avance en las labores de identificación de la población desplazada, frente a lo registrado el 7 de febrero de 2004, asciende a 225.071 personas correspondientes a 50.806 hogares. El Registro Único de Población Desplazada creció para ese periodo un 15.17%, lo cual en términos de personas equivale al 17.89%. Es importante mencionar que este crecimiento incluye el avance registrado con respecto al año 2002

Por lo tanto, la reducción del subregistro se observa a continuación:



Fuente: Registro Único de Población Desplazada

Esta tendencia indica que la reducción del subregistro es una tarea realizada permanentemente.

Adicionalmente, Acción Social ha afrontado el subregistro con otras estrategias, mitigando la falta de información de la población desplazada con una agresiva difusión de la carta de derechos, la expansión del número de Unidades de Atención y Orientación – UAOs, las cuales actualmente ascienden a 34 con las funciones mencionadas en la página 3 del presente informe y la celebración de un convenio de cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, con el objeto de *“aunar esfuerzos entre las partes para ejecutar el proyecto denominado “Implementación del sistema de información para la atención, referenciación y orientación de la población desplazada en las Unidades de Atención y Orientación – UAOs, de los municipios de Cali, Bucaramanga, Neiva, Bogotá, Medellín y Soacha. Como parte del Sistema de información del SNAIPD”, el cual busca Contribuir al fortalecimiento de la atención de la población desplazada, implementando la operación del sistema de información CRODEM en tres UAOs del país y ampliando la operación a tres (03) nuevas UAO’s para finalizar en seis (06) UAOs”*.

Debido al mayor volumen de información recolectada producto de la disminución del subregistro y de la caracterización efectuada, Acción Social ha implementado acciones para centralizar, sistematizar y digitalizar la información, garantizando calidad y oportunidad en su registro en la base de datos.

En este aspecto es importante mencionar lo expresado de manera independiente por Ana María Ibáñez en su documento *“Hacia una política proactiva para la población desplazada”*, publicado por la Universidad de Los Andes, donde analiza los distintos factores que intervienen en la decisión de la población desplazada de presentar o no declaración, concluyendo que *“(…) los*

*índices de cubrimiento del proceso de inscripción en el SUR, pese a no ser del cien por ciento, son satisfactorios”.*

Otra de las conclusiones del estudio hace referencia a que, de la población que se encuentra en el RUT (sistema de información sobre el desplazamiento – Pastoral Social), el 91.6% *“conoce el SUR”* y el *“86.25% presenta declaración para registro en SUR dado que conoce SUR”*, y solo el 2.22% de las personas *“no declaran para mantener su anonimato”* lo cual refleja que los esfuerzos realizados por Acción Social y el Gobierno Nacional en la divulgación, orientación y acompañamiento a la población desplazada vienen dando buenos resultados.

De igual forma, para complementar la medición del subregistro y luego de obtener la fuente de recursos y seleccionar el consultor experto bajo los parámetros de selección del Banco Mundial, Acción Social se encuentra a la espera de la No Objeción por parte de dicha entidad para el desarrollo del nuevo sistema de estimación del desplazamiento.

Así mismo, como se mencionó en el capítulo referente a la Caracterización, se encuentra a la espera de los resultados del Censo General 2005 realizado por el DANE, los cuales contribuirán a la medición del subregistro en la medida que se toman en cuenta factores asociados al desplazamiento que permiten determinar el comportamiento de las migraciones internas.

Ahora bien, respecto a los motivos de las diferencias con otros sistemas, es importante señalar que diferentes definiciones a lo largo del tiempo hacen que la interpretación de las cifras que publica cualquier sistema de información no sea simple. Compartimos los conceptos del PNUD publicados en su revista *Hechos del callejón* en la que, en su artículo *“La polémica por las cifras de desplazamiento”*, conceptúa que las metodologías utilizadas por los sistemas de información son diferentes y por lo tanto no pueden ser comparables.

Así las cosas, la información del Registro Único de Población Desplazada proviene de la identificación de la población, es decir, las personas que están en su base de datos tienen nombre y apellido y no son solo un número o cifra como lo pueden ser en un sistema de medición estadístico. Acción Social reitera que los sistemas de información sobre desplazamiento que hoy existen en Colombia no son comparables y por tanto no es coherente plantear que un sistema ratifique a otro.

A través del tiempo, el Registro Único de Población Desplazada ha evidenciado una mayor penetración y uso de sus herramientas, ampliando de forma sostenida su cubrimiento geográfico y temático evidenciando las bondades de la herramienta en sí misma, sin necesidad de recurrir a comparaciones con otros sistemas de información.

El marco legal que cobija al Registro Único de Población Desplazada restringe que, a pesar de tener la capacidad técnica, se pueda incluir en él a la población desplazada antes de la promulgación de la Ley 387/97. Sin embargo, y pese a ello, Acción Social ha venido de manera sistemática realizando acciones encaminadas a reconocer la condición de desplazados a aquellos que la evidencia así lo demuestra, para lo cual reitera su disposición permanente para acopiar y registrar dicha información.

#### **4. Otros aspectos manifestados en el Auto 178**

Con relación a mecanismos y procedimientos internos para dar respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales, es importante mencionar la instalación de buzones para la recepción de quejas e inquietudes en la totalidad de las Unidades Territoriales y las Unidades de Atención y Orientación – UAO, a cargo de la Oficina de Atención al Usuario, estandarizando y unificando los procesos y procedimientos para recepción, trámite y respuesta a dichas solicitudes.

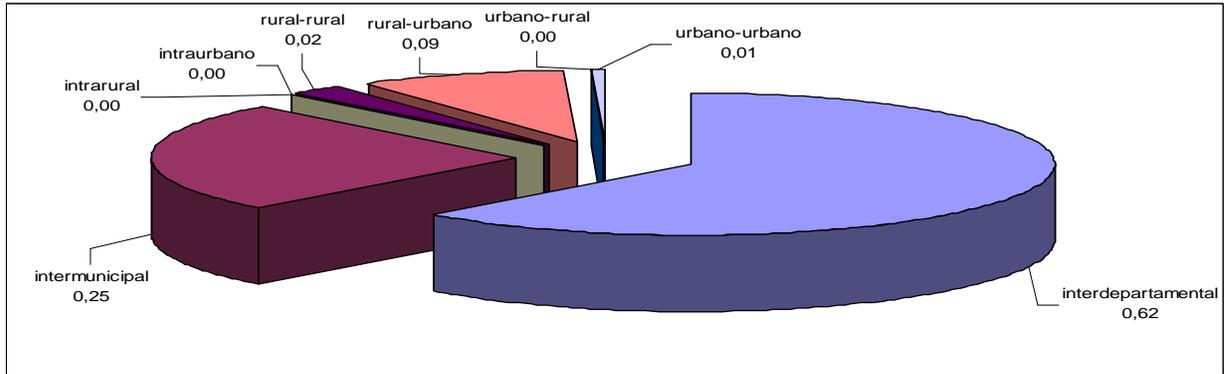
Como complemento a lo anterior, Acción Social presenta en la página Web [www.vertice.gov.co](http://www.vertice.gov.co) un enlace de preguntas frecuentes sobre población desplazada con repuestas y orientación sobre:

- Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural
- Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana
- Proceso de Caracterización y Registro

Esta página contiene adicionalmente formularios para que la población desplazada exponga otra clase de inquietudes que no se encuentran en la categoría de preguntas frecuentes, información sobre Organizaciones de Población Desplazada y noticias de actualidad, convirtiéndose en un espacio interactivo para la permanente comunicación de la entidad con la población.

De otra parte, desde el mismo momento en que la Honorable Corte ordenó mediante la sentencia T 268 de 2003, el análisis de los desplazamientos intraurbanos, Acción Social ajustó su proceso de valoración para reconocer este tipo de desplazamientos, así como la funcionalidad en el Registro Único de Población Desplazada. Es así como actualmente no solo es posible la medición de los desplazamientos intraurbanos, sino que además se miden otros tipos de desplazamiento intramunicipal como urbano – rural, rural – urbano e intrarural.

A continuación se presenta el comportamiento según entorno de desplazamiento para el año 2006, según número de declaraciones recibidas:



Fuente: Registro Único de Población Desplazada

De esta forma, el indicador presentado a la Honorable Corte para determinar los desplazamientos intraveredales o intraurbanos toma en cuenta 18.467 declaraciones analizadas sobre 18.467 recibidas durante el año 2006, obteniendo un resultado de 99.96%. A continuación se observa el número de hogares y personas por año por tipo de desplazamiento según entorno:

**Tabla No. 13.**

**Tipo de desplazamiento según entorno al 7/8/2006**

Año	Tipo de desplazamiento según entorno	Hogares	Personas
2004	Interdepartamental	24.470	89.343
	Intra departamental a otro municipio	14.810	57.986
	Intramunicipal intrarural	1.133	5.133
	Intramunicipal intraurbano	647	2.670
	Intramunicipal rural urbanol	9.563	42.451
	Intramunicipal urbano rural	62	266
	ND	268	1.133
<b>Total 2004</b>		<b>50.953</b>	<b>198.98</b>
2005	Interdepartamental	22.412	88.635
	Intra departamental a otro municipio	14.179	60.237
	Intramunicipal intrarural	1.848	8.592
	Intramunicipal intraurbano	631	2.538
	Intramunicipal rural urbanol	10.081	43.792
	Intramunicipal urbano rural	54	228
	ND	1.050	4.987
<b>Total 2005</b>		<b>50.255</b>	<b>209.00</b>
2006	Interdepartamental	11.569	45.196
	Intra departamental a otro municipio	4.858	20.793

	Intramunicipal intrarural	557	2.430
	Intramunicipal intraurbano	134	579
	Intramunicipal rural urbano	3.063	14.041
	Intramunicipal urbano rural	10	51
	ND	343	1.371
<b>Total 2006</b>		<b>20.534</b>	<b>84.461</b>
<b>Total general</b>		<b>121.74</b>	<b>492.45</b>
		<b>2</b>	<b>2</b>

Fuente: Registro Único de Población Desplazada

Al efectuar el cálculo tomando en cuenta el municipio, se observa que San José del Guaviare es la ciudad en que se presenta con mayor frecuencia este tipo de desplazamiento. El siguiente cuadro presenta las seis ciudades con mayor número de hogares y personas con este tipo de desplazamiento:

**Tabla No. 13.**  
**Seis ciudades con mayor índice de desplazamientos intraurbanos al 7/8/2006**

Departamento	Municipio	Hogares	Personas
Guaviare	San Jose Del Guaviare	158	531
Antioquia	Medellín	106	427
Cesar	Pailitas	59	288
Antioquia	Murindó	1	251
Bogotá D.C.	Bogota D.C.	59	246
Magdalena	Santa Marta	74	200

Fuente: Registro Único de Población Desplazada

Adicionalmente, Acción Social viene efectuando seguimiento a los procesos de retorno de desplazamientos masivos, mediante el análisis del tiempo promedio en que la población desplazada masivamente tarda en retornar a sus sitios de expulsión, como se observa en el siguiente cuadro:

**Tabla No. 14.**  
**Promedio de retorno en desplazamientos masivos**

Departamento Expulsor	promedio en días	promedio en meses
Caldas	9,67	0,32
Huila	16,00	0,53
Casanare	33,20	1,11
Guaviare	54,50	1,82
Putumayo	61,17	2,04

Cauca	61,80	2,06
Meta	67,13	2,24
Nte de Santander	112,33	3,74
Tolima	115,50	3,85

<b>Departamento Expulsor</b>	<b>promedio en días</b>	<b>promedio en meses</b>
Arauca	123,75	4,13
Nariño	170,09	5,67
La Guajira	198,33	6,61
Valle del Cauca	269,86	9,00
Cundinamarca	287,17	9,57
Cesar	307,77	10,26
Córdoba	329,67	10,99
Antioquia	333,89	11,13
Chocó	358,31	11,94
Caquetá	398,50	13,28
Sucre	413,33	13,78
Bolívar	428,58	14,29
Magdalena	478,00	15,93

Fuente: Registro Único de Población Desplazada

**ANEXO III**  
**INFORME ESPECIFICO SOBRE ATENCION A LAS VICTIMAS DE**  
**DESPLAZAMIENTOS MASIVOS RECIENTES, PRESENTADO EL 13**  
**DE SEPTIEMBRE DE 2006 A LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**Componentes del esquema de atención a la Población Desplazada, a las Víctimas de Desplazamiento, posteriores a la fecha de la Sentencia y los Autos citados, y en especial de los Desplazamientos notorios de Personas ahora presentes en los municipios de: Nariño (Antioquia), Argelia (Antioquia), San Juan Nepomuceno (Bolívar), Florencia (Caldas), Samaná (Caldas), Itsmina (Chocó), Ríosucio (Chocó), Ungía (Chocó), Corregimiento de La Carra (Guaviare), San José de Guaviare (Guaviare), Vistahermosa (Meta), Policarpa (Nariño), Ricaurte (Nariño), Iscuandé (Nariño), Barbacoas-Altaquer (Nariño), Orito (Putumayo), Puerto Asís (Putumayo), La Hormiga (Putumayo) y San Miguel (Putumayo).**

La Ley 387/97 y su Decreto reglamentario 2569 del 2000, en el artículo 12, definen el desplazamiento masivo como: “El desplazamiento conjunto de 10 hogares, o más de 50 personas”. Entendiéndose 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.

Para la atención a estos desplazamientos masivos Acción social ha suscrito una carta de entendimiento con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la cual tiene como objeto formalizar la coordinación de las actividades de Asistencia Humanitaria de Emergencia a las familias desplazadas por la violencia en Colombia, bajo las siguientes premisas:

- La responsabilidad primaria de la protección y asistencia a personas afectadas por la violencia en Colombia es del Estado
- El Gobierno Nacional puede celebrar alianzas con organizaciones internacionales para que concurren en la prestación de la atención humanitaria de emergencia.
- El Decreto 250 de 2005 mediante el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia establece como principio de intervención la cooperación y solidaridad entre el Gobierno Nacional y organismos internacionales.
- Si bien el CICR no forma parte del SNAIPD, como organización humanitaria neutral e independiente y bajo su

mandato específico, dialoga y coopera estrechamente con ACCION SOCIAL en este tema.

- El fortalecimiento continuo de la coordinación entre ACCION SOCIAL y el CICR permite hacer más eficiente la atención humanitaria de emergencia a las familias desplazadas, evitar la duplicidad de la misma y lograr mayor cobertura geográfica

En cumplimiento a la Orden novena contenida en el Auto 218 de 2006, proferido por la Corte Constitucional, en referencia a las acciones por cada componente de atención, en el marco de los eventos de desplazamiento masivo, se reporta el siguiente informe:

Con posterioridad a la sentencia T-25 de la Corte Constitucional y de los Autos 176, 177 y 178 de 2005, se han presentado 200 eventos de desplazamiento masivo en 20 departamentos, los cuales han afectado a 17.831 hogares, 77.178 personas, siendo significativos en Antioquia con 53 eventos, Meta 23, Nariño 16, Chocó 15, y 15 en comunidades indígenas (Embera Chami, Embera Katio, kankuamos, Wayuu, Awa, Puyeros, Paeces, Wounaan, Nukak) - Fuente RUPD

Para el proceso de atención a población desplazada en cada uno de los eventos mencionados, entró en funcionamiento el SNAIPD, a través de los comités Municipales ó Departamentales de atención a la población desplazada respectivos. De acuerdo con el protocolo para el acompañamiento de la situación de emergencias y procesos de retorno diseñado por Acción Social, se activo el plan de contingencia (en un 70% de los casos los planes fueron elaborados como parte del esquema de prevención de cada municipio, en el 30% restante, los planes de contingencia se construyeron durante el proceso de atención), en dichos Planes se consideraron los siguientes aspectos para la atención:

- En primera instancia, el artículo 13 del Decreto 2569 del 2000 “Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada en caso de desplazamientos masivos” señala que: cuando se produzcan desplazamientos masivos, los Comités Territoriales, las autoridades municipales y el Ministerio Público, actuarán en forma conjunta para establecer la identificación y cuantificación de las personas que conformaron el desplazamiento masivo y efectuarán una sola declaración sobre los hechos que originaron el desplazamiento del grupo.

En consecuencia para los eventos reportados, el Ministerio Público, recibió las declaraciones por desplazamiento, la toma de las denuncias de la población, elaboró los censos respectivos y realizó el

acompañamiento humanitario; posteriormente ejerció su labor de control a los compromisos institucionales.

- En el componente de alojamiento, para estos desplazamientos se dispuso de la infraestructura comunitaria existente (Escuelas, salones comunales, polideportivos, bodegas,) lo cual garantizó albergue para las personas. Como actividad previa o en el momento de la emergencia, el municipio con el apoyo de Acción Social o de la Gobernación, adelantaron las adecuaciones necesarias (Duchas, baterías sanitarias, Instalaciones eléctricas, techos, cocinas, instalación de tanques de almacenamiento de agua).
- Para el componente de salud, en cada uno de los hospitales y puestos de salud, se dispuso de elementos (Humanos y logísticos), para garantizar la atención de emergencia requerida. Se efectuaron brigadas de salud en los albergues y jornadas de capacitación y prevención de epidemias, en temas como, manejo de residuos sólidos, excretas, manipulación, almacenamiento y preparación de alimentos, potabilización de agua y mantenimiento de instalaciones sanitarias, esto último en coordinación con las Secretarías Salud y de Obras Públicas de cada municipio.
- En la atención del componente alimentario, durante los primeros días de cada emergencia, Acción Social, coordinó con las administraciones municipales la entrega de alimentos para el funcionamiento de ollas comunitarias y articuló con el Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR- la evaluación y atención de los hogares con Asistencia Humanitaria de Emergencia (alimentaria y no alimentaria; hábitat, cocina, aseo); Sin embargo, cuando el CICR conceptuó no asumir la asistencia, Acción Social lo hizo.
- Sobre la Asistencia Psicosocial y atención tanto para la población desplazada como receptora, en el 100% de los casos se contó con la presencia de las Unidades Móviles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), coordinando acciones de acompañamiento humanitario, capacitación en el tema alimentario, atención psicosocial (atención de casos clínicos, actividades lúdicas y recreativas dirigidas fundamentalmente a la población joven e infantil). Una actividad importante consistió en la remisión y atención de la población menor de 5 años a los hogares comunitarios de Bienestar Familiar y la vinculación de las madres comunitarias al manejo y atención de la emergencia.
- Para la intervención dentro del componente educativo, los Comités Municipales, en coordinación con las unidades educativas y los directores de núcleo, establecieron jornadas alternas en las instituciones educativas del municipio receptor, vinculando a los docentes

desplazados en el acompañamiento y apoyo de las distintas actividades con sus comunidades.

- En cuanto a Seguridad y Protección, se dispuso por parte de las unidades Militares y de Policía de cada uno de los municipios, medidas de protección dirigidas a las personas y de seguridad en los lugares de albergue. Este componente se evidenció a través de la realización de Consejos de Seguridad y establecimiento de medidas de orden público, tales como restricción a la venta de bebidas alcohólicas y controles a la movilidad.
- Permanentemente, ha habido acompañamiento por parte de La Iglesia, Oficinas de Primeras Damas, Damas Voluntarias, Defensa Civil, entre otros, realizando procesos de apoyo logístico y acciones de acompañamiento humanitario.

## **ACCIONES DE ATENCIÓN POR COMPONENTE EN LOS CASOS ESPECÍFICOS SOLICITADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

### **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

#### **DESPLAZAMIENTO DE COMUNIDADES CAMPESINAS DEL MUNICIPIO DE NARIÑO**

##### **Hechos**

El 2 de agosto de 2006, se presentó un desplazamiento masivo que afectó a 13 veredas del Municipio de Nariño, llegando al casco urbano; según los afectados por presiones ejercidas de la guerrilla Frente 47 FARC. De este desplazamiento se registraron 374 hogares, equivalentes a 1.143 personas.

##### **Acciones institucionales adelantadas**

El 3 de agosto de 2006, se realizó el Comité Municipal de Atención a Población Desplazada (CMAIPD), definiendo el plan de contingencia para atender la fase de emergencia. Se definieron 3 lugares para albergue, la entrega de asistencia humanitaria (alimentaria, hábitat, aseo, kit de cocina) se realizó de manera conjunta entre la Administración Municipal, Pastoral Social de Sonsón y el DAPARD. Dentro de las acciones de acompañamiento humanitario se organizaron ollas comunitarias, se establecieron mecanismos de atención médica en el hospital local y acciones de asistencia psicosocial, recreativa dirigida principalmente a menores de 6 años. En este espacio los representantes de la comunidad reiteraron las amenazas de que fueron objeto por parte del grupo armado ilegal que los obligó a abandonar sus veredas.

Las autoridades municipales y de la fuerza pública en la zona, se comprometieron a garantizar la vida de los pobladores y el respeto a sus derechos como ciudadanos. Por otra parte, se generó el compromiso de adelantar gestiones con entidades del Nivel Nacional, para desarrollar proyectos productivos y de seguridad alimentaria teniendo en cuenta el daño causado por las fumigaciones áreas.

La comunidad decidió retornar voluntariamente, firmando la respectiva acta, según consta en el acuerdo realizado con el Alcalde Municipal y el Personero. La comunidad determinó hacer el retorno sin acompañamiento institucional ni de ACNUR. El 5 de agosto la comunidad retornó y ACCIÓN SOCIAL ha continuado con el acompañamiento a los hogares dentro de éste proceso.

## DESPLAZAMIENTO DE COMUNIDADES CAMPESINAS EN ARGELIA

### **Hechos**

El cuatro (4) de agosto de 2.006, se registró el desplazamiento de las veredas San Agustín, El Recreo, La Primavera, La Plata, originado por el frente 47 de las FARC, presionando a los campesinos para salir hacia la cabecera municipal. El objeto de ésta movilización fue: *“protestar en contra de las fumigaciones, bombardeos, mal trato de los militares a la población civil, mal servicio de energía, mal estado de los caminos, que para poder retornar debían hacer un acuerdo escrito”*, según sus propios testimonios; de tal manera, que el desplazamiento masivo, obedeció a ordenes impartidas por el grupo subversivo y no reflejo un sentimiento de descontento auténtico por parte de la comunidad frente a la fuerza pública ni como consecuencia de acciones militares o de fumigación. En este evento fueron registrados 368 hogares equivalentes a 1. 617 personas.

### *Acciones Institucionales adelantadas*

El 3 de agosto de 2006, se llevo a cabo el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada, previendo un desplazamiento masivo con el fin de diseñar el plan de contingencia. El día 4 de agosto, se activó dicho plan y cada entidad responsable asumió sus compromisos en los componentes de salud, educación, alojamiento, saneamiento básico, alimentación, adecuación de cocinas. La administración municipal, el DAPARD, Pastoral Social, CICR y Acción Social, fueron garantes de la entrega en cada componente de atención.

La Fuerza Pública, la Defensoría del Pueblo, la Personería y los representantes de población desplazada en reunión especial, sostenida el mismo 4 de agosto acordaron adelantar una investigación sobre las denuncias presentadas, y a realizar por parte del Ejército acciones de desminado en las veredas Claras, Margaritas, La Quiebra, Florida y La Mina.

En el Comité municipal realizado el día 6 de agosto de 2006, frente a la evaluación de los hechos que originaron el desplazamiento, concluyeron que de acuerdo con la Ley 387 estas familias quedaban incluidas en el RUPD. Y que para el 11 de agosto del 2006 retornarían. A partir de esta determinación la población fue atendida con asistencia alimentaria y desde allí se inició un proceso de gestión local para la implementación de proyectos productivos.

## **DEPARTAMENTO DE BOLIVAR**

### **DESPLAZAMIENTO DE COMUNIDADES CAMPESINAS DE SAN JUAN NEPOMUCENO**

#### **Hechos**

Entre los días 11 y 12 de marzo de 2006 en la Vereda La Pujana, Corregimiento La Haya del Municipio San Juan de Nepomuceno Departamento de Bolívar, se registró la desaparición y posterior asesinato del señor Ricardo Monterrosa Mercado, quien fue encontrado con señales de tortura. Este hecho originó el desplazamiento de más de 20 familias hacia el casco urbano. Según informaciones del Alcalde de San Juan de Nepomuceno, las familias antes mencionadas fueron a ejercer el derecho al sufragio al corregimiento La Haya y ante el hallazgo del cadáver del señor Monterrosa, decidieron desplazarse hacia el casco urbano de San Juan Nepomuceno. El total de desplazados registrado fue de 116 hogares, 362 personas.

#### **Acciones institucionales adelantadas**

Acción Social entregó paquetes alimentarios, kits de hábitat y apoyo psicosocial a los hogares desplazados, gestionó la intervención del CICR en el marco de la carta de entendimiento suscrita entre estas dos entidades para garantizar la ayuda humanitaria oportunamente, contando con el apoyo logístico de la Alcaldía Municipal. Sobre el tema de alojamiento no fue necesario habilitar albergues, ya que los hogares desplazados contaron con albergue por parte de familiares o amigos en la cabecera municipal donde pernoctaron. La Alcaldía Municipal, prestó la atención médica requerida y se convocó a Comité Municipal de Atención a Población Desplazada, Como resultado de esta reunión efectuada el 16 de marzo de 2.006, se asumieron los siguientes compromisos:

- Asignación de un representante de la comunidad por cada vereda para apoyar la elaboración definitiva del censo.
- La Secretaría de Salud Departamental se responsabilizó de adelantar una brigada de salud definiendo que la ESE municipal atendería prioritariamente a las mujeres.
- Vinculación al SISBEN de las personas que aún no están carnetizadas.

- ICBF, se comprometió a reunir a las madres de la comunidad desplazada, para verificar el acceso de los menores afectados a sus programas regulares.
- Acción Social, a través del Proyecto de Protección de Tierras y Bienes Patrimoniales, asumió el compromiso de adelantar las acciones pertinentes para la protección inmediata de los predios ubicados en la vereda la Pujana y su zona de influencia.
- La Infantería de Marina se comprometió a incrementar el pie de fuerza en la zona del desplazamiento y garantizar medidas de seguridad para la comunidad desplazada con el objeto de generar la confianza que se requiere para adelantar un retorno seguro.
- La Defensoría y la Personería Municipal, quedaron encargadas de monitorear y verificar el cumplimiento de estos compromisos, además de brindar acompañamiento a la comunidad.

El segundo Comité Municipal se llevó a cabo el 25 de marzo de 2.006, para evaluar la atención a los hogares y las condiciones para un posible retorno. En el marco de este Comité, la comunidad entró en discrepancias con respecto a la presencia o no de las FFMM en la zona, de tal manera, que se conformó una comisión de verificación de las condiciones de seguridad compuesta por el Ministerio Público, la Iglesia, Acción Social y un representante de la Comunidad.

Dicha comisión no pudo realizarse pues el 28 de marzo de 2006, fue asesinado en la cabecera municipal el señor Manuel Moreno, habitante de la Vereda la Pujana quien estaba incluido en el censo. Este hecho produjo un rompimiento de las conversaciones con la comunidad, la cual determinó adelantar el retorno sin acompañamiento por parte de las instituciones.

El 10 de abril de 2.006 se realizó un nuevo Comité Municipal, en el cual el Programa Paz y Desarrollo de Acción Social se comprometió a continuar la ejecución del proyecto productivo de siembra de maíz, con una cofinanciación de \$2.000.000 por parte de la Alcaldía Municipal.

Por otra parte, en la reunión, los representantes de las comunidades manifestaron su deseo de no participar más en los Comités y el Personero Municipal informó que se han adelantado retornos individuales en los cuales la comunidad no desea acompañamiento institucional.

El CMAIPD emitió resolución No. 1 del 10 de abril de 2.006, con el objeto de adelantar la protección de bienes y en este momento se lleva a cabo el cruce de información entre IGAC, INCODER e Instrumentos Públicos para definir las calidades jurídicas de las personas en la zona protegida.

## **DEPARTAMENTO DE CALDAS**

Se aclara a la Corte Constitucional que la solicitud de información sobre las acciones de atención en los desplazamientos ocurridos en el Departamento de Caldas, corresponde a un solo evento: Corregimiento de Florencia - Municipio de Samaná.

### **DESPLAZAMIENTO DE COMUNIDADES CAMPESINAS RESIDENTES EN LAS VEREDAS AL CASCO URBANO DEL CORREGIMIENTO DE FLORENCIA- MUNICIPIO SAMANA**

#### **Hechos**

El día miércoles 26 de julio de 2006, se presentó un desplazamiento masivo hacia la cabecera del corregimiento de Florencia desde las veredas Cristales, La Reina, Villa Hermosa, La Beiba y El Porvenir las personas desplazadas, expresaron: *“el Ejército los está tratando mal, se sienten muy presionados por la Tropa; razón por la cual la guerrilla (frente 47 de las FARC) los reunió y les dijo que tenían que desplazarse para Florencia a contar lo que les estaba haciendo el Ejército”*. El total del registro fue de 1219 personas correspondiente 346 hogares.

#### **Acciones institucionales adelantadas**

El día jueves 27 de julio de 2006, se realizó reunión del Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada, con los representantes de la comunidad, para evaluar las causas que originaron el desplazamiento y activar el plan de contingencia para la atención a las familias que llegaron al casco urbano.

El colegio Pío XII se dispuso como albergue, instalándose 4 ollas y comedores comunitarios y atendiendo desde allí mismo el tema de salud a través de brigadas médicas. En cuanto al componente de alojamiento se utilizó otra estrategia de albergue en casas de familia. Acción Social entregó inicialmente 120 Kits de hábitat.

Al finalizar la reunión se solicitó la presencia de la Unidad Móvil del ICBF y se instó a la Gobernación para que convocara un comité departamental, incluyendo a la Defensoría y Procuraduría.

El viernes 28 de julio de 2006 el Gobernador (E) Dr. Jaime Escobar Herrera, citó a Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada (CDAIPD). Como resultado hubo compromisos frente a la investigación de las denuncias hechas por la comunidad sobre los daños causados por efecto de las fumigaciones. Por otra parte, se reiteró el compromiso de continuar con los proyectos productivos y generar procesos de desarrollo, adelantando acciones

de acompañamiento humanitario, fortalecimiento organizativo y capacitación en todas las comunidades.

En las reuniones sostenidas entre el 29 de julio y el 2 de agosto de 2006, entre los líderes de la población desplazada y las entidades de los comités Municipal y Departamental , se acordó el relevo de la tropa en la zona, apoyo en proyectos productivos, estrategias de mejoramiento en los temas de salud tierras y vivienda. Finalmente se conformó una comisión de negociación para que se trasladara a la ciudad de Manizales a tratar todos los temas anteriores.

El retorno se efectuó el día 2 de agosto de 2006.

## **DEPARTAMENTO DE CHOCÓ**

### **DESPLAZAMIENTO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS**

#### **WOYNAAN**

#### **Hechos**

**el día 31 de marzo de 2006 la guerrilla FARC asesinó al profesor de la comunidad Unión Chocó, dos días después asesinaron a un segundo maestro de la comunidad y como consecuencia se inicia el 3 de abril un desplazamiento masivo hacia la cabecera municipal de Istmina. de personas pertenecientes a la Étnia Wounaan, quienes se ubicaron en viviendas de amigos y familiares indígenas. El total del desplazamiento registrado fue de 270 hogares, 828 personas.**

#### **Acciones institucionales adelantadas**

**Con la presencia de los Alcaldes Municipales de Istmina y Medio San Juan , el 3 de abril de 2006, se llevó a cabo un comité de población desplazada para diseñar el plan de contingencia ante este desplazamiento masivo, estimando que llegarían aproximadamente 1.700 indígenas más. Acción Social tomó las siguientes medidas: brindó asistencia alimentaria a los hogares que ya estaban en el casco urbano así como el kit de hábitat, y coordinó con CICR a fin de garantizar la asistencia humanitaria de emergencia alimentaria y no alimentaria. A partir de este momento se inició la conformación de 4 ollas comunitarias.**

**El comité municipal entre las medidas inmediatas determinó la conformación de dos albergues y asignó permanentemente la presencia de un médico y una enfermera, lo anterior en coordinación con la organización Médicos Sin Fronteras.**

**En el plan de contingencia previsto para el manejo de la emergencia se dispuso:**

**Registro: La personería con el apoyo de los líderes indígenas o gobernadores de cada cabildo, realizaron el censo o listado de sus comunidades**

desplazadas, especificando cuantos niños, jóvenes, adultos, ancianos o personas de la tercera edad, mujeres embarazadas.

Albergue y Saneamiento Básico: Se destinaron tres sitios para el albergue de la población así: El coliseo, la Cárcel y las casas de los cabildos indígenas.

Para la observación y acondicionamiento de estos albergues, se nombró una comisión integrada por el Secretario de Planeación de Istmina, dos representantes de los indígenas y un representante de la Cruz Roja Nacional, para que de acuerdo con su valoración hicieran llegar a la Acción Social y las Administraciones Municipales, la solicitud de los materiales y elementos necesarios para su adecuación. Finalmente, se decidió ubicar a la población desplazada llegada al casco urbano de Istmina, en dos casas propiedad de los Cabildos Indígenas, que se encuentran en el barrio Cubis, a orillas del río San Juan, y también se decidió construirles un albergue en un terreno contiguo a las casas, esto con el fin de mantener unida a toda la población.

Salud: DASALUD y los hospitales Istmina y Andagoya, prestaron sus servicios a través de consultas epidemiológicas y hospitalarias, almacenamiento de agua, primeros auxilios, y cruce de información. Esta intercomunicación se hizo a través de los líderes indígenas, los Gobernadores y las Promotoras de Salud.

Alimentación: Tanto el municipio de Istmina y Medio San Juan, se comprometieron a entregar las primeras raciones de alimentos como urgencia, de conformidad con lo establecido en la ley 387 de 1997. Acción social entregó la Ayuda Humanitaria de Emergencia.

Educación Y Atención Psicosocial:

- El Municipio de Medio San Juan, dotó a los maestros de los implementos necesarios para que continuaran el periodo lectivo en Itsmina. (cada docente con su respectiva comunidad).
- La secretaria de Educación de Istmina estableció horarios alternos de clases para no interferir con los horarios normales de la población receptora.
- Acción social, solicitó apoyo a ICBF, para que la Unidad Móvil adelantara acciones de acompañamiento Psicosocial.

Seguridad y Protección: La Fuerza Pública se comprometió a hacer presencia en los sitios aledaños y vías de acceso a los alojamientos. Para continuidad a los procesos organizativos y al ejercicio de la autoridad tradicional se estableció como mecanismo de interlocución, la comunicación entre la comunidad y las entidades a través de los líderes indígenas.

Se inició el proceso de evaluación para un posible retorno y en reuniones de los comités Departamental y Municipal los días 22 y 23 de mayo, se coordinaron las acciones pertinentes, teniendo como resultado que las comunidades retornaron en dos grupos, los de Itsmina el 29 de mayo y los de Medio San Juan el 10 de junio del 2006.

## DESPLAZAMIENTO DE COMUNIDADES AFRO DESCENDIENTES RIO SUCIO

### **Hechos**

Entre el 12 y 15 de julio de 2006, las FARC asesinaron a 15 aserradores en la comunidad de Villa Hermosa, cuenca del río Truandó. Este hecho originó el desplazamiento hacia el casco urbano de Río Sucio de 84 hogares equivalente a 397 personas, así: 31 de Villa Hermosa, 10 del Grito, 16 de Taparal, 4 de Taparal Tocambo, 7 de Truando Medio, 16 de La Pava.

### **Acciones institucionales adelantadas.**

A partir de la reunión del Comité Municipal se definieron las siguientes acciones:

- Acción Social brindó alimentos de urgencia en coordinación con la Administración Municipal y de forma inmediata articuló con el CICR la entrega de asistencia alimentaria y no alimentaria.

Como apoyo a las comunidades indígenas de Pechinché, Jagual y Marcial que no se desplazaron se les hizo entrega de asistencia alimentaria y kit de hábitat a 113 hogares.

- Para atender el componente de alojamiento OXFAN y la administración municipal construyeron un albergue con el fin de disminuir el hacinamiento en las casa de familia.
- La atención en salud fue brindada a través del hospital local.
- ICBF hizo entrega de bienestarina y complementos nutricionales para los menores de edad.
- La Armada Nacional adelantó acciones y operativos de seguridad para la zona.

Adicionalmente se realizó una jornada interinstitucional con la participación del Ministerio de Protección Social, Acción Social, ICBF, ARS Caja Salud,

EPS Salud Darien, Alcaldía Municipal, Armada Nacional, Policía Nacional, Ejército Nacional, Pastoral Social, Cruz Roja Colombiana, Camizba, la cual se llevo a cabo entre el 11 y el 14 de agosto del 2006, presentando los siguientes resultados: Atención médica a 651 personas, 83 cirugías realizadas, entrega de alimentos a 1.500 familias (población afro colombiana 1200 familias, población indígena 300 familias), Se entregaron alimentos a 300 hogares y apoyos representados en kit de pesca y de herramientas, y por parte del ICBF 650 kilos de bienestarina.

A agosto del 2006 no se ha adelantado el proceso retorno a pesar de que hay presencia del ejército, la comunidad ha manifestando temor.

## DESPLAZAMIENTO COMUNIDADES AFRO DESCENDIENTES UNGUÍA

### **Hechos**

El día 15 de julio de 2006 las FARC asesinaron a 4 campesinos, entre ellos el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda El Limón, originándose el desplazamiento hacia el casco urbano de 74 hogares (290 personas) discriminados así: 39 de la comunidad el Limón, 16 de Unguía medio, 4 de los Naranjos y 15 de Surití.

### **Acciones Institucionales adelantadas**

El 18 de julio del 2006, se realizó la reunión del Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada, en el que se evaluó la situación y se implementaron medidas para la atención de emergencia en los siguientes temas:

- Acción Social articuló con la Administración Municipal la entrega de atención humanitaria de urgencia a través de paquetes alimentarios, igualmente coordinó con el Comité Internacional de la Cruz Roja, la asistencia a los hogares, en los componentes de atención alimentaria y no alimentaria.
- En el tema de alojamiento no fue necesario instalar albergues, ya que los hogares desplazados tienen vivienda en el casco urbano.

El 21 de julio del 2006 se realizó un comité de atención a población desplazada con la presencia del Gobernador del departamento de Chocó, la Directora del ICBF Chocó, el Secretario de Educación Departamental, mandos militares y un delegado del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República. En esta reunión se programó una jornada interinstitucional con el fin de generar prevención del desplazamiento y fortalecer la presencia institucional.

A agosto del 2006, únicamente 4 hogares decidieron retornar y fueron acompañados por la Armada Nacional.

## **DEPARTAMENTO DE GUAVIARE**

Con ocasión de la operación “Colombia Verde” desarrollada por El Gobierno Nacional a través de la Policía Antinarcoóticos y el Ejército Nacional en el Parque Nacional la Macarena, Acción Social creó dos centros de coordinación, que permitieran dar respuesta oportuna a cualquier emergencia humanitaria que en el contexto de la operación pudiera presentarse. Es así como en San José del Guaviare se instaló un centro de coordinación institucional, que junto con el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada, se realizó un “Plan monitoreo y evaluación permanente. para los municipios de San José del Guaviare y Puerto Concordia.

## **DESPLAZAMIENTO DE LA CARPA.**

### **Hechos**

el día 5 de febrero de 2006 se hicieron presentes 44 personas en San José del Guaviare, 33 Adultos (25 hombres – 8 mujeres) y 11 menores, provenientes de las veredas Bellavista, Caño Ceiba Alto, Caño Ceiba bajo, Caño Ceiba medio y caño carbón, veredas a orillas del río Guayabero, quienes manifestaron que *“venían a instaurar quejas por las irregularidades presentadas en los operativos de erradicación adelantados por la fuerza pública en jurisdicción del Parque la Macarena...que regresarían a sus fincas al día siguiente, pues allí se encontraban sus familias..”*

### **Acciones Institucionales Adelantadas**

ACCION SOCIAL ha sido reiterativa en informar, que por sí sola, la acción legítima de erradicación de cultivos ilícitos, entendida como un desastre causado por el hombre, que genera fenómenos migratorios, excede la definición del Artículo 1° de la Ley 387 de 1997, como causal para obtener la condición de víctima de desplazamiento forzado.

De esta definición legal de Desplazamiento Forzado, puede inferirse que lo primordial, al considerar la migración de un grupo de personas como desplazamiento masivo para otorgarles la condición de desplazado y el acceso a los beneficios de la Ley, es que los hechos descritos en la declaración permitan deducir que el desplazamiento forzado se produjo como consecuencia de violencia derivada de hechos de violencia generados por alguno de los grupos al margen de la ley, llámense autodefensas o grupos subversivos o por extralimitación de funciones de la fuerza pública.

Respecto del caso del Corregimiento de la Carpa, la Unidad Territorial de Guaviare, en coordinación con las demás entidades del sistema, atendió la llegada de las personas provenientes de dicho Corregimiento, al casco urbano de San José, donde se procedió a trasladarlos al coliseo cubierto del municipio (Coliseo Azul), y se hizo entrega de kit's de aseo, alimentos, menaje de cocina, estufas a gas, leche y colchonetas.

En el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada, dando cumplimiento al artículo 13 del Decreto 2569 de 2000, se decidió que la migración proveniente del corregimiento La Carpa, no cumple con los lineamientos de la Ley 387 de 1997, razón por la cual no se inscribió a las personas en el Registro Único de Población Desplazada. Pese a lo anterior, de los hogares que migraron conjuntamente, 3 de ellos formularon de manera individual declaración juramentada por presunto desplazamiento forzado, las cuales fueron valoradas por la Unidad Territorial de Guaviare y a través de acto administrativo motivado, se decidió la no Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, decisión que fue consultada en el Comité Municipal del día 23 de Marzo de 2006, el cual ratificó que éstos hogares no están bajo los parámetros de la ley 387 de 1997, teniendo en cuenta que lo acontecido a los declarantes, no se amolda a las circunstancias establecidas en el artículo 1° de la referida Ley, ya que su migración fue de manera temporal y voluntaria, tal y como manifestaron desde el inicio del desplazamiento.

ACCIÓN SOCIAL ha coordinado, dentro de su competencia y facultades, la atención humanitaria a este desplazamiento y se ha encargado de la organización y posterior actuación de las entidades de orden nacional y territorial en la región para garantizar los derechos y la debida asistencia a esta población.

## DESPLAZAMIENTO EN SAN JOSE DEL GUAVIARE INDÍGENAS NUKAK

### **Hechos**

El 17 de marzo se presentó un desplazamiento a San José del Guaviare, de 77 personas indígenas NUKAK, provenientes de los sectores de Araguato y Mocuare. Manifestaron salir desplazados ya que la guerrilla de las FARC les dijo que no los querían ver en el sector y que se presentarían enfrentamientos con los paramilitares en los cuales podían verse afectados. El total del desplazamiento registrado es 11 hogares, 77 personas.

### **Acciones Institucionales adelantadas**

El Comité Municipal de atención a la población desplazada de San José del Guaviare se reunió el 17 de Marzo de 2006, como resultado de la activación del Plan de Contingencia se dieron los siguientes resultados:

- En el componente de alojamiento la Alcaldía facilitó una finca de su propiedad y se les brindó ayuda humanitaria de emergencia.
- La secretaria de salud realizó jornadas de atención medica.
- El ICBF efectuó el acompañamiento psicosocial y los complementos alimentarios.
- Hubo acompañamiento por parte de la Defensoría del Pueblo, La Iglesia y Acción Social.
- Por su parte el Ejército estableció procedimientos para garantizar la seguridad.

En cada uno de los componentes estuvo presente el tema de atención diferencial, debido a las características étnicas y culturales de esta comunidad nómada. Paralelo al proceso de atención garantizado por las instancias del comité municipal, se inició el proceso de formulación del plan de reubicación que fue presentado al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, en junio del 2006 y aprobado por el mismo (13 de Junio del 2006). Dentro del plan estaba concertado con los Nukak que el sitio elegido por ellos (Puerto Ospina), contaba con las garantías de seguridad, acompañamiento interinstitucional y condiciones bioambientales favorables. El proceso incluyó a los hogares indígenas de dos comunidades Nipamunos y Guayarinumos; como resultado de este proceso de planeación cabe resaltar la participación activa de los representantes indígenas y los consensos que al interior de la comunidad efectuaron para que la decisión de reubicarse contemplara sus necesidades y expectativas.

El 11 de agosto de 2006, se realizó el evento y acompañamiento a la reubicación.

## **DEPARTAMENTO DEL META**

### **DESPLAZAMIENTO DE VISTA HERMOSA.**

Hechos

**El 27 de diciembre de 2005 se produjo una emboscada de las FARC a una compañía del Ejército Nacional que adelantaba operaciones en área rural de Vista Hermosa. Los enfrentamientos posteriores entre la Fuerza Pública y la guerrilla originaron el desplazamiento de las comunidades de las veredas Buenos Aires, Playa Rica, Palestina, Cristalina, Albania, Buena Vista, Caño 20, Trocha 28, El Placer, Termales, Porvenir, Guaimaral, Argentina, Esmeralda, Caño Madroño, Laurel, Cooperativa,**

**La Reforma, Santo Domingo. Se desplazaron 340 hogares para un total de 1.548 personas.**

Acciones institucionales adelantadas

**El mismo 27 de diciembre de 2005, se convocó al Comité Municipal de Vista Hermosa, para implementar el plan de contingencia en este espacio se definieron las siguientes acciones:**

- **En atención humanitaria los hogares fueron atendidos en el componente alimentario por Acción Social, la Alcaldía Municipal, CICR, OPSR y la Pastoral Social.**
- **En el componente de alojamiento se instaló un albergue en el polideportivo para cubrir 54 hogares, los otros hogares se atendieron en casas de familiares o amigos.**
- **Sobre el tema de salud se garantizó la atención a través del hospital de vista hermosa, en consulta externa y urgencias.**
- **La secretaria de educación coordinó el traslado de los docentes de la zona rural al casco urbano generando continuidad en el proceso educativo con una jornada alterna.**
- **La fuerza pública brindó seguridad en la zona urbana y se comprometió a adelantar las acciones necesarias para facilitar el proceso de retorno.**
- **La Unidad Móvil del ICBF, prestó atención psicosocial a los hogares, de igual manera remitió al hogar infantil a los niños menores de 6 años.**

**A la fecha no se registra un proceso de retorno de esta comunidad.**

A mediados del mes de enero, con ocasión de la operación “Colombia Verde” desarrollada por El Gobierno Nacional a través de la Policía Antinarcoóticos y el Ejército Nacional en el Parque Nacional la Macarena, Acción Social creó dos Centros de coordinación, que permitieran dar respuesta oportuna a cualquier emergencia humanitaria que en el contexto de la operación pudiera presentarse. Es así como en Granada Meta se instaló un punto de coordinación institucional, que conjuntamente con el comité de población desplazada realizó monitoreo y evaluación permanente. para tal efecto se diseñó un “Plan de Monitoreo” para los municipios de Vista Hermosa, La Macarena, Puerto Rico, La Uribe, Mesetas, San Juan de Arama, Puerto Lleras, Puerto concordia, Lejanías, Granada y Villavicencio.

**A través del Centro de Emergencia de Granada, se monitoreó todo el proceso de erradicación en los 8 municipios (San Juan de Arama, Vista Hermosa, Lejanías, Puerto Lleras, Puerto Rico, Puerto Concordia, Uribe y Mesetas). En coordinación del centro de emergencia con los respectivos municipios se realizó la construcción de 3 albergues ubicados en Granada, San Juan de Arama y Vista Hermosa para atender posibles desplazamientos masivos, con una capacidad instalada de 64 familias, 42 familias y 60 familias respectivamente. Es importante anotar que estos albergues no fueron utilizados por la población afectada debido a presiones ejercidas por parte de los grupos armados frente al proceso de erradicación manual de cultivos ilícitos.**

**En reuniones permanentes en cada municipio receptor, se implementaron acciones de atención a la población en los siguientes componentes: Alimentación, salud y educación, con la participación y articulación de las instituciones departamentales, además de los programas Familias en Acción, Familias Guardabosques, RESA y proyectos productivos de la Agencia Presidencial para la Acción Social. Sin embargo, frente a los Programas Familias Guardabosques y RESA que tenían establecido cupo para inscribir mil hogares en el primero y 328 hogares para el segundo, los grupos armados al margen de la ley, impidieron a la población vincularse a estos.**

**Se iniciaron reuniones en donde se concertaron algunos proyectos productivos viables de realizar en las veredas donde se inicio la erradicación, se les explicó sobre los procesos de crédito a través del Banco Agrario y se presentaron ante Planeación Nacional otros proyectos concertados con las comunidades. A Agosto de 2006, no se ha recibido respuesta por parte del Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda frente a la viabilización y asignación de recursos.**

En este momento la Unidad de parques del Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente adelanta la formulación de un proyecto para la reubicación de 4.000 hogares que viven en la zona del parque de La Macarena.

## **DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

### **DESPLAZAMIENTO DE LA COMUNIDAD DE ISCUANDE**

Esta entidad no tiene reportes de desplazamiento masivo que se haya presentado en el municipio de Iscuandé. Se ha monitoreado el tema con autoridades civiles, militares, con el Ministerio Público y no se tiene información oficial o por otras fuentes del desplazamiento referido en el Auto 218 proferido por la Corte Constitucional

### **DESPLAZAMIENTO DE LA COMUNIDAD INDÍGENA AWA EN RICAURTE.**

El desplazamiento de comunidad indígena AWA tuvo dos sitios de concentración: el casco urbano del Municipio de Ricaurte y el casco urbano del Corregimiento de Altaquer, municipio de Barbacoas. Es decir, se trató de un mismo evento con dos puntos de atención distintos, por lo que solo se presenta un informe.

## **Hechos**

Desde el 12 de julio de 2006, se presentan combates entre el Ejército Nacional y guerrilleros de las FARC (Columna Móvil -Mariscal Sucre-) en la zona rural del municipio de Ricaurte, ocasionando temor y desplazamiento en las comunidades indígenas, en total se desplazaron 379 hogares, 1677 personas.

## **Acciones institucionales adelantadas**

Desde el día 13 de julio, fecha en que Acción Social tuvo conocimiento del desplazamiento de las comunidades Indígenas AWA en el Municipio de Ricaurte Nariño, se delegó dos funcionarios para adelantar acciones de coordinación y atención de los hogares desplazados. Desde el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada se implementó el “Plan de Contingencia” mediante la organización de equipos de trabajo responsables por garantizar la atención en cada uno de los componentes; Alojamiento, Alimentación, Salud, Educación, Saneamiento básico, Asistencia Psicosocial, Recreación, Logística y Donaciones. De este grupo, se conformó un comité operativo, que genera acciones tanto para las familias de Altaquer como para Ricaurte. En cada uno de los componentes se consideró el tema de atención diferencial, teniendo en cuenta la condición Indígena de la población desplazada.

De igual manera se garantizó la asistencia humanitaria a 49 familias que se encontraban bloqueadas en las instituciones educativas de la Cuchilla, Bogotá Chiquito y Cumbas de la zona rural. A estos hogares se les incluyó en el registro de población desplazada, reconociendo un desplazamiento interno.

Acción Social ha coordinado con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF Pasto, Gobernación de Nariño, Defensoría del Pueblo, Ejército y Policía Nacional, Alcaldía de Barbacoas, Hospital local de Ricaurte y el CICR, acciones tendientes a garantizar la atención de la población de acuerdo con las competencias institucionales en cada componente cada una de las entidades según su competencia. Con la Defensoría del Pueblo seccional Nariño, se hicieron reiterados llamados, para que realizaran acciones de acompañamiento, las que no fueron atendidas.

Acción Social hizo entrega de 16 toneladas de alimentos no perecederos, 4 toneladas de alimentos perecederos, 500 kit de hábitat, 500 Kit de vajilla, 200 Kit de aseo y entregó una donación de ropa, calzado y cobijas por un valor de

138'000.000, con destino a la población desplazada y ubicada en los albergues de Ricaurte y Altaquer.

El día 9 de agosto se registró el asesinato de 5 indígenas en el casco urbano de Altaquer y la amenaza a 21 líderes más, hecho que generó pánico entre la comunidad y un retorno silencioso hacia sus comunidades. Acción Social solicitó a los efectivos del Batallón Cabal presentes en la zona, la adopción de medidas especiales de protección y seguridad en los lugares de albergue y en los cascos urbanos donde se encontraba la comunidad, de igual manera se recomendó la realización de un Consejo de Seguridad y la convocatoria a un Comité Departamental de Atención a Población Desplazada, para valorar el proceso de retorno

## DESPLAZAMIENTO DE COMUNIDADES CAMPESINAS DE POLICARPA

### **Hechos (Primer evento)**

Entre los días 4 al 7 de Abril del 2006, se presentó un desplazamiento de los Corregimientos de Sánchez y San Roque, hacia el corregimiento de el Egido y casco urbano de Policarpa. Dicho desplazamiento se originó por enfrentamientos entre la Fuerza Pública y guerrilleros, a causa de la fumigación y erradicación de cultivos ilícitos adelantadas en la zona. se registraron 63 Familias, equivalente a 224 personas.

### **Acciones institucionales adelantadas**

El 6 de abril, se reunió el Comité Departamental de Atención a la Población desplazada, en el cual se puso en conocimiento la situación. El mismo día se coordinó con CICR para que evaluara el proceso de atención de estas familias, quedando establecidos los siguientes compromisos:

Acción Social: Entrega apoyos alimentarios para olla comunitaria, cumpliendo con la distribución de 4 toneladas de alimentos perecederos y no perecederos. El 7 de Abril se reunió la Subcomisión temática de Prevención y Protección del Comité Departamental, definiendo la visita a la zona de una comisión interinstitucional integrada por ICBF, Instituto Departamental de Salud, Acción Social y ACNUR.

Los días 7 y 8 de Abril se hizo la reunión del Comité Municipal en Policarpa, el Ministerio Público recibió las declaraciones y los hogares fueron incluidos en el RUPD, estableciéndose entonces medidas de atención en salud y asistencia psicosocial.

El 11 de Abril se reunió la Subcomisión Temática de Prevención y Protección, en esta reunión se comprometió al Comité Departamental para acompañar a

los 5 Municipios de la Cordillera afectados en estos eventos y presentarles el Plan de Acción del Comité Departamental 2006-2007.

Finalmente estos hogares retornaron sin que se formulara un “Plan de Retornos” por parte del Comité.

### **Hechos (Segundo evento)**

El 8 de Abril del 2006, se presentó un desplazamiento del corregimiento de Sánchez, municipio de Policarpa a la ciudad de Pasto, originado por temor a los combates entre el Ejército Nacional y la Guerrilla de las FARC, además de las fumigaciones contra cultivos ilícitos en la zona. Se desplazaron 42 hogares, 134 personas.

### **Acciones institucionales adelantadas**

El 9 de abril la comisión de Atención y Prevención del CMAIPD, activó el plan de contingencia, el municipio entregó ayuda humanitaria de urgencia a través de su operador - Pastoral Social, se coordinaron acciones con el Instituto Departamental de Salud para atención primaria, con la personería se elaboró el censo, incluyéndolos en el RUPD. Acción Social hizo entrega de asistencia humanitaria correspondiente; no se formuló plan de retorno.

### **Hechos (Tercer evento)**

El día 19 de abril 2006, se presentó un nuevo desplazamiento en los corregimientos de Santa Cruz y Madrigales, Veredas San Martín, Las Varas, Punta Vargas, La Hoja, El Cocal, Santa Ana, El Alto, La Cabaña, Las Palmeras, El Guadual y El Pital hacia al casco urbano de Sánchez. Hecho originado por el proceso de erradicación y fumigaciones de cultivos ilícitos adelantados en la zona. Se registran 390 hogares, equivalente a 1.455 personas.

### **Acciones institucionales adelantadas**

El 21 de Abril, se reunió el Comité Municipal con Instituciones del Departamento, y elaboraron el Plan de Contingencia, en el se definieron albergues, asistencia alimentaria y atención en salud. El CICR, evaluó el evento y concluyó no intervenir por considerar que el desplazamiento fue ocasionado por fumigaciones contra cultivos ilícitos y no por las causas de desplazamiento enmarcadas en la Ley 387/97. acción social asumió la entrega de Atención Humanitaria a los hogares así: 6 toneladas de alimentos (109 mercados, Alimentos perecederos provenientes de donaciones de la DIAN: 486 bultos de papa, 965 cubetas de huevos por 30 cada una, 122 cajas de plátano, 135 bultos de cebolla, 4 pacas y 330 unidades mas de jugo tampico

, 46 cajas de pera, 20 cajas de manzana, 25 unidades de gaseosa de 3.5 litros cada una, y 50 sandías).

Ante la necesidad de definir la situación de desplazamiento de estos hogares, el día 2 de mayo del 2006, Acción Social solicitó información al Brigadier General Carlos Eduardo Ávila Beltrán, delegado presidencial para la seguridad de Nariño - Batallón Boyacá y al Comandante Luís Eduardo Bayona, sobre las acciones militares realizadas en el área del desplazamiento. Con fecha 4 de Mayo el Mayor Ricardo Armando Ojeda García, Ejecutivo y segundo comandante contra el Narcotráfico mediante comunicación escrita responde "... del 31 de Marzo al 9 de Abril la Compañía Anaconda desarrolló misiones de control militar en Sánchez, donde esporádicamente se presentaron combates con bandidos del frente 29 ONT-FARC. Desde el 17 de Abril al 1o. de Mayo desarrollo misiones en el Corregimiento de Nulpi donde los hostigamientos hacia las tropas y a las aeronaves de aspersión eran constantes. El día 20 de Abril en coordenadas 01-47-33 LN-77 28-29 el cuarto Pelotón arrojo Batallón No.1 sostuvo combates con los mismos en la vereda Piedras del Corregimiento de Sidón...". Con este informe, el Comité Municipal valoró la situación y conceptuó favorablemente la inclusión de los hogares en el Registro Único de Población Desplazada.

### **Hechos (Cuarto evento)**

Desde el 12 de Mayo 2006 se registró un paro armado "decretado" por las FARC-EP, dicho paro afectó municipios de Barbacoas y la Cordillera; Según la población, la guerrilla los obligó a bloquear la vía Panamericana.

### **Acciones institucionales adelantadas**

Acción social no generó acciones de coordinación y asistencia por cuanto el motivo de la movilización obedeció a una protesta en contra de las fumigaciones de cultivos ilícitos y dirigida contra el Presidente Álvaro Uribe. Esta decisión se dió conocer a la Gobernación aclarando que el tratamiento del tema era competencia de las autoridades civiles y militares de zona en materia de orden público.

Sin embargo, Acción Social informó a los líderes sobre el procedimiento para acceder a los beneficios de la Ley 387/97, los hogares recurrieron a formular las quejas ante el Ministerio Público, el cual recepcionó 142 declaraciones. Estas denuncias pasaron por el proceso de valoración y verificación de los hechos que originaron su denuncia y el resultado fue el siguiente: 87 hogares no incluidos por cuanto las situaciones narradas no se enmarcaban en el artículo 1 de la ley 387/97, y con posterioridad al evento, se recepcionaron 55 declaraciones de hogares de la zona, de las cuales se han incluido 13 en el RUPD.

## DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO

### DESPLAZAMIENTO COMUNIDADES CAMPESINAS DEL VALLE DEL GUAMUEZ

#### *Hechos.*

El 12 de mayo de 2006 se presentó un desplazamiento en el Valle del Guamuez, veredas Bella Vista , Unión y El Triunfo hacia la cabecera municipal la Hormiga; este desplazamiento se originó según información de la comunidad, *“por temor generalizado ante las amenazas de las FARC que de manera individual hizo presencia en las veredas; igualmente por las actuaciones de la Policía Nacional, quienes estaban apoyando el proceso de erradicación manual de ilícitos en dichas veredas y quienes según la comunidad les afecto puesto que ocuparon las viviendas y tomaron algunas de las propiedades de la comunidad”*. Registrándose 208 hogares, 1040 personas desplazadas.

#### **Acciones institucionales adelantadas**

El Comité Municipal de Atención a la Población desplazada se reunió el 12 de mayo del 2006, activando el plan de contingencia con las siguientes acciones:

- Definición de la escuela como albergue realizando algunas adecuaciones físicas. Los hogares que contaban con familiares y amigos se hospedaron con ellos.
- La Gobernación y el Municipio garantizaron: alimentación de urgencia, atención médica y vinculación de los menores al proceso educativo.
- ICBF, a través de la Unidad Móvil, brindó atención psicosocial a la población desplazada y entregó complemento alimentario a menores de cinco años y madres gestantes.

Acción social coordinó acciones con el CICR, el cual después de haber realizado la evaluación del evento, atendió a los hogares con Asistencia Humanitaria de Emergencia (alimentaria y no alimentaria; hábitat, cocina, aseo), por otra parte se comprometió a apoyar a los hogares con proyectos de seguridad alimentaria y procesos productivos en las veredas afectadas por la erradicación

El 19 de mayo del 2006, se reunió el Comité Municipal efectuando la evaluación del proceso de retorno, ante el cual los representantes de la población desplazada manifestaron su voluntad de regresar; en este escenario se plantearon las siguientes acciones:

1. Agilización de las actividades de erradicación de cultivos ilícitos por parte de la Policía Nacional, Ejército y el grupo de erradicadores manuales.

2. solicitud a la tropa para que con su intervención se evitara la ocupación de las viviendas, escuelas y hurtos en vista de la ausencia de las personas. (La Defensoría y Acción Social, pusieron en conocimiento estas denuncias ante el Comandante de Policía Putumayo).
3. Efectuar el retorno lo más pronto posible, apoyando a los hogares con alimentos tanto los que regresan como los que permanecieron en sitio (por prevención).

El 26 de mayo de 2006, se efectuó una reunión del Comité Departamental, en el cual se ratificaron los acuerdos y la fuerza pública garantizó las condiciones de seguridad.

Finalmente la comunidad retornó el 1º de junio del 2006.

## DESPLAZAMIENTO DE SAN MIGUEL

### **Hechos**

El 23 de octubre de 2005 se presentó un ataque de la guerrilla de las FARC a la estación de Policía en el casco urbano de Puerto Colón, resultando afectadas 190 viviendas. El hecho no generó desplazamiento.

Acción Social a través de los programas “Atención a Víctimas de la Violencia” y “Reconstrucción de Municipios” atendió a los hogares afectados, mejoró la infraestructura social y comunitaria del casco urbano (Polideportivo, Parque Infantil y La Galería), acciones que fueron coordinadas con los comités, tanto municipal como departamental. Durante tres meses se brindó asistencia alimentaria a toda la comunidad.

El ICBF con la Unidad Móvil permaneció durante 2 semanas brindando atención psicosocial.

## DESPLAZAMIENTO DE COMUNIDADES CAMPESINAS EN PUERTO ASÍS

### **Hechos**

El 13 de marzo de 2006 las comunidades del corregimiento de la Carmelita, se vieron obligadas a desplazarse al casco urbano de Puerto Asís y a veredas aledañas. Este desplazamiento se originó por las amenazas de la guerrilla FARC contra la comunidad la Carmelita y los estudiantes del centro educativo, obligándolos a participar en el paro armado. El desplazamiento se presentó de manera individual; por lo tanto, Acción Social orientó al

Ministerio Público para que tomara una sola declaración y diligenciara la planilla del censo, sobre la cual registró a 18 hogares, 55 personas.

### **Acciones institucionales adelantadas**

El Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada se reunió el 15 de marzo del 2006, definiendo las acciones para la atención de los hogares que llegaron al casco urbano. Acción Social Garantizó la asistencia humanitaria de los 18 hogares. Por otra parte, el comité determinó adelantar entre otras acciones:

- Brindar asistencia humanitaria y acompañamiento a los habitantes del Corregimiento La Carmelita y otras comunidades vecinas.
- Enviar una comisión humanitaria a La Carmelita para hacer una verificación en el sector Puerto Vega, La Cabaña, Teteyé, con el fin de realizar un segundo comité y presentar el informe como insumo para la toma de decisiones.
- Igualmente se determinó la realización de jornadas institucionales el día 24 de marzo de 2006, con participación de ICBF, Defensoría del Pueblo, Acción Social, Hospital Local I Nivel, Hospital San Francisco de Asís.

Se convocó al Comité Departamental en el cual se evaluó el informe de la comisión de verificación coordinando acciones de apoyo interinstitucional para la jornada humanitaria.

La asistencia humanitaria fue brindada por Acción Social al Corregimiento de la Carmelita entre los días 24 al 27 de marzo de 2006 fue la siguiente:

El 24 de marzo de 2006, se llevo a cabo la misión humanitaria en La Carmelita efectuando las siguientes acciones:

- El equipo médico y enfermeras del hospital local realizaron consultas, vacunación y entrega de medicamentos.
- Se Brindó atención psicosocial y nutricional por parte del ICBF

Complementaria a esta acción durante los días 25 y 26 de marzo 2006, el Ejército Nacional llevó a cabo una Jornada de Salud, la cual incluyó asistencia odontológica, psicológica, nutricional, bacteriológica, medicina general y especializada entregando también medicamentos. Atenciones discriminadas así: 96 consultas en medicina general, 231 odontológicas, 179 exámenes de bacteriología, desparasitación de 916 menores, para un total de 1576 personas atendidas. Adicionalmente, se brindó asesoría jurídica a 66 hogares, servicio de peluquería, zapatería.

El 27 de marzo del 2006 Acción Social entregó asistencia alimentaría adicionando a cada paquete un complemento nutricional (Bienestarina) aportado por ICBF, para las comunidades de Puerto Vega (65 hogares), La Carmelita (182 hogares), La Cabaña (83 hogares), Teteyé (12 hogares), atendiendo un total de 340 hogares.

Se beneficiaron de la misma manera a las comunidades indígenas del municipio de Puerto Asís: Alto Danubio- Las Minas (Nasas) 70 Hogares; El Palmar (Ingas) 35 hogares; Buena Vista (Sionas) 80 hogares, Santa Elena(Sionas) 36 Hogares; Piñuña Blanco 34 hogares; La Cabaña 50 hogares, para un total de 305 hogares atendidos en el marco de la Ley 387/97.

Por el atentado terrorista ocasionado por las FARC el 9 de marzo de 2006, al puente El Cuembi sector La Carmelita; Acción Social en el marco de la Ley 418/97, a través del Programa Víctimas de la Violencia, apoyó humanitariamente por pérdida de bienes con 2 SMLV, a 40 hogares con afectación a sus viviendas.

## DESPLAZAMIENTO MASIVO INSPECCIÓN DE SIBERIA - ORITO

### **Hechos**

Desde el 21 de julio de 2005 se presentó un desplazamiento masivo en el sector de Siberia vereda Flor del Campo, ocasionado por enfrentamientos entre el Ejército Nacional y el frente 48 de las FARC. Los desplazados se ubicaron en la cabecera municipal de Orito, concretamente en la casa de la Asociación de Juntas, en el Barrio La Galia y 7 hogares en la vereda Flor del Campo. registrándose 47 familias, 163 personas.

### **Acciones institucionales adelantadas**

El día 21 de julio 2005, se realizó la reunión del Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada, en el cual se dió a conocer la situación. La administración municipal decidió apoyar con alimentos a la población desplazada, y por su parte, Acción Social realizó la entrega de ayuda humanitaria de emergencia (alimentaria y no alimentaria) y coordinó con el ICBF la presencia de la Unidad Móvil para adelantar acciones de asistencia psicosocial y atención a la población infantil.

El 17 de agosto de este mismo año, los docentes de la zona rural informaron que retornarían. En la semana del 2 de diciembre de 2005 se llevo a cabo el proceso de retorno de los hogares sin que se efectuara ninguna reunión de comité y ni se formulará un plan de retorno.

## DESPLAZAMIENTO MASIVO JARDINES DE SUCUMBIOS ORITO-EMPALME

### **Hechos**

Desde el 5 de diciembre de 2005, se presentó un desplazamiento masivo desde el sector Jardines de Sucumbios-El Empalme, área rural de Orito, hacia la cabecera de la inspección de Siberia del mismo municipio. Fue ocasionado por enfrentamientos entre el Ejército Nacional y el frente 48 las FARC, Total de hogares desplazados 57 equivalente a 235 personas

### **Acciones institucionales adelantadas**

El día 6 de diciembre se realizó reunión del Comité Municipal, en donde se definieron las siguientes acciones: Adecuación de la unidad educativa Simón Bolívar como alojamiento, adecuación de una olla comunitaria, presencia de la Unidad Móvil del ICBF, la cual adelantó capacitación en la manipulación de alimentos y asistencia psicosocial. A través del hospital de Orito y el PAB fueron aprobadas acciones de saneamiento básico y brigadas de salud, con la presencia de médicos, odontólogos, higienistas, enfermeras y auxiliares de consulta. Acción Social coordinó con el CICR la entrega de asistencia Humanitaria. En los primeros días de la emergencia, la Administración Municipal y el ICBF entregaron asistencia alimentaria de urgencia.

Se realizó un Comité Departamental el 07 de diciembre de 2005, evaluando el apoyo e información de la Fuerza Pública sobre los enfrentamientos y el evento de desplazamiento. Se propuso hacer la evaluación de las condiciones de retorno con la Fuerza Pública

Los hogares retornaron a sus viviendas durante la semana del 15 de diciembre, previo concepto favorable de la fuerza pública. Acción Social brindó asistencia alimentaria a la comunidad retornada y a la población que permaneció en sitio, 17 veredas, a través de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (Acción Social – PMA).

Los hogares retornaron sin contar con las entidades ni bajo la formulación del plan de retorno.

**ANEXO IV**  
**OBSERVACIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**  
**SOBRE EL INFORME DE ATENCION A LAS VICTIMAS DE**  
**DESPLAZAMIENTOS RECIENTES**

**EN RELACIÓN CON LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTOS**  
**MASIVOS POSTERIORES A LA SENTENCIA T-025 DE 2004 Y LOS**  
**AUTOS 176, 177 Y 178 DE 2005**

La Corte Constitucional en su Auto 218 de 2006 constató que la atención a la población desplazada seguía siendo deficiente, incluso en los desplazamientos masivos, por lo cual, ordenó a Acción Social remitir un informe aparte del informe común de cumplimiento, en el que se detallara la atención prestada a las víctimas de varios desplazamientos forzados ocurridos con posterioridad a la emisión de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

A continuación, la Procuraduría presenta el análisis de la información aportada por Acción Social en relación con cada uno de esos desplazamientos, basándose en el seguimiento hecho por este órgano de control. Es importante tener en cuenta que, según la información de la Procuraduría, entre el 1 de enero y el 15 de septiembre de 2006 han ocurrido por lo menos 62 desplazamientos masivos, en 15 departamentos, que han afectado a, por lo menos, 17.217 personas.

**Departamento de Antioquia**

**f. Municipio de Nariño:**

De acuerdo con el informe, este desplazamiento ocurrió el 2 de agosto de 2006 y afectó a 374 hogares integrados por 1143 personas de 13 veredas de ese municipio. La atención – según reporta Acción Social – consistió en la activación del Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada, el cual definió el plan de contingencia “*para atender en la fase de emergencia*” a las personas afectadas.

Según el seguimiento hecho por la Procuraduría, como asistencia humanitaria a cada familia se le entregó un mercado, la entidad territorial pagó el transporte para todas las familias, Acción Social apoyó en alimentación y alojamiento a la población que retornó voluntariamente el 8 (retornaron desplazados de 7 veredas) y el 11 (retornaron los desplazados de la vereda el Guamal) de agosto de 2006<sup>51</sup>.

Aunque Acción Social no informa sobre el proceso de inscripción de la población desplazada, según la información reportada por la Unidad Territorial de Antioquia a la Procuraduría, todas las familias fueron incluidas en el Registro.

Este órgano de control reconoce que hubo resultados positivos en el proceso de inclusión de las familias en el Registro, sin embargo, considera que la información que aporta Acción Social es superficial, por cuanto no señala datos concretos sobre la cobertura de las ayudas prestadas, ni sobre su duración. Así, no es posible saber si la atención satisfizo las necesidades de toda la población afectada.

Finalmente, la Procuraduría considera que no puede tenerse como cumplimiento en la atención la información sobre la activación del Comité Municipal para definir el plan de contingencia, puesto que el espíritu de este plan es justamente prever los mecanismos y herramientas que han de implementarse ante la eventualidad de un desplazamiento forzoso y no cuando este ya ha acontecido.

#### **g. Municipio de Argelia:**

Según Acción Social, el 4 de agosto de 2006 se registró el desplazamiento de 1.617 personas provenientes de las veredas San Agustín, El Recreo, La Primavera y La Plata. De acuerdo con la información recolectada por la Procuraduría, el número de veredas afectadas fue de 27, pues además de las

---

<sup>51</sup> Acción social reporta que estas personas retornaron el 5 de agosto.

mencionadas, el desplazamiento se originó en La Quitera, El Pital, Villeta, Florida, Claras, Santa Teresa, La Arboleda, El Diamante, San Luis, La Mina, Santa Inés, El Rosario, El Café, El Dragal, La Reina, La Manuela, Buenos Aires, Buenavista, Altobonito, El Perú, Las Claras y La Margarita. Para este órgano de control no resulta claro si Acción Social tuvo en cuenta el número total de veredas afectadas, o si solo fueron atendidas las comunidades de las 4 veredas registradas por Acción Social.

También señala Acción Social que de acuerdo con las declaraciones de los desplazados, el objeto del desplazamiento fue *“protestar en contra de las fumigaciones, bombardeos, maltrato de los militares a la población civil, mal servicio de energía, mal estado de los caminos, que para poder retornar debían hacer un acuerdo escrito”*. Esta información fue constatada por la Procuraduría Provincial de Rionegro (Antioquia), que señala que además hubo enfrentamientos con la Fuerza Pública y que – de acuerdo con la información entregada por la personera municipal – el desplazamiento no fue inscrito en el Registro. Acción Social concluyó que *“el desplazamiento masivo obedeció a órdenes impartidas por el grupo subversivo y no reflejó un sentimiento de descontento auténtico por parte de la comunidad frente a la Fuerza Pública ni como consecuencia de acciones militares o de fumigación”*.

Esta afirmación resulta alarmante para la Procuraduría, pues la sola evidencia de la existencia de presión por parte de actores armados para que la población abandone sus territorios, es causa suficiente para la ocurrencia de un desplazamiento forzado.

Ante esta situación, la Procuraduría pidió explicaciones a Acción Social, que respondió que dicho desplazamiento fue inscrito en el RUPD, pero no las razones del rechazo inicial. Resulta claro, entonces, que existieron obstáculos para el registro del desplazamiento.

Sobre la atención, Acción Social informó que el 3 de agosto de 2006 se reunió el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada y elaboró el plan de contingencia para este desplazamiento. Según la entidad, cada parte asumió sus compromisos en los diferentes componentes de atención. La Procuraduría reitera que no es una respuesta válida reportar como medida de atención la convocatoria del Comité Municipal de Atención para la elaboración del plan de contingencia. Asimismo, considera que no es suficiente enunciar las acciones (educación, salud, alojamiento, saneamiento básico, alimentación, adecuación de cocinas) que de por sí hacen parte de las obligaciones formales

de las entidades del SNAIPD, sino que debe informarse cuál fue la cobertura y el impacto de la atención, la duración de las ayudas entregadas y los lugares de alojamiento de las personas. La información aportada es superficial y en este sentido para la Procuraduría no es posible determinar el alcance ni la eficacia de la atención suministrada por las entidades competentes.

Por otro lado, Acción Social señaló que *“la Fuerza Pública, la Defensoría del Pueblo, la Personería, y los representantes de la Población Desplazada en reunión especial, sostenida el mismo 4 de agosto acordaron adelantar una investigación sobre las denuncias presentadas y a realizar por parte del ejército acciones de desminado en las veredas Claras, Margaritas, La Quiebra, Florida y La Mina”*. Para la PGN no resulta claro cuales fueron las denuncias elevadas por la población afectada, no es posible determinar si estas correspondieron al proceso de atención o a las garantías de retorno. La información es imprecisa y no permite establecer si las medidas fueron eficaces para superar las dificultades señaladas.

Este órgano pudo constatar que las comunidades afectadas solicitaron que la Fuerza Pública, mediante acta firmada, se comprometiera a garantizar las condiciones de seguridad para el retorno. La Fuerza Pública está obligada a dar a conocer a la población la garantía de su seguridad mediante un plan de seguridad previamente establecido. Resulta preocupante que la población se vea obligada a exigirle lo que por ley debió informar y realizar la Fuerza Pública.

La Procuraduría pudo establecer que Acción Social presenta un grave rezago en el registro de este desplazamiento masivo, puesto que en la página [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co) (vínculo del SUR), aparece únicamente con 4 personas desplazadas.

Este órgano de control considera que debido a la imprecisión de la información reportada por Acción Social, no es posible afirmar que esta entidad cumplió correctamente con el componente de atención en el caso de este desplazamiento.

## **2. Departamento de Bolívar**

## **h. Municipio de San Juan Nepomuceno**

Según Acción Social, este desplazamiento ocurrió entre el 11 y el 12 de marzo de 2006 en la vereda La Pujana, Corregimiento La Haya, afectando a 362 personas (116 hogares) quienes debieron desplazarse hacia el casco urbano de San Juan Nepomuceno, por miedo tras el asesinato de uno de los habitantes de la vereda en el momento de ejercer su derecho al sufragio. La Procuraduría constató que además de las veredas enunciadas por Acción Social, también resultaron afectadas las veredas Páramo Loro, Pintura, Pava, Botijuela, Santa Catalina, Bajo Grande, Picacho y Hayita.

Según se informa, la atención humanitaria se basó en la entrega de paquetes alimentarios, kits de hábitat y apoyo psicosocial. En cuanto al alojamiento, según Acción Social *“no fue necesario habilitar albergues, ya que los hogares desplazados contaron con albergue por parte de familiares y amigos en la cabecera municipal donde pernoctaron”*. Sin embargo, más adelante el informe señala que el Comité Municipal de Atención adecuó la estructura comunitaria existente.

Acción social también señala que se realizaron dos reuniones del Comité Municipal el 16 y el 25 de marzo de 2006 y que en ellas se definió la asignación de un representante de la comunidad para que llevara a cabo el censo de las personas desplazadas, la programación de una brigada de salud, la atención diferencial a mujeres, la protección de bienes patrimoniales, la recepción de declaraciones por el Ministerio Público – que de acuerdo con la Procuraduría se realizó entre el 14 al 27 de marzo de 2006 –, el convenio con el CICR para ayudar en la atención en alimentación, asistencia psicosocial (incluida la remisión de los menores de 5 años a los hogares del ICBF), medidas de protección y seguridad en los albergues y en los procesos de retorno, y el monitoreo de estas acciones por parte de la Defensoría y la Personería Municipal.

Acción social también informó que en una segunda reunión del Comité, *“la comunidad entró en discrepancias con respecto a la presencia o no de las FFMM en la zona”* y que ante este hecho, Acción Social organizó una

comisión de verificación compuesta por instancias del Estado y la sociedad civil, pero no pudo llevarse a cabo porque fue asesinado un habitante de la vereda y ese hecho causó una ruptura entre la comunidad y las entidades estatales. Finalmente, el retorno tuvo lugar sin el acompañamiento de las instituciones del Estado, lo que condujo a la decisión de la comunidad de no participar en las reuniones del Comité.

De acuerdo con lo establecido en el decreto 2569 de 2000, previo al retorno deben evaluarse e informarse las condiciones de orden público de la zona a la que se pretende retornar. Si la evaluación de esas condiciones es negativa pero la comunidad persiste en su voluntad de retorno, Acción 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”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, el retorno en este caso reviste las siguientes inconsistencias: (i) a pesar de que se señalan las discrepancias con la comunidad sobre las condiciones de seguridad, no es claro si el motivo de descontento de la población fue por la falta de evaluación de las condiciones de seguridad, o por el resultado negativo de estas, (ii) la población retornó sin información sobre las condiciones de seguridad en la zona expulsora y, (iii) Acción Social no da cuenta del levantamiento del acta en la cual la comunidad manifiesta su voluntad de retorno pese a la ausencia de condiciones de seguridad para el mismo.

Acción Social reporta que la comunidad decidió adelantar el retorno sin acompañamiento de las instituciones y que actualmente se llevan a cabo retornos individuales en las mismas condiciones, pero, de acuerdo con la información de la Procuraduría, permanecen en el municipio de San Juan Nepomuceno todos los hogares desplazados, que solo se trasladan esporádicamente a sus veredas de origen a recoger productos y regresan inmediatamente al casco urbano.

Ante este panorama, este órgano de control considera que la información aportada por Acción Social es imprecisa y no permite determinar ni el cumplimiento en la atención al desplazamiento ni el proceso del supuesto retorno.

### **3. Departamento de Caldas**

Acción Social reportó un solo desplazamiento ocurrido el 26 de julio de 2006 que afectó al corregimiento de Florencia en el municipio de Samaná. Sin embargo, según la información captada por la Procuraduría en su labor de seguimiento, ocurrieron dos desplazamientos diferentes: uno hacia el municipio de Samaná el 16 noviembre de 2005 y otro hacia el Corregimiento de Florencia (Samaná) el 26 de julio de 2006. Llama la atención esta deficiencia en la información de Acción Social, ya que, si bien el desplazamiento en el corregimiento de Florencia es el más reciente, no se entiende por qué no se menciona el evento de Samaná en el 2005.

Por la magnitud del desplazamiento ocurrido en el 2005, no sólo se analizará la atención del desplazamiento del corregimiento de Florencia, sino también la del desplazamiento de Samaná.

#### **i. Desplazamiento Samaná:**

Este desplazamiento ocurrió el 16 de noviembre de 2005 y afectó a 1963 personas<sup>52</sup> provenientes de las veredas La Sombra, El Placer, El Quindío, Encimadas, Guacamayal, La Argelia, La Manuela, Montebello, San Francisco, Santa Isabel, Viboral, Yarumal y Yarumalito.

Según la información recolectada por la Procuraduría, la ayuda inmediata fue prestada por la Alcaldía de Samaná y el Comité Local, con la concurrencia de Acción Social, la Cruz Roja y el ICBF. Para la alimentación se organizó la olla comunitaria, para el alojamiento, algunos desplazados fueron hospedados temporalmente en el Colegio de San Agustín y otros acudieron a casas de amigos y familiares. El transporte lo facilitó la Alcaldía Municipal de Samaná.

---

<sup>52</sup> 904 mujeres, 1059 hombres.

El proceso de retorno se llevó a cabo de manera voluntaria entre el 30 de noviembre y el 1° de diciembre de 2005. Sin embargo la Procuraduría no tiene conocimiento sobre las condiciones de seguridad ni el plan de retorno adelantado.

#### **j. Desplazamiento de Florencia- Samaná**

Según Acción Social, los lugares de origen del desplazamiento ocurrido el 26 de julio de 2006 fueron las veredas Cristales, La Reina, Villa Hermosa, La Beiba, y El Porvenir. La Procuraduría encontró que además resultaron afectadas: La Gallera, San Vicente, Jardines, Buena Vista, Reudales, Guayaquil y El Diamante. Acción Social reporta que el número de familias registradas fue 1219, mientras que este órgano encontró que este total asciende a 1228 personas. Esta diferencia da cuenta de obstáculos permanentes en el sistema de registro.

En cuanto a la atención, Acción Social señala que se dispuso como albergue el colegio Pío XII, donde se instalaron cuatro ollas y comedores comunitarios, funcionaron brigadas médicas y se entregaron 120 kits de hábitat. Sin embargo, Acción Social no precisa la cobertura de las ayudas ni la atención diferencial a mujeres y niños.

Según Acción Social, el desplazamiento ocurrió porque *“el Ejército los está tratando mal, se sienten muy presionados por la Tropa; razón por la cual la guerrilla (frente 47 de las FARC) los reunió y les dijo que tenían que desplazarse para Florencia a contar lo que les estaba haciendo el Ejército”*. La población afectada presentó denuncias en la reunión extraordinaria del Comité Departamental de Atención el 28 de julio de 2005 y *“hubo compromisos frente a la investigación de las denuncias hechas por la comunidad sobre los daños causados por efecto de las fumigaciones”*. Acción Social no señala cuales fueron los compromisos asumidos por las Autoridades frente a estas denuncias, solo reporta que dentro de las acciones preparatorias del retorno, se acordó el relevo de las tropas en la zona y el apoyo a proyectos productivos, entre otras acciones.

#### **4. Departamento del Chocó:**

##### **k. Comunidades indígenas Wounaan del Chocó:**

El desplazamiento de 828 personas provenientes de la comunidad indígena Wounaan se originó el 31 de marzo de 2006 como consecuencia del asesinato de dos maestros de la Comunidad Chocó. El 3 de abril se reunió el Comité de Atención para prevenir el desplazamiento de otros 1700 indígenas y estableció el Plan de Contingencia con todas las medidas de atención necesarias (tres albergues, censo, presencia de Médicos Sin Fronteras, ollas comunitarias).

Los lugares de llegada de las personas fueron Istmina y el municipio de Medio San Juan. Según la información de la Procuraduría, el desplazamiento se originó en las comunidades Unión Waunan, Unión Chocó, Olave Indio, Macedonia y San Cristóbal.

Ahora bien, por el número de personas que encierra este desplazamiento, se entiende que se trata de un evento masivo. Sin embargo, al indagar en la página

[www.accionsocial.gov.co/programas/Apoyo\\_Integral\\_Desplazados/SUR/Estadisticas.htm](http://www.accionsocial.gov.co/programas/Apoyo_Integral_Desplazados/SUR/Estadisticas.htm), que contiene el registro de todos los desplazamientos, este órgano encontró que el número de personas allí registradas no equivale al de un desplazamiento masivo, pues según los datos de esta página solo se desplazaron 6 familias equivalentes a 34 personas. Aunque esta falla no implica necesariamente que las personas no hayan sido incluidas en el Registro y si bien, la Procuraduría entiende que el sistema de registro puede presentar cambios en la información – como ya se señaló en este informe para el análisis del municipio de Argelia – esto no justifica que a la fecha haya fallas en el registro de un desplazamiento que tuvo lugar en marzo del año en curso.

Sobre el proceso de retorno, informó Acción Social que después de la evaluación de seguridad para un posible retorno los días 22 y 23 de mayo, las comunidades retornaron en dos grupos: los de Istmina el 29 de mayo y los del

Medio San Juan el 10 de junio. La Procuraduría constató que el 20 de mayo retornaron 138 personas y entre el 12 y el 14 de junio el resto de la población.

Aunque Acción Social no reporta los mecanismos de acompañamiento del proceso de retorno, de acuerdo con la información de la Procuraduría, éste contó con el apoyo de la Asociación de Comunidades Indígenas del Chocó.

Ante este panorama, este órgano encuentra que la información de Acción Social no permite determinar el grado de cumplimiento en la atención al desplazamiento, en el proceso de retorno con las condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad que la ley exige, ni en las medidas diferenciales aplicadas en este caso de desplazamiento de una comunidad indígena.

### **1. Comunidades afrocolombianas (Río Sucio) y Unguía**

Acción Social informó que el desplazamiento hacia el casco urbano de Río Sucio afectó a 84 hogares (397 personas) originarios de las veredas Villa Hermosa, El Grito, Taparal, Taparal Tocambo, Truandó Medio y La Pava. Asimismo informa que el desplazamiento hacia el casco urbano de Unguía afectó a 74 hogares (290 personas) provenientes de la vereda el Limón.

Según Acción Social, esa Agencia brindó atención humanitaria en el componente de asistencia alimentaria y en el caso de Riosucio, además, en un albergue suministrado por OXFAM y la administración municipal. El ICBF entregó bienestarina a los menores de edad. Según la información que recibió la Procuraduría todas las familias fueron atendidas por el CICR.

Aún no se ha realizado el retorno total de la población; cuatro familias han retornado acompañadas por la Armada Nacional. Este órgano constató que se han celebrado reuniones con la comunidad para consultar si estas cuentan con educación, salud y vivienda y encontró que la mayoría de los niños están estudiando en los centros poblados y cuentan con atención en salud, especialmente en Unguía y Riosucio.

Acción Social no brinda datos completos de la cobertura de atención a toda la población desplazada en la etapa de atención humanitaria de emergencia, ni reporta información sobre las medidas adoptadas para la estabilización socioeconómica ni para la reparación de la población víctima.

## **5. Departamento del Guaviare:**

### **m. Corregimiento de La Carpa**

Este evento afectó a 33 adultos y 11 menores provenientes de las veredas ubicadas a orillas del río Guayabero. Acción Social reporta haber suministrado atención en los componentes de alojamiento y alimentación.

Según Acción Social las causas de este desplazamiento fueron las *“irregularidades presentadas en los operativos de erradicación adelantados por la Fuerza Pública en jurisdicción del parque La Macarena (...)”*.

La información aportada por Acción Social señala que *“en el Comité Municipal de Atención, dando cumplimiento al artículo 13 del Decreto 2569 de 2000, se decidió que la migración de la Carpa no cumple con los lineamientos de la ley 387 de 1997”*. La Procuraduría encuentra una grave falla en el procedimiento adelantado, pues la única entidad que puede valorar si un hecho constituye o no desplazamiento es Acción Social y no el Comité Municipal.

Este órgano de control considera que – al igual que en otros casos ya estudiados – la información aportada no permite determinar si se cumplió con la atención, ni si la población se reubicó o retornó, ni en qué condiciones.

### **n. Desplazamiento de los indígenas Nukak hacia San José del Guaviare:**

De acuerdo con el seguimiento de la Procuraduría, en la jurisdicción de San José del Guaviare se han presentado dos desplazamientos masivos, uno el día 12 de noviembre de 2005 ocurrido en el municipio de Mapiripán (Meta), atendido por la Unidad territorial de Acción Social en el Guaviare y otro, el 15 de marzo de 2006, que según Acción Social ocurrió el 17 de marzo de este año y afectó a personas provenientes de Arawuato y Mocuare. La Procuraduría encontró que además resultaron afectadas personas provenientes de Boquerón – Tomachipan.

Acción Social informó que los motivos del desplazamiento fueron las presiones de la guerrilla de las FARC, *“quien les dijo que no los querían ver en el sector y que se presentarían enfrentamientos con los paramilitares en los cuales podían verse afectados”* y que la atención tuvo lugar mediante la aplicación del Plan de Contingencia por parte del Comité Municipal, con atención diferencial en todos los componentes. Debe resaltarse en este proceso la participación activa de los representantes indígenas en la elección del lugar para su reubicación, que tuvo lugar el 11 de agosto de 2006.

La Procuraduría toma nota de lo positivo de esta información, sin embargo, no se pudo establecer el alcance de la atención diferencial considerando la condición nómada de esta población indígena, pues no señala Acción Social las características y mecanismos empleados.

## **6. Departamento del Meta:**

### **o. Desplazamiento de Vista Hermosa**

De acuerdo con información de Acción Social, este desplazamiento afectó a 1548 personas (340 hogares), provenientes de 17 veredas y tuvo como causa combates con la Fuerza Pública y la emboscada de las FARC a una compañía del Ejército.

El Comité Municipal implementó el plan de contingencia correspondiente, y según señala Acción social, se suministraron ayudas en alimentación, alojamiento (para 54 personas, puesto que el resto se albergaron en casas de familiares o amigos), salud, educación (traslado de docentes hacia el casco urbano), medidas de seguridad por parte de la Fuerza Pública y atención psicosocial por parte del ICBF.

Asimismo, Acción Social informó sobre el monitoreo permanente a la erradicación de cultivos ilícitos efectuada en el marco de la operación “Colombia Verde” en el Parque de La Macarena y el acondicionamiento de albergues para eventuales desplazamientos.

Acción Social informa que se implementaron acciones de atención en los diferentes componentes, incluyendo programas de proyectos productivos y familias guardabosques, pero que los grupos armados impidieron el acceso de las familias a dichos programas.

Preocupa a la Procuraduría que en relación con estas amenazas, Acción Social no señale si se han llevado acciones para proteger a la comunidad contra estas amenazas, lo cual constituye una falla grave de las entidades competentes de brindar seguridad, si se tiene en cuenta que tanto en el decreto 250 de 2005, como en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado se establece que

*“Las Autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”*

En concordancia con lo anterior, la Procuraduría considera que para establecer las condiciones de seguridad de una población, no es suficiente decir que “*la Fuerza Pública brindó la seguridad en la zona urbana y se comprometió a adelantar las acciones necesarias para adelantar los procesos de retorno*”, como en el presente caso, si las comunidades continúan siendo blanco de presiones y amenazas, aún en las zonas de asentamiento. Esta situación impide avanzar hacia un retorno bajo condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad.

Adicionalmente, la PGN considera que a la luz de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principio 7.3), cuando se adelantan operaciones que pongan a la comunidad en tal riesgo que el desplazamiento sea inminente, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para mitigar los efectos del mismo y no sólo para atender a la población cuando ocurra el desplazamiento. En este sentido, el acondicionamiento de albergues es una medida para la etapa posterior al desplazamiento, pero no es suficiente cuando éste puede preverse.

A esta ausencia de seguridad se suma el incumplimiento por parte del Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda en la asignación de recursos. En este caso se está incumpliendo la obligación que establece el decreto 250 de 2005 para que las *“entidades oficiales encargadas de líneas especiales de crédito y fondos de garantías para la financiación de proyectos productivos a población desplazada por la violencia, que faciliten, flexibilicen, difundan y asesoren estos procesos a través de las Mesas de Trabajo de Generación de Ingresos”*.

Así las cosas, la PGN considera que el proceso de atención en Vista Hermosa no resulta del todo satisfactorio, si se tiene en cuenta que las actividades programadas para el retorno y el restablecimiento de las personas no han podido tener una aplicación práctica. Así mismo resalta el hecho de que en este caso Acción Social adelante acciones de prevención de posibles desplazamientos como consecuencia de erradicaciones y en otros eventos niegue el carácter de desplazados a quienes lo son por esa causa.

#### **p. Desplazamiento de la comunidad indígena AWA en Ricaurte**

Este desplazamiento – según el reporte de Acción Social – afectó a 1.677 indígenas Awa y fue originado por combates entre el Ejército Nacional y la guerrilla de las FARC en zona rural del municipio de Ricaurte. Los procesos de atención iniciaron con la implementación del plan de contingencia desde el 13 de julio de 2006, día en el cual las entidades competentes tuvieron conocimiento del desplazamiento. De acuerdo con la información recibida de las entidades territoriales por la Procuraduría, los componentes de la ayuda

inmediata fueron proporcionados por la Alcaldía Municipal (alimentación), Acción Social, Pastoral Social e ICBF y la atención humanitaria de emergencia fue brindada en su mayoría por el CICR.

Según Acción Social, este proceso de atención cumplió con el enfoque diferencial por tratarse de un grupo indígena. Como se ha señalado en casos anteriores, para la Procuraduría es de gran importancia que Acción Social describa en qué constituyó esa atención diferencial, pues de lo contrario no se puede determinar el grado de cumplimiento.

Ahora bien, de acuerdo con Acción Social, el 9 de agosto de 2006 ocurrió el homicidio de 5 indígenas en el casco urbano de Altaquer y también las amenazas a 21 líderes. Este hecho “*generó pánico entre la comunidad y un retorno silencioso hacia sus comunidades*”. Ante este panorama, las fuerzas armadas reforzaron las medidas de seguridad en los albergues donde se asentaba la comunidad. Acción Social no informó si este “retorno silencioso” abarcó a toda la comunidad, o si solo se trasladó una parte de la misma y en qué consistió la protección del ejército. De igual forma, no se informó sobre el plan de seguridad adelantado, si la evaluación de las condiciones de seguridad fue positiva o negativa, ni si se firmó o no el acta de que habla el decreto 2569 de 2000 enunciado con anterioridad.

A pesar de que Acción Social informa que se realizaron las gestiones necesarias ante el Comité Municipal de Atención para garantizar un retorno seguro de los desplazados, en el informe que aquí se analiza no hay un reporte claro del estado actual de dicho retorno. Por su parte, la Procuraduría indagó sobre el hecho y según las informaciones recibidas, estas familias continúan en albergues dentro de las zonas de asentamiento.

#### **q. Desplazamiento de comunidades campesinas de Policarpa:**

A esta región llegaron dos poblaciones en diferentes fechas. El primer desplazamiento ocurrido entre el 4 y el 7 de abril se originó en el corregimiento El Ejido, vereda San Roque hacia el casco urbano de Policarpa y afectó a 244 personas. El segundo desplazamiento se originó en el corregimiento de Sánchez hacia Pasto el 8 de abril, afectando a 134 personas.

En el primer desplazamiento, Acción Social solo reporta información sobre ayuda inmediata en el componente de alimentación, por medio de la entrega de *“la olla comunitaria, cumpliendo con la distribución de 4 toneladas de alimentos perecederos y no perecederos”*. De acuerdo con la información de la Procuraduría, la ayuda inmediata en el componente de alimentación fue entregada por el municipio y solo una familia se alojó en la Casa de la Cultura que fue adaptada como albergue, puesto que el resto se alojaron en viviendas de amigos y familiares. El CICR se encargó de la atención humanitaria de emergencia.

Este órgano considera que la información aportada por Acción Social, no permite determinar el alcance de las ayudas prestadas. La información, como en otros casos, solo permite conocer de manera superficial las gestiones de las entidades competentes, pero no la cobertura ni el enfoque diferencial de atención a poblaciones especialmente vulnerables como mujeres y niños.

En relación con el proceso de retorno, la Procuraduría encuentra graves falencias, pues según reporta Acción Social *“los hogares retornaron sin que se formulara un ‘Plan de Retornos’”* por parte del Comité. No expone las razones de esta falla ni brinda información sobre las condiciones de seguridad en la zona a la cual retornaron los desplazados.

El segundo evento de desplazamiento se originó, según Acción Social, por el temor a los combates entre el Ejército Nacional y la guerrilla de las FARC, *“además de las fumigaciones de los cultivos ilícitos en la zona”*. La ayuda inmediata consistió en la entrega de alimentos por parte del municipio en convenio con Pastoral Social y en la atención primaria en salud. Acción Social indica que en este evento tampoco se estableció un Plan de Retornos.

La Procuraduría no cuenta con información sobre atención en alojamiento en las fases de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia. La única información al respecto, de acuerdo con la labor de seguimiento realizada por este órgano, es que las familias se encuentran en Pasto y Acción Social en este momento está caracterizando los hogares para definir quiénes necesitan alojamiento. La Procuraduría se pregunta en qué lugar y en qué condiciones están alojadas estas familias, más de seis meses después de su desplazamiento.

#### **r. Desplazamientos hacia el casco urbano de Sánchez:**

Este desplazamiento tuvo lugar el 19 de abril de 2006, se originó en 13 veredas y fue ocasionado por erradicación de cultivos ilícitos en la zona. El hecho afectó a 390 hogares equivalentes a 1455 personas.

En cuanto a la ayuda inmediata, Acción Social informa que esa entidad suministró albergues, asistencia alimentaria y asistencia en salud, debido a que el CICR decidió no intervenir por considerar que el desplazamiento excedía las causas contempladas en la ley 387 de 1997. Ante este hecho Acción Social indagó con las Autoridades militares sobre las causas de este desplazamiento. Según informa la entidad, el Ejército informó que se presentaron combates con el frente 29 de las FARC en las zonas originarias del desplazamiento y en el corregimiento de Nulpí hubo hostigamientos hacia las tropas y a las aeronaves de aspersión.

De acuerdo con lo anterior, la PGN considera que las fumigaciones desencadenaron efectos de violencia en sí mismos suficientes para considerar el evento como desplazamiento forzado en el marco de la ley 387 de 1997.

#### **s. Desplazamiento de Barbacoas y la Cordillera:**

Este desplazamiento tiene condiciones especiales porque fue originado, según Acción Social, en respuesta al paro armado “decretado” por las FARC el 12 de mayo de 2006. Acción Social informa que por tratarse de una “*protesta en contra de las fumigaciones de cultivos ilícitos y dirigida contra el presidente Uribe*”, no realizaron acciones de coordinación y ni de asistencia humanitaria. Acción Social reporta que de 142 declaraciones presentadas, solo 13 fueron incluidos.

Al respecto, la información no permite deducir que haya elementos de juicio suficientes para negar la inscripción en el Registro a esta población y que el hecho de que se encontraran protestando contra medidas del gobierno, no puede aceptarse como argumento para el rechazo. Si así se hiciera, se estaría ante un gravísimo hecho de discriminación por causas políticas y, desde luego, se estarían afectando multiplicidad de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad de opinión y expresión.

Adicionalmente y sin el ánimo de valorar los hechos acá descritos, la Procuraduría estima que un paro armado puede constituir suficiente causa de un desplazamiento forzado, pero que, a la luz de la información aportada por Acción Social, no se tuvo en cuenta este hecho.

## **7. Departamento del Putumayo**

### **t. Desplazamiento del Valle del Guamuez**

Este desplazamiento ocurrió desde las veredas Bellavista, La Unión y El Triunfo hacia la cabecera municipal de La Hormiga (Valle del Guamuez). El total de familias afectadas según Acción Social fue de 208 que, de acuerdo con la información recolectada por la PGN estaban distribuidas en 383 hombres, 457 mujeres, y del total, 360 eran menores de edad. Según Acción Social, este desplazamiento tuvo dos causas: el hostigamiento y presencia de la guerrilla de las FARC y *“las actuaciones de la Policía Nacional quienes estaban apoyando el proceso de erradicación manual de cultivos ilícitos en dichas veredas y quienes según la comunidad les afectó puesto que ocuparon las viviendas y tomaron algunas de las propiedades de la comunidad”*.

De acuerdo con la información aportada por Acción Social, se activó el plan de contingencia para la atención en los componentes de alojamiento, alimentación, educación y atención psicosocial. La Procuraduría constató que

de las personas afectadas el 80% eran indígenas de la comunidad de Cofan y el 20% restante eran colonos. De tal manera que no afectó únicamente a campesinos como señala Acción Social en su informe. Para este órgano no es claro si estas familias recibieron atención diferencial de acuerdo con sus condiciones étnicas.

Acción Social señala que las familias retornaron el 1° de junio, después de que el Comité Departamental ratificó acuerdos y “*la Fuerza Pública garantizó las condiciones de seguridad*”. Sin embargo, de acuerdo con la información recibida por la Procuraduría de parte de Acción Social en su nivel regional, 165 familias retornaron y fueron apoyadas con alimentos por parte de Acción Social y 22 familias que no retornaron recibieron por parte del CICR tres meses de alimentación y arriendo por 2 meses. Nuevamente se encuentra otra incongruencia entre la información de Acción Social rendida ante la Corte y la que la misma entidad en su nivel territorial suministra a la Procuraduría.

Concluye la PGN que con la información aportada no es posible medir el grado de cumplimiento en la atención ni en el supuesto retorno. Preocupa que ocurran hechos como el aquí presentado, en que la Policía ocupa viviendas y otras propiedades de las comunidades, atentando contra el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, la Constitución Nacional y demás leyes, poniendo a la comunidad en un grave riesgo y originando desplazamientos masivos sin llevar a cabo las medidas de protección y prevención a que está obligada.

#### **u. Desplazamiento de San Miguel**

Según Acción Social este no fue un desplazamiento y se atendió como parte del programa de atención a víctimas y reconstrucción de municipios. Esta información fue constatada con la Procuraduría Provincial y la Personería Municipal.

#### **v. Desplazamiento de Puerto Asís:**

Se trata de un desplazamiento de la vereda la Carmelita a la cabecera municipal de Puerto Asís, originado por amenazas de las FARC contra la comunidad y contra los estudiantes del centro educativo. Resultaron afectadas un total de 55 personas, correspondientes a 18 familias, distribuidas, según información recopilada por la Procuraduría, así: 24 hombres, 31 mujeres y 36 menores de edad, la mayoría pertenecientes a población indígena y algunos colonos.

En relación con el proceso de atención, Acción Social señala que se suministró la ayuda inmediata con la realización de jornadas institucionales, sobre las cuales no aporta mayor información, con participación del ICBF, la Defensoría del Pueblo y otras entidades. Tampoco establece los resultados ni el impacto de estas jornadas dentro de la población afectada.

La Procuraduría encontró que en el componente de alojamiento en la ayuda inmediata, las personas se quedaron donde amigos y vecinos, la alimentación estuvo provista por el CICR y se adelantaron jornadas de salud. Acción Social no establece si aplicaron enfoque diferencial, por la dimensión étnica de la población afectada y en lo que se refiere a la atención a mujeres, discapacitados, niños y ancianos.

Aunque la Procuraduría no encontró en su labor de seguimiento que se hubiera brindado atención humanitaria de emergencia, de acuerdo con el informe conjunto Acción Social señala, *“la asistencia humanitaria fue brindada por Acción Social al Corregimiento de la Carmelita entre los días 24 al 27 de marzo de 2006”*.

Este órgano encuentra inconsistencias entre la información que reporta Acción Social a la Corte y la que reporta a la Procuraduría. En el caso de que hayan brindado atención humanitaria de emergencia, es necesario que se aclare en qué consistió ésta. En caso de que eso no ocurra, la PGN se ciñe a la información recopilada en su labor de seguimiento, según la cual no se brindó atención humanitaria.

#### **w. Desplazamiento masivo en inspección de Siberia- Orito:**

Este desplazamiento ocurrió el día 21 de julio de 2005, originado por enfrentamientos entre el Ejército Nacional y el frente 48 de las FARC, afectando a 47 familias (163 personas).

Acción Social informa sobre una reunión del Comité Municipal en el cual se decidió apoyar con ayuda alimentaria a la población desplazada y entregar atención humanitaria de emergencia. También señala que el proceso de retorno se llevó a cabo en la semana del 2 de diciembre de 2005 “*sin que se efectuara ninguna reunión del Comité, ni se llevara a cabo un plan de retorno*”.

La Procuraduría considera que la información sobre la atención a este caso es insuficiente para determinar los niveles de cobertura y de atención diferencial y no permite medir la pertinencia de la atención prestada. Asimismo, considera que no se llevaron a cabo los procedimientos legales para el retorno, por lo cual debe entenderse como un grave incumplimiento.

#### **x. Desplazamiento de Jardines de Sucumbíos – Orito**

Tuvo lugar el 5 de diciembre de 2005, de la vereda Jardines de Sucumbíos a la cabecera municipal de Siberia (municipio de Orito). Según Acción Social el desplazamiento se produjo por “*los enfrentamientos entre las FARC y el Ejército Nacional*”. En total resultaron afectadas 227 personas de las cuales 113 son mujeres y 115 menores de edad. Las ayudas consistieron en alimentos entregados por la administración municipal y el ICBF, así como el alojamiento temporal en el colegio Simón Bolívar. La atención humanitaria de emergencia, de acuerdo con la información recopilada por la Procuraduría, estuvo a cargo de Acción Social y el CICR. Las familias retornaron después de obtener concepto favorable de la Fuerza Pública.

Nuevamente, este órgano considera que la información aportada no es suficiente para determinar el grado de cumplimiento en la atención, en tanto que no se suministraron datos sobre la cobertura de las ayudas, la temporalidad de las mismas, ni si se tuvo un enfoque diferencial en la atención.

La Procuraduría concluye que: (i) en ninguno de los casos reportados, hay información exacta sobre la cobertura de las ayudas prestadas a la población afectada. La información que aporta Acción Social al respecto es superficial y en la mayoría de los casos sólo permite determinar de manera muy general cuales fueron los elementos entregados. Por tanto, no se puede saber si la ayuda prestada fue eficiente. (ii) En cuanto a los procesos de retorno, es preocupante que en su mayoría presenten inconsistencias: en algunos no es claro si se garantizaron o no las condiciones de seguridad de la población, en otros se evidencian rupturas entre las comunidades y las entidades competentes, pues muchas veces siente que la Fuerza Pública no está garantizando su seguridad para el proceso. (iii) A lo largo del informe solo hay una referencia muy incipiente a las actuaciones llevadas a cabo por las entidades competentes en relación con la protección patrimonial de bienes abandonados por los desplazados en sus lugares de origen. (iv) Acción Social no hace referencia a todos los componentes de atención y tampoco establece el enfoque diferencial hacia mujeres y niños. En cuanto a la atención especial a los grupos indígenas y afrocolombianos, Acción Social enuncia la realización de procesos diferenciales de atención, pero no especifica los mecanismos. (v) La Procuraduría recomienda a Acción Social la revisión continua de la página del SUR, pues como ya se mencionó, en algunos casos la información que registra está errada si se compara con los desplazamientos masivos efectivamente ocurridos.