COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

PROCESO NACIONAL DE VERIFICACIÓN

NOVENO INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL

Declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la situación de la Población Desplazada

BOGOTA, DICIEMBRE 15 DE 2008

1. Antecedentes

La figura del Estado de Cosas Inconstitucional como construcción jurisprudencial a partir de la Constitución del 91, tuvo origen en la sentencia SU-559 de 1997. Ante una clara omisión de las autoridades público-administrativas para asegurar la observancia de los derechos de un grupo de la población, la Corte Constitucional examinó su competencia para sentenciar que en la mayor brevedad posible se adoptaran medidas gubernamentales tendientes a eliminar los factores generadores de dicho estado de cosas, y concluyó que esta atribución le era conferida en tanto que, de un lado, le corresponde el deber de colaborar armónicamente con los demás órganos del Estado, y, del otro, ese deber se constituye en imperativo cuando se trata de evitar el uso excesivo y la acumulación indebida de la acción de tutela.

A la fecha, la Corte ha producido ocho (8) declaratorias de Estado de Cosas Inconstitucional en situaciones que involucran la afectación de los derechos de diferentes grupos poblacionales[1]. El más reciente subyace a las decisiones adoptadas en 2004 a través de la Sentencia T-025 para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. No obstante, es cierto que entre los fundamentos esbozados para las primeras declaratorias de Estado de Cosas Inconstitucional y los de las más recientemente expedidas, sobresale un importante desarrollo conceptual. Así lo señaló la Corte en la parte motiva de la Sentencia T-025:

> *"El concepto de estado de cosas inconstitucional ha evolucionado jurisprudencialmente desde 1997 cuando se declaró por primera vez. En las sentencias más recientes sobre este fenómeno, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando "(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales- y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales"".*

Por ejemplo, en la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional en la Sentencia SU-559 de 1997, relacionada con las demandas por prestaciones sociales de un significativo grupo de educadores del municipio de Zambrano (Bolívar), se aluden como razones de la decisión un "*generalizado incumplimiento de las autoridades*" que

[1] Los casos señalados se produjeron por : 1) La omisión de dos municipios en afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (SU-559 de 1997) ; 2) La violación continua de los derechos de sindicados y procesados detenidos en las cárceles del país ; 3) La falta de un sistema de seguridad social en salud para los presos (T-153 y T-606 de 1998) ; 4) La mora habitual en el pago de mesadas pensionales durante un período prolongado en el departamento de Bolívar (SU-090 de 2000), 5) Por la misma situación anterior en el caso del departamento del Chocó; 6) Omisiones reiteradas en la protección de la vida de defensores de derechos humanos (T-590 de 1998); 7) La omisión en la convocatoria de un concurso de méritos para el nombramiento de notarios (SU-250 de 1998), y 8) La situación de violación sistemática de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado (T-025 de 2004).

afecta, entre otros derechos, el de la igualdad, e "*instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad"* de manera que se contribuya a reducir el número de causas constitucionales que se interponen.

La diferencia conceptual que define un antes y un después en el desarrollo de esta figura jurisprudencial puede identificarse en una lectura desprevenida de la dimensión alcanzada y de los efectos generados por las anteriores declaratorias, comparados con los producidos con la Sentencia T-025.

En primer lugar, por señalar aspectos cuantitativos, sobresale la decisión incorporada en la Sentencia T-025 cobija a más de 3 millones de personas, es decir, a casi un 8% de la población colombiana, cifra sustancialmente superior a la de la población beneficiaria de cada una de las declaratorias anteriores.

En segundo lugar, se anota el mantenimiento de la competencia de la Corte sobre el caso hasta tanto esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza, derivado de las disposiciones contenidas en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 (reglamentario de la acción de tutela), lo que conduce a que en la práctica se desarrolle un proceso tanto de seguimiento continuo a la observancia de las órdenes inicialmente proferidas, como de expedición y seguimiento de otras que se deriven de ellas.

Y en tercer lugar, se destacan la especificidad y la fijación en términos de tiempo, modo y lugar que en general han caracterizado las órdenes expedidas en la Sentencia y sus autos subsiguientes. En este sentido, por ejemplo, la Corte ha requerido la definición de metas, el establecimiento de cronogramas, la fijación de esfuerzos presupuestales específicos y la especificación de indicadores desde un enfoque de Goce Efectivo de Derechos (GED) a cada entidad del Estado comprometida de acuerdo con sus responsabilidades y competencias.

2. Elementos conceptuales y metodológicos sobre el mantenimiento del Estado de Cosas Inconstitucional

Entre las características *sui generis* de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional contenida en la Sentencia T-025 y para efectos de la discusión, juegan un papel preponderante: el mantenimiento de la Competencia sobre el caso por parte de la Corte y la definición de indicadores de evaluación que permitan identificar niveles de avance o retroceso para brindar sustento empírico específico a la definición sobre el levantamiento o no del Estado de Cosas Inconstitucional.

Efectivamente, por un lado, mientras que para las declaratorias anteriores a la contenida en la Sentencia T-025, la responsabilidad por la constatación o el seguimiento a las acciones de superación fue puesta, en el mejor de los casos, en cabeza del Ministerio Público, el seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 fue asumido por la propia Corte. De otro lado, luego de un proceso de intercambio de argumentos y de debates técnicos alrededor de los indicadores de

evaluación, la Corte adoptó en 2007 una batería general de indicadores de obligatoria medición por parte del Estado, y extendió una invitación a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado para que asumiera una labor de veeduría y adelantara un proceso de verificación, en el sentido de constatar si es adecuada la información utilizada por las autoridades gubernamentales para medir los indicadores.

Ahora bien, a la fecha la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional contenida en la Sentencia T-025 cumple cuatro años, y las indagaciones apuntan a identificar los escenarios y los elementos técnico-jurídicos, económicos, políticos, sociales y de política pública necesarios para determinar en qué momento se consideraría superado dicho Estado de Cosas contrario a la Constitución.

2.1 Escenarios alternativos

En relación con la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional se identifican tres posibles escenarios en el futuro inmediato: ***i.*** *El levantamiento de la declaratoria;* ***ii.*** *La reiteración del Estado de Cosas Inconstitucional, e*vento en el cual podrían establecerse nuevos plazos o iniciarse un proceso amplio de incidentes de desacato*;* o, como variante de una de la opción ***ii***, ***iii.*** *La ampliación de plazos para el cumplimiento, postergándose un pronunciamiento en el sentido de levantar el Estado de Cosas Inconstitucional.*

i. El levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional

En cuanto al levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional se advierten varias situaciones. Una es que respecto de las anteriores declaratorias de Estado de Cosas Inconstitucional, la Corte nunca produjo levantamiento alguno de manera oficial. Si bien es cierto que entre dichas declaratorias y la vigente existen serias diferencias, también lo es que una vez declarado el Estado de Cosas Inconstitucional, dentro de un cierto periodo de tiempo debiera hacerse expreso y de manera oficial su levantamiento o reiteración. Esto por cuanto las declaratorias de Estado de Cosas Inconstitucional son declaraciones en las que se establece una situación social de anormalidad frente a la cual es necesario establecer bajo qué condiciones se retorna a la normalidad y se restablece el orden jurídico en la medida en que se logre el propósito esencial de asegurar la garantía de los derechos. Con todo, en la práctica no se cuenta con una experiencia institucional y judicial en materia de superación o levantamiento de las declaratorias de Estado de Cosas Inconstitucional.

De otro lado, dada la naturaleza de la declaratoria, los argumentos en los que se fundamentó y el proceso de seguimiento que se ha surtido a las órdenes de la Sentencia T-025 y sus autos, llevan a que el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional debería fundarse en una constatación del cumplimiento de las disposiciones emitidas y la consecución de los propósitos buscados con la Sentencia. En últimas, el cumplimiento debiera examinarse respecto de la formulación, desarrollo, financiación e impactos derivados de la aplicación de políticas públicas. Es

decir, debiera evaluarse fundamentalmente el logro del goce efectivo de los derechos de la población objeto de amparo en cuanto criterio básico, aunque no necesariamente exclusivo, para declarar superado el Estado de Cosas Inconstitucional.

En suma, no parece suficiente con evaluar el diseño, implementación y financiación de políticas públicas, y la conducta de los funcionarios responsables en el desarrollo de medidas de las políticas públicas y en el auspicio de condiciones propicias para el cumplimiento de los objetivos establecidos, dado que resulta fundamental evaluar el logro del goce efectivo de derechos de la población objetivo de la Sentencia. Si bien se ha avanzado en la adopción de ciertas medidas de política pública en algunos campos incluso desde mediados de 2004, la Corte, en la evaluación producida en agosto de 2006 sobre la acción estatal, no declaró superado el Estado de Cosas Inconstitucional. Al respecto, la Corte señaló en el Auto 218 de 2006:

> *"A pesar de la existencia de dichos problemas, la Corte Constitucional ha analizado cuidadosamente la totalidad de la información que se consigna en los referidos informes. Con base en ello, la Corte concluye que a pesar de que se ha informado sobre avances puntuales en ciertas áreas concretas de la política de atención a la población desplazada, <u>no se ha demostrado que los derechos constitucionales fundamentales de la población en estado de desplazamiento forzado hayan dejado de ser desconocidos de manera sistemática y masiva</u>, ni que las medidas adoptadas por las entidades nacionales y territoriales responsables de atender a la población víctima de desplazamiento forzado hayan sido suficientes o conducentes para superar el estado de cosas inconstitucional en este campo, o para avanzar sostenida y aceleradamente hacia su superación".* (subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, las razones que señaló la Corte en 2006 guardan vigencia en la actualidad, como así puede concluirse de los resultados obtenidos tanto en la I como en la II Encuesta Nacional de Verificación (realizadas en noviembre 2007 y julio de 2008, respectivamente).

Atendiendo estos criterios y su carácter complementario, es válido afirmar que el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional debe producirse *si y sólo si* se constata tanto el goce efectivo de derechos de la población desplazada como el desarrollo de un sistema racional, eficiente, transparente y sostenible de políticas públicas a través del tiempo. En estas circunstancias es necesario definir a qué se refiere la meta de goce efectivo de derechos.

En la Sentencia T-025, la Corte ha utilizado el término "goce efectivo" para calificar la situación de observancia de los derechos en la práctica en marcado contraste con el goce teórico/deseable de los derechos. En este ámbito la Corte ha señalado que el desarrollo de un contexto apropiado para la realización del goce efectivo de derechos *exige de las autoridades racionalidad en el diseño y articulación de las políticas públicas relativas a tales derechos, de tal manera que éstas sean transparentes, serias y*

coherentes, como expresión de los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta Política[2]. Al respecto la Corte anotó:

> *"Para la Corte, la transparencia exige que se hagan públicas las prestaciones que serán garantizadas así como los responsables de cumplir lo jurídicamente establecido. La seriedad demanda que cuando una política sea articulada en un instrumento jurídico, como una ley o un decreto, se respete la fuerza normativa, no política ni retórica, de dicho instrumento y por lo tanto se definan los alcances de los derechos reconocidos y se precise el contenido de las correspondientes obligaciones estatales. La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que "promete" el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico".*

En otras palabras, no basta con la enunciación e inclusión formal de los derechos en normas y programas de política pública, ni con el acceso a la mera titularidad del derecho, si no se logra garantizar la concreción de los efectos proyectados en la vida de los titulares.

Tal y como lo ha señalado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), a partir del principio de coherencia, el enfoque de goce efectivo de derechos que ha venido incorporándose de manera progresiva a la discusión de políticas públicas, busca establecer una correspondencia entre los fines del Estado y los medios y mecanismos que éste dispone para alcanzarlos[3]. Deben entenderse por "fin" el contenido de la obligación del Estado expresado como el contenido del derecho de la persona, por "medio" el contenido de la política a través de la cual se pretende alcanzar el fin, y por "mecanismos" las condiciones materiales que se establecen para que las políticas –o medios– alcancen los objetivos propuestos[4]. A ello ha hecho referencia la Corte para promover el Principio de Coherencia como un eje fundamental en el desarrollo de políticas públicas bajo el enfoque de goce efectivo de derechos.

Las obligaciones preexisten a la formulación de la política. Así, en tanto que la política pública debe dar respuesta a dichas obligaciones, atendiendo el principio de coherencia, las políticas deben ser coherentes en un doble sentido: coherentes frente al fin y coherentes frente a la capacidad de respuesta. Es decir, la política debe

---

[2] Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-025 de 2004. MP Manuel José Cepeda. §8.3.1.

[3] Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El proceso de construcción de instrumentos de medición de política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, en función del criterio de Goce Efectivo de Derecho. Informe a la Corte Constitucional 2006.

[4] Ibídem.

garantizar los mecanismos para ser ejecutada y precisar las metas que pretende alcanzar en un determinado tiempo.

Bajo estos criterios, el goce efectivo de derechos como parámetro para el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional se traduce en que cuando llega a comprobarse que, frente a las vulneraciones de la Constitución identificadas como causales de dicho Estado, las políticas públicas diseñadas e implementadas de manera racional y transparente han logrado no sólo concretar el impacto favorable propuesto para la población desplazada, en términos del goce efectivo de derechos, sino que además tienen la vocación de reproducir dicho impacto en el tiempo y de manera progresiva.

La sostenibilidad de las políticas públicas cobra especial relevancia en una situación como la colombiana no sólo por la magnitud sino además por la permanencia de la problemática del desplazamiento forzado en medio de un conjunto de conflictos sin resolver.

Pero aún así resulta necesario delimitar y definir el marco de aplicación del concepto de goce efectivo en el proceso de análisis para establecer cuándo se ha superado o no el Estado de Cosas Inconstitucional. Esto alude de manera específica a dos alternativas posibles:

1. Establecer el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la valoración del nivel o grado de avance *general* en relación con la observancia de todos y cada uno de los derechos.

2. Establecer el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la valoración del nivel o grado de avance *parcial* en relación con la observancia de derechos individualmente considerados o de subsistemas de derechos.
Al respecto debe anotarse que la Corte Constitucional fundamentó en los siguientes términos la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional para el caso de la población desplazada:

> *" (…) debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la <u>afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado,</u> 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"*[5].

Una interpretación garantista del marco jurisprudencial de la Corte permite afirmar que dicha declaratoria se orienta al desarrollo de una política pública de naturaleza sistémica para resolver una situación anómala de orden igualmente estructural y complejo de inobservancia de un conjunto general de derechos interrelacionados.

[5] Corte Constitucional, Sentencia T-025 citada supra.

Visto así, al menos en principio no podría considerarse válido el *levantamiento parcial* del Estado de Cosas Inconstitucional concerniente a un subsistema o grupo de derechos.

Sin embargo, existen otros elementos a evaluar ante el carácter interdependiente de los derechos humanos. Efectivamente, más allá de la unidad de conjunto que caracteriza a los derechos cobijados por la protección brindada por la Corte a través de la Sentencia T-025, existe una relación de dependencia en la realización efectiva entre algunos derechos, con grados de intensidad diferencial según subsistemas de derechos interrelacionados.

Esto lleva a señalar que dentro del sistema de derechos afectados a la población desplazada, existen subsistemas de derechos que pueden clasificarse según la etapa del proceso de desplazamiento, el carácter (estructural *vs.* coyuntural/temporal) y la perdurabilidad de la realización efectiva del derecho. Así, por ejemplo, mientras algunos propenden o se orientan hacia la generación de condiciones para la auto-sostenibilidad o la autonomía socioeconómica en el mediano y largo plazo, otros responden a principios humanitarios que imponen desde el mismo corto plazo obligaciones al Estado para la provisión de bienes y servicios.

Para el caso, por ejemplo, se establece una clara diferencia entre lo que implica al Estado, por un lado, propugnar por el establecimiento de unas condiciones propicias para la inserción al mercado de trabajo formal y, por otro, asegurar la provisión de atención humanitaria. La entrega de ayuda humanitaria se basa en el principio de solidaridad de los Estados, y está orientada a enfrentar una situación de especial urgencia y a contener los efectos inmediatos generados por el desplazamiento forzado. Ahora bien, ante la ausencia de condiciones reales para la reproducción de condiciones de auto-sostenibilidad económica de la población vulnerable en un país como Colombia, se tiende a ocasionar una fuerte dependencia de las familias desplazadas frente al apoyo que habría de otorgar el Estado en el marco de la atención humanitaria.

Incluso en el caso del acceso a servicios prestacionales del Estado como los provistos bajo el régimen subsidiado de salud, se suscita una situación similar, especialmente en la medida en que no se logra una autosuficiencia económica para sufragarlo autónomamente a través del régimen contributivo o incluso del aseguramiento privado. Todavía más en cuanto los planes obligatorios de salud y el cubrimiento de servicios sea más precario y excluyente en el régimen subsidiado en comparación con el régimen contributivo. En estas circunstancias, la generación de ingresos en una población en extrema vulnerabilidad como la desplazada constituye la posibilidad de acceder no sólo a una oferta más amplia de servicios de salud sino en condiciones más dignas en su prestación.

El acceso a vivienda es también ilustrativo de la auto-sostenibilidad o el restablecimiento socioeconómico. Contar con vivienda propia o con el apoyo económico suficiente para sufragar el valor de una solución efectiva de vivienda digna

(ya sea para la cuota mensual del crédito de vivienda o para el canon de arrendamiento), releva al hogar de tener que destinar un significativo porcentaje de sus ingresos a este rubro, y le habilita para satisfacer con más suficiencia otros gastos o inversiones en necesidades básicas, es decir, para hacerse auto- sostenible.

En este contexto se pueden identificar, entonces, cinco grupos o subsistemas de derechos concernidos en la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la situación de la población desplazada.

El primer subsistema se refiere a la Atención Humanitaria: es un subsistema cuyos fines y medios tienen carácter transitorio y cuyos efectos se orientan a contener o morigerar el impacto inicial generado por el desplazamiento forzado. La atención humanitaria se centra en la provisión de bienes y servicios básicos para garantizar la subsistencia en una situación de emergencia, y no tiene como pretensión acumular capacidades ni generar autonomía y autosostenibilidad.

El segundo subsistema está configurado por derechos sociales fundamentales de orden prestacional como la alimentación, la salud y la educación, cuya garantía se deriva de obligaciones en cabeza del Estado; obligaciones que, en este caso, cobran un alto grado de exigibilidad por cuanto la situación de extrema vulnerabilidad de la población desplazada no da lugar a la reproducción de condiciones de autosuficiencia económica para satisfacer autónomamente dicha prestación.

El tercer subsistema concierne con la auto-sostenibilidad y está integrado por los componentes de vivienda y generación de ingresos. Satisfacer el acceso a vivienda en condiciones de dignidad, de acuerdo con el marco normativo y estándares internacionales, dispensa al hogar afectado por el desplazamiento de la necesidad de destinar para el pago de vivienda un porcentaje significativo de los ingresos que produce o de los recursos a los que accede, y lo habilita para que dichos recursos se orienten a satisfacer otras necesidades básicas igualmente importantes.

Generar y destinar ingresos de manera autónoma constituye el principal vínculo con la auto-sostenibilidad, y con ello la disposición de alternativas para la consolidación de proyectos de vida, como fin primario de la política pública para la población desplazada.

Hay que señalar que existen dos subsistemas adicionales. *El cuarto subsistema* se relaciona con derechos de carácter transversal, que deben ser garantizados en cualquier etapa o fase y que determinan en última instancia la realización de los demás derechos. Se trata del conjunto de libertades y derechos civiles: vida, integridad, seguridad y libertad personales, identificación y participación. A estos derechos se hace alusión cuando se anota sobre las garantías de prevención, ya que, en últimas, pese a que en el mejor de los casos se lograra la satisfacción de los tres subsistemas anteriores de derechos, la falla sistemática en el deber de prevención y protección determinaría la permanencia en el tiempo de una situación anómala y de

alto riesgo para la población desplazada, lo que implicaría la no superación de unas condiciones que condujeron a la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional.

Y, por último, *un quinto subsistema*, de carácter independiente, constituido por aquellos derechos atribuibles a la población desplazada como víctima de un delito, a saber: derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Dado el título en que se funda –el que a diferencia de los otros subsistemas mencionados, atiende a la ocasión de un daño–, la realización y el goce efectivo de los derechos de este subsistema deben considerarse de carácter estrictamente autónomo, razón por la cual no relevan *per se* las responsabilidades y obligaciones del Estado vinculadas a la realización de los derechos contenidos en los otros subsistemas.

Así, en la medida en que se aceptara la posibilidad de implantar el enfoque de *levantamiento parcial* del Estado de Cosas Inconstitucional, su fundamento se deberá sustentar en la constatación empírica de un *grado adecuado* de observancia de los derechos afectados de la población desplazada (incluida una *mejoría razonable* respecto a su grado de observancia antes del desplazamiento, en calidad de compensación por la violación sistemática de derechos durante el periodo de desplazamiento de la población afectada), ya sea individualmente considerados o por subsistemas de derechos afectados, siempre y cuando se adopte una valoración de la observancia de cada derecho concebido y de su peso relativo en la superación de las condiciones de vulneración identificadas para cada subsistema de derechos y para el conjunto de derechos afectados.

De esta manera, habría la necesidad de determinar el alcance de los logros o avances obtenidos en cada derecho, no sólo dentro de sus límites y criterios de realización, sino también respecto del conjunto general de derechos asociados.

En tal sentido, una aproximación aceptable hacia el enfoque del *levantamiento parcial* del Estado de Cosas Inconstitucional por subsistema de derechos consistiría en que se garantizaran avances significativos en el grado de observancia y en la sostenibilidad de los derechos componentes del respectivo subsistema, siempre y cuando se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y no se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos.

En el caso del primer subsistema se requeriría un Avance Significativo en el Goce Efectivo del Derecho a la Atención Humanitaria (con relación al *grado de observancia deseado*) en la medida en que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y no se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos (Derechos Sociales Fundamentales, Derechos de Auto-sostenibilidad, Derechos Civiles y Políticos, y Derechos a la Verdad, Justicia y Reparación).

En el caso del segundo subsistema se habrían de constatar avances mínimos razonables en los Derechos Sociales Fundamentales afectados (Alimentación, Educación y Salud) desde un enfoque de progresividad, siempre que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y no se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de

derechos (Derecho a la Atención Humanitaria, Derechos de Auto-sostenibilidad, Derechos Civiles y Políticos, y Derechos a la Verdad, Justicia y Reparación).
En el caso del tercer subsistema tendrían que verificarse avances sustanciales hacia la garantía de los Derechos de Auto-sostenibilidad (Vivienda y Generación de Ingresos) desde un enfoque de progresividad y con vocación de perdurabilidad en el tiempo, en la medida en que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y no se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos (Derecho a la Atención Humanitaria, Derechos Sociales Fundamentales, Derechos Civiles y Políticos, y Derechos a la Verdad, Justicia y Reparación).

Para el caso del cuarto subsistema tendrían que verificarse avances sustanciales orientados hacia la garantía plena de protección, con perdurabilidad en el tiempo y atendiendo al principio de dignidad, en la medida en que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y no se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos (Derecho a la Atención Humanitaria, Derechos Sociales Fundamentales y Auto-sostenibilidad, y Derechos a la Verdad, Justicia y Reparación).

Finalmente, dada la naturaleza de los derechos asociados al quinto subsistema y que conciernen a la población desplazada en tanto que víctima de un delito, se reitera que éstos deben formar parte de una valoración independiente, cuyos avances en modo alguno pueden ir en detrimento de la garantía y goce efectivo de los derechos contenidos en los demás subsistemas vinculados. Al igual que en los otros subsistemas, habrían de verificarse avances sustanciales orientados hacia la garantía plena de verdad, justicia y reparación siempre que se haya alcanzado un *grado razonable* de observancia y no se produzcan retrocesos en los otros subsistemas de derechos.

ii. Mantenimiento del Estado de Cosas Inconstitucional

De no acogerse el enfoque de *levantamiento parcial* del Estado de Cosas Inconstitucional y a fin de evitar que el *poder disuasorio y la efectividad* del instrumento constitucional pueda verse desgastado por su permanencia durante un periodo prolongado de tiempo –que iría incluso hasta el mediano plazo aún si se aplicara un conjunto integral de políticas efectivas ante la extrema vulnerabilidad en que se encuentra la población en situación de desplazamiento forzado–, convendría que por lo menos se adoptara un sistema de valoración periódico sobre el grado de avance en la observancia o en el goce efectivo de todos y cada uno de los subsistemas de derechos mencionados, como mecanismo de evaluación permanente sobre el progreso o retroceso de observancia de derechos y de la implantación de políticas públicas, de la adecuación institucional y de la destinación de recursos públicos (a los niveles central y territorial) para la atención, protección y reparación de la población en situación de desplazamiento forzado.

3. Estado actual de la observancia de Derechos para la población en situación de desplazamiento forzado

Es claro que la población desplazada sufre una acumulación de factores sociodemográficos adversos como una distribución etárea con una muy elevada participación de menores de 5 años de edad, una alta tasa de natalidad, un elevado grado de dependencia y alto número de personas por hogar, una alta tasa de analfabetismo de los-as jefes de hogar, una elevada proporción de hogares con jefatura de hogar femenina, una extrema precariedad en las condiciones laborales y en los ingresos, en la medida en que la casi totalidad de los hogares estaría por debajo de la línea de pobreza. Todos ellos incrementan la vulnerabilidad propia de la condición del desplazamiento forzado, al punto de enfrentarse una situación de verdadera tragedia humanitaria.

No sólo se han constatado las múltiples condiciones de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, sino también la mayor precariedad de su situación económica y social con respecto a la población pobre vecina de referencia (analizada en detalle en el capítulo 1 del Cuarto Informe Nacional de Verificación presentado a la Corte Constitucional), lo que conduce a erigir a la población en situación de desplazamiento como la más vulnerable entre las vulnerables del país. En consecuencia, si no se tienen en cuenta estos factores y se propicia su superación, no se podrá lograr que el goce efectivo de los derechos pueda llegar a ser una realidad para la población desplazada en el país.

Dentro del sistema de derechos afectados a la población desplazada, existen subsistemas de derechos que pueden clasificarse según la etapa del proceso de desplazamiento, el carácter de la observancia del derecho en términos de su índole estructural o coyuntural/temporal y la perdurabilidad de la realización efectiva del derecho. Así, por ejemplo, mientras algunos de los derechos se orientan hacia la generación de condiciones para la auto-sostenibilidad o la autonomía socioeconómica, otros responden a principios humanitarios que imponen obligaciones al Estado para la provisión de bienes y servicios.

En este sentido el sistema de derechos se compondría de los siguientes subsistemas: Derecho a la Atención, Derechos Sociales Fundamentales, Derechos a la Auto-sostenibilidad, Derechos Civiles y Políticos, y Derechos a la Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de no Repetición.

Para propósitos analíticos y de política pública conviene analizar el grado de observancia o goce efectivo de derechos bajo dicho marco conceptual de subsistemas de derechos.

3.1 Subsistema de derechos a la atención

El hecho que solamente el 0,4% y 0,2% de los grupos familiares desplazados hubieran recibido todos los componentes de la ayuda inmediata y la AHE, lleva a concluir sobre la imperiosa necesidad de reforzar y comprometer mayores esfuerzos en el desarrollo y adecuación institucional de políticas y medidas públicas dentro del propósito de

avanzar hacia una adecuada observancia de la normatividad internacional y nacional en estos campos.

3.2 Subsistema de derechos sociales fundamentales

3.2.1 Alimentación

En términos generales puede afirmarse que el grado de observancia del derecho alimentación que de por sí era precario en el año 2007, se deterioró aún más en el 2008 (al menos hasta julio de 2008) a juzgar por la evolución de los indicadores analizados, lo cual puede explicarse, entre otros factores, por el incremento registrado por los precios de los alimentos en los primeros siete meses del presente año, dada la precariedad de los ingresos de esta población.

A manera de ilustración debe mencionarse que cerca del 32% de la población desplazada incluida en el RUPD y el 33%% de la no inscrita dejaron de consumir algún desayuno durante la semana anterior a la encuesta, el 23,3% y el 25% de estas poblaciones dejaron de consumir algún almuerzo respectivamente y el 20,7% y el 23,4% dejaron de consumir alguna comida, reflejándose una situación mas desfavorable en materia de alimentación para la población no RUPD. Así mismo, se observa que, en general, las mujeres dejan de consumir un mayor número de comidas principales (desayuno, almuerzo y comida) en comparación con los hombres.

3.2.2 Salud

Si bien debe mencionarse que una elevada proporción de la población desplazada se encuentra afiliada al SGSSS bajo el régimen subsidiado (69,7% para la inscrita en el RUPD y 57,4% para la no inscrita), tendencia acorde con las políticas orientadas hacia una cobertura universal del aseguramiento que se ha fijado el gobierno en los últimos años, cerca del 24,7% y 36%, respectivamente, todavía no están afiliadas al sistema y sólo puede acceder al servicio de salud por medio de subsidios a la oferta.

No obstante el nivel de cobertura existen muy graves barreras de acceso efectivo a servicios de salud de calidad, debido a múltiples factores. En primer lugar, dado que la población desplazada se vio obligada, en su gran mayoría, a salir del municipio donde residía y que un elevado porcentaje de población pertenecía al régimen subsidiado, una alta proporción perdió el acceso efectivo a servicios del sistema ante la no portabilidad de la afiliación.

En segundo lugar, un aspecto relacionado, en alguna medida, consiste en el hecho de que apenas un 62% de la población desplazada considera que su estado de salud es muy bueno o bueno, consecuente con el hecho de que un 25% de la población

desplazada estuvo enferma en algún momento durante los 30 días antes de la aplicación de la II ENV-2008, y con la constatación de muy elevados porcentajes de desnutrición global de la población desplazada menor de 5 años de edad.

En tercer lugar, no debe dejar de enfatizarse el escaso apoyo psicológico efectivo brindado al conjunto de la población desplazada, no obstante haber sufrido el tipo de trauma característico de una víctima de delitos contra su humanidad.

En consecuencia, ante el elevado grado de restricción del Plan Obligatorio de Servicios –POS– y la existencia de barreras de acceso efectivo a servicios para el régimen subsidiado con relación al contributivo, y todavía más para el caso de los no vinculados al sistema, y dado el estado de salud general de la población en situación de desplazamiento, resulta evidente la necesidad de avanzar sustancialmente en la política pública de salud para garantizar una observancia adecuada del derecho para esta población.

3.2.3 Educación

Si bien un 86,2% de los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad, desplazados e inscritos en el RUPD, asisten a un establecimiento educativo formal, lo que corrobora el grado de avance en términos de cobertura nominal, debe mencionarse que todavía subsiste un apreciable nivel de deserción intra-anual que contrarresta en la práctica parte de lo logrado en la ampliación de cupos escolares.

Así mismo, se presentan serias deficiencias en términos del indicador de gratuidad y acompañamiento: sólo el 10,7% de los estudiantes reciben por lo menos parcialmente los libros y útiles, uniformes, transporte escolar e implementos de aseo que necesitan para asistir al establecimiento educativo. Ninguno recibe todos en forma completa o parcial.

Sin duda, han de brindarse mayores esfuerzos por parte de la política pública de educación no sólo a la cobertura, sino además, y complementariamente, a la gratuidad, el acompañamiento y la calidad escolar para la población desplazada.

3.3 Subsistema de derecho a la auto-sostenibilidad

3.3.1 Vivienda

Apenas un 5,5% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD habita en una vivienda que satisface las condiciones requeridas para poder ser considerada como digna. Esta situación es de impensable gravedad y denota las condiciones de extrema vulnerabilidad que caracteriza a la población desplazada en el país. Dentro del conjunto de indicadores sobre las condiciones de la vivienda se observan grados de realización relativamente menos graves en el caso de ciertos componentes como: privacidad (89,4%), materiales apropiados (73,8%) y ubicación (77,5%). En

contraste, existen otros indicadores fundamentales para los que se detectan déficit inaceptables: tenencia segura (13,7%) y hacinamiento (43,0%).

Aunque mejoran relativamente algunas condiciones de habitabilidad de los hogares que han recibido subsidio de vivienda, se mantienen especialmente elevados niveles de hacinamiento. Ello, con la baja utilización de subsidios por parte de hogares desplazados, es una muestra preocupante de fallas sistémicas importantes de la política de subsidios parciales para buscar solucionar de manera efectiva la problemática de vivienda digna de una población vulnerable como la población desplazada en Colombia.

3.3.2 Generación de ingresos

La situación de la población desplazada en materia laboral y de generación de ingresos es preocupantemente crítica. El acceso al mercado laboral para una población con las características demográficas de la población desplazada, se convierte en un aspecto crucial para lograr la estabilidad económica. Se constata que los niveles de actividad económica de la población desplazada en edad de trabajar (46,4% se declaran ocupados y 4,8% desocupados) son inferiores a los de la población de las cabeceras municipales del país (53,5% ocupados y 7,25% desocupados). Ese bajo nivel de actividad ante las condiciones de vulnerabilidad sociodemográfica que caracterizan a la población desplazada –como alta proporción de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (65% de la población tiene menos de 25 años), alta dependencia económica (3,5), bajos niveles educativos promedio de los jefes de hogar (20% analfabetas y 4.2 años de educación promedio)– agudiza sustancialmente las dificultades de los hogares para generar ingresos compatibles con niveles de subsistencia digna.

Dos indicadores resumen la precaria situación laboral y de ingresos de los trabajadores desplazados y sus hogares. El primero es la alta tasa de informalidad en el trabajo, que alcanza el 96,6% para los trabajadores desplazados incluidos en el RUPD y 96,1% para los trabajadores desplazados no inscritos. El segundo es el relacionado con las líneas de pobreza y de indigencia. Cuando se toman sólo los ingresos laborales monetarios, el 98,6% de los hogares de desplazados RUPD tiene ingresos inferiores a la línea de pobreza y el 82,6% inferiores a los de la línea de indigencia.

Como es evidente, lejos se está del cumplimiento de los indicadores de la Corte Constitucional en cuanto a lograr para la población desplazada unos ingresos adecuados que le garanticen niveles adecuados de subsistencia.

3.4 Subsistema de derechos civiles y políticos

Ante el carácter de los derechos civiles y políticos, el único que es posible de aproximarse mediante una encuesta como la II ENV-2008, es el de la identidad. Con respecto a su observancia, resulta preocupante la elevada proporción de hombres de

18 y más años de edad que no cuentan con cédula de ciudadanía y libreta militar (cercano a un 85% en promedio) porque implica que una altísima proporción no cumple con los requisitos formales mínimos para poder acceder a un trabajo formal y para ejercer sus derechos laborales y de ciudadanía. Ello trae serias consecuencias en términos de la precariedad de condiciones laborales que debe enfrentar y de sus ingresos laborales, con serio detrimento para las condiciones de vida de sus hogares. Esta pareciera constituirse en una de las múltiples causas de la grave problemática de pobreza y generación de ingresos de hogares desplazados, como se ilustra en el capítulo de generación de ingresos.

3.5 Subsistema de derechos a la verdad, justicia y reparación

Con relación al tema de tierras cabe recordar que, con un nivel de confianza del 95%, la extensión en número de hectáreas perdidas a causa del desplazamiento forzado, sin contabilizar propiedades colectivas, oscilaría entre 5,0 y 5,6 millones de hectáreas: ente 4,5 y 5,2 millones de hectáreas para la población desplazada inscrita en el RUPD y entre 0,7 y 0,9 millones de hectáreas para la población desplazada no inscrita en el registro oficial.

Dada la magnitud de la problemática, sobresalen los muy exiguos avances en el tema de la restitución y reparación de la población desplazada en su condición de víctima ante la usurpación o abandono de sus tierras y propiedades (como se muestra en el Sexto Informe de Verificación entregado a la Corte Constitucional). Como ejemplo en el país todavía no se ha aprobado una ley que establezca un marco normativo efectivo y practicable para la restitución y reparación de víctimas como la población desplazada por el despojo ilegal de sus tierras y propiedades.

4. Síntesis de algunos elementos de propuestas de política de pública planteados por la Comisión de Seguimiento

En esta sección se hace una breve síntesis sinóptica de los elementos centrales de las propuestas planteadas por la Comisión de Seguimiento a la Corte Constitucional sobre algunas políticas públicas para la atención de la población en situación de desplazamiento forzado. Estas propuestas están consignadas en detalle en el Cuarto, Quinto y Sexto Informes de Verificación de la Comisión de Seguimiento, razón por la cual no se presenta una explicación pormenorizada.

4.1 Derechos y subsistemas

4.1.1 En lo relativo al registro

La Comisión considera conveniente evaluar la viabilidad institucional y jurídica de trasladar las funciones de registro hasta ahora en cabeza del Gobierno Nacional al Ministerio Público, o en su defecto, determinar la participación desde su rol de organismo de control a lo largo del conjunto de las etapas que conlleva el proceso de registro. Es preciso resolver los problemas crónicos de subregistro documentados por

diferentes fuentes sociales e institucionales y garantizar un instrumento adecuado para la valoración de las personas desplazadas que fueron rechazadas por extemporaneidad o que no tuvieron la oportunidad de hacerlo por limitaciones reglamentarias que el Consejo de Estado ha declarado nulas. Se propone habilitar un diálogo entre la Comisión de Seguimiento, el Ministerio Público y el Gobierno Nacional para evaluar esta situación, proponer lineamientos alternativos e informar a la Corte Constitucional sobre los avances, dentro del proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Adicionalmente, la Comisión de Seguimiento considera que los informes de cumplimiento del Gobierno Nacional y demás instituciones del Estado deben basarse en el desarrollo de un sistema de *Habeas Data Social*, que permita examinar el goce efectivo de los derechos para cada persona desplazada. Los estudios estadísticos son importantes para establecer líneas de base y para la planificación de políticas, pero no para acreditar el acceso efectivo de todos y cada uno de los ciudadanos a los derechos.

4.1.2 En lo relativo al subsistema de Atención Humanitaria

Si bien en la normativa internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario no existe un conjunto taxativo de los componentes que deben proveerse en el marco de la atención humanitaria, en el debate humanitario se identifican consensos sobre el deber que tienen los Estados en conflicto de autorizar acciones de socorro humanitario. Los fundamentos que respaldan este argumento se derivan de lo dispuesto en el Protocolo I (arts. 69 y 70) referido a la protección de las víctimas en los conflictos armados internacionales, y en el Protocolo II (art. 18) de los Convenios de Ginebra para los conflictos armados no internacionales.

En el contexto colombiano, la Ley 387 de 1997, en coherencia con los principios internacionales de DIH y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, prescribe la obligación del Gobierno Nacional de iniciar frente a los desplazamientos, "*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*"[6].

De acuerdo con estas consideraciones, en la fase de AH se debe garantizar de manera integral a la población desplazada todos y cada uno de los componentes enunciados en el artículo de la Ley 387 de 1997, anteriormente citado.

Adicionalmente, no debe olvidarse que buena parte los indicadores propuestos por el gobierno nacional y finalmente adoptados por la Corte en el Auto 116, parten de suscribir un universo de hogares desplazados con base en la identificación de necesidades de subsistencia mínima. La Comisión de Seguimiento considera necesario

[6] Ley 387 de 1997, artículo 15.

que contrario a este planteamiento, se presupongan de manera universal unas condiciones naturales de vulnerabilidad en los hogares desplazados que deban ser atendidas de acuerdo con el marco internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Los rezagos que muestran tanto la provisión de la Ayuda Inmediata como la Atención Humanitaria de Emergencia hacen necesario que Acción Social concrete sus procedimientos y lineamientos para agilizar la entrega de las ayudas. Ello requiere, entre otros, un ajuste institucional que abarque el ámbito territorial, el desarrollo de acciones de seguimiento, supervisión y evaluación de los operadores contratados para la provisión de los servicios y los mecanismos aplicados para la provisión de la ayuda, así como adelantar procedimientos de fiscalización y auditoría periódicos sobre la ejecución de recursos destinados a la provisión de apoyos y subsidios.

De otro lado, con base en las disposiciones de la sentencia C-278 de 2008 y en referencia a la provisión continua de la Atención Humanitaria hasta tanto no se garanticen condiciones de restablecimiento o auto-sostenibilidad, es importante señalar la urgente necesidad de establecer mecanismos de focalización para la identificación de condiciones de vulnerabilidad extrema, diferentes al de la visita domiciliaria, por cuanto su aplicación viene generando no solo una sobrecarga en el recurso humano encargado de la atención y un desarrollo ineficiente de la atención, sino vulneraciones adicionales a la población afectada que requiere dichos apoyos, especialmente porque no son provistos con carácter oportuno.

De todas formas, es de resaltar que los resultados críticos que muestra la II ENV-2008 en materia de AHE plantean una preocupación de fondo sobre la sostenibilidad de la política pública. En primer lugar, porque evidencia la continuidad del desplazamiento que demanda atención para un promedio superior a 220 mil personas nuevas cada año. En segundo lugar, porque las fallas detectadas muestran una reiterada incapacidad institucional para atender las necesidades de corto plazo de la población desplazada. Y en tercer lugar, porque la elevada demanda de prórrogas de atención humanitaria es un indicador más de la ausencia de soluciones duraderas.

4.1.3 *En lo relativo al subsistema de derechos sociales fundamentales*

a. Educación

- Alcanzar la cobertura universal en acceso al sistema educativo.
- Garantizar la universalidad en gratuidad en matrícula y pensión.
- Desarrollar programas de aceleración del aprendizaje y adaptación al sistema educativo de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes desplazados.
- Mejorar las condiciones de seguridad tanto en el entorno escolar como intra-mural, así como la adecuación y mejoramiento de instalaciones locativas.
- Asegurar la provisión de acompañamientos para la permanencia en el sistema de acuerdo con las necesidades particulares de los hogares desplazados.

b. Salud

- Universalizar la cobertura.
- Homologar el Plan Obligatorio de Salud y adecuar el mismo de acuerdo con el perfil epidemiológico de la población desplazada.
- Implementar el sistema de Atención Primaria en Salud a la población desplazada.
- Alcanzar el nivel mínimo universal requerido en vacunación de niños y niñas desplazadas menores de 6 años de edad.
- Universalizar la atención y erradicación de la desnutrición infantil en población desplazada.

En el ámbito de los psicosocial:

- Desarrollar el protocolo básico de atención psicosocial a la población desplazada teniendo en cuenta sus ámbitos de socialización tales como familia, escuela, barrio y comunidad.

4.1.4 En lo relativo al subsistema de auto-sostenibilidad

a. Vivienda

- Garantizar la provisión de soluciones efectivas de vivienda digna.
- Desarrollar normas y medidas para la construcción del mercado de oferta de vivienda de interés social para población desplazada.
- Ejecutar megaproyectos de construcción de vivienda de interés social para población desplazada.
- Flexibilizar las opciones de oferta de vivienda dirigidas a la población desplazada, según sus condiciones socio-demográficas, periodo de desplazamiento, planes de vida futura y sitio de reasentamiento, entre otras.
- Diversificar las opciones de aporte por parte de los gobiernos territoriales y locales a la construcción de soluciones de vivienda.

b. Generación de ingresos

- Desarrollar políticas activas de empleo, articuladas, entre otros, a proyectos como construcción de vivienda en los territorios de asentamiento de la población desplazada y a proyectos de infraestructura en los mismos territorios, en provecho del ciclo económico.
- Propiciar tanto la recuperación de los bienes y el patrimonio perdidos, como la creación de condiciones adecuadas de sostenibilidad para el retorno o la reubicación de la población desplazad con miras al desarrollo de proyectos productivos.

- Integrar un fondo único de segundo piso de los diferentes recursos de crédito destinados a la generación de ingresos y el desarrollo de proyectos productivos bajo condiciones financieras adecuadas al contexto socioeconómico en que se desenvuelve la población desplazada, con respaldo pleno del Fondo Nacional de Garantías y con un esquema simplificado de requisitos de acceso a los recursos.
- Desarrollar un esquema público-privado para la construcción del mercado de demanda de la población desplazada. Ello requeriría, entre otros, la caracterización de la población desplazada, la identificación de los nichos de mercado locales y regionales, y la adecuación de los programas de capacitación para la empleabilidad.

4.1.5 En lo relativo al subsistema de derechos civiles y políticos

Identidad

- Universalizar la provisión de documentos de identidad.

4.1.6 En lo relativo al subsistema del derecho a la reparación

- Desarrollar un programa de restitución de bienes tendiente a esclarecer la verdad sobre los abandonos y despojos de tierras, viviendas y patrimonio en el marco del conflicto armado en Colombia, con el fin de lograr una restitución de esos bienes en el corto plazo, que permita el ejercicio de los derechos violados en condiciones de seguridad y evite que los mismos vuelvan a ser vulnerados en el futuro.

- Adelantar una serie de reformas normativas e institucionales orientadas tanto a hacer posibles los objetivos del programa de restitución de bienes, como a garantizar la no repetición del desplazamiento forzado y de los abandonos y despojos a él asociados.

- Crear una Comisión de la Verdad y la Restitución de las Tierras como institución principal encargada de la implementación del programa de restitución de bienes. En cuanto a las reformas institucionales se requiere como mínimo el fortalecimiento del sistema de catastro.

- Reformar las condiciones de acceso a instituciones como las Notarías, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y los Juzgados encargados de resolver conflictos relativos a la tierra.

- Adoptar un sistema de justicia transicional en materia civil, que incorpore medidas especiales orientadas a adecuar la normatividad civil a los objetivos de protección de los derechos de las víctimas.

4.2 Otros aspectos de política

4.2.1 Ámbito territorial

- Pese a los avances alcanzados en los procesos de coordinación institucional, especialmente en el orden nacional centralizado, los vacíos son aún más evidentes y preocupantes cuando del ámbito territorial se trata. La heterogeneidad entre los desarrollos institucionales de unos y otros municipios y sus condiciones económicas, geográficas y políticas propias, determinan la capacidad de propiciar respuestas frente a las causas y consecuencias que el fenómeno del desplazamiento genera.

- Bajo esta premisa la Comisión de Seguimiento considera conveniente con base en las disposiciones de la Ley 1190 de 2008, formular un reglamento de coordinación interinstitucional que incorpore el desarrollo de acciones y responsabilidades en la atención al desplazamiento forzado en los ámbitos territorial y local, de manera que se establezcan metas, responsabilidades, esfuerzos económicos, seguimiento y evaluación de las ejecuciones, entre otros.

  Este reglamento debe establecer objetivamente la corresponsabilidad de instancias nacionales y territoriales, respetando al menos los siguientes criterios:

  1. La afirmación de la responsabilidad principal de la política pública de atención a la población desplazada en cabeza del Gobierno Nacional por tratarse de un tema estrechamente relacionado con el conflicto armado interno y los derechos humanos.
  2. La protección de la persona desplazada y de sus derechos frente a las situaciones de descoordinación interinstitucional.
  3. La protección de la autonomía territorial y los desarrollos del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa.
  4. El desarrollo de los principios de subsidiariedad, coordinación y complementariedad de tal manera que la acción de los diferentes niveles de gobierno garanticen objetivamente el desarrollo de políticas públicas que permitan el acceso a los derechos de la población desplazada.
  5. La participación de las entidades territoriales a nivel de las federaciones de entidades y de autoridades territoriales o con participación directa de gobernadores y alcaldes, según las diferentes categorías.
  6. La diversidad de las relaciones intergubernamentales según sectores de la política pública. En algunas materias la responsabilidad nacional es prevalente (Orden Público), mientras en otras la corresponsabilidad otorga una responsabilidad significativa a los entes territoriales (Ordenamiento territorial y vivienda).

7. La diversa capacidad fiscal e institucional de las entidades territoriales.
8. El impacto diferenciado del desplazamiento sobre la vida de los municipios y especialmente en las condiciones institucionales.
9. El desarrollo de figuras inter-administrativas que articulen la acción de la Nación, los Departamentos y Municipios.
10. La definición de la capacidad disciplinaria del Ministerio Público en casos de incumplimiento por parte de los diferentes niveles de autoridad.

4.2.2 Divulgación

- No cuenta la Comisión de Seguimiento con información unificada y clara relacionada con los mecanismos, estrategias y herramientas de comunicación e información utilizadas por el SNAIPD. Sin embargo, los estudios realizados en el marco del proceso de verificación, una información de terreno derivada de consultas a población directamente afectada y algunas recomendaciones contenidas en estudios como el realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa Mundial de Alimentos, permiten identificar algunos vacíos específicos en el tema de divulgación que hasta el momento no han sido subsanados y frente a las cuales es evidente la necesidad de actuar y la de gestionar soluciones.

  A título de ejemplo, ante la pregunta por el conocimiento del derecho de reparación en la I ENV-2007, el 82% de la población desplazada respondió negativamente, lo cual muestra la necesidad de mayores niveles de información y formación. Pero además de la divulgación de los derechos entre la población desplazada, se hace urgente que sea la propia opinión pública la que reconozca las causas y consecuencias del desplazamiento a efecto de estimular una cultura de responsabilidad social que permita superar las prácticas de discriminación, estigmatización o negación.

  Como aspectos generales se identifica la necesidad de:

  1. Diseñar e implementar mecanismos para mejorar la información y orientación que se ofrece a la población desplazada en lugares de recepción de la ciudad. Esto en términos de oportunidad de la provisión y adecuación del lenguaje.
  2. Ampliar y flexibilizar los horarios para la entrega de información y el ofrecimiento de orientación.
  3. Capacitar y sensibilizar tanto al recurso humano del Ministerio Público que atiende a la población desplazada, como aquel perteneciente a Acción Social encargado de la valoración de la declaración.
  4. Mejorar la infraestructura locativa de los espacios de manera que en todo caso pueda garantizarse privacidad y generación de confianza a las familias desplazadas que acudan a declarar.
  5. Diseñar e implementar una estrategia comunicativa y de difusión de carácter masivo a través, entre otros medios, de los canales públicos estatales.

5. Posición de la Comisión de Seguimiento en relación con un eventual levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)

La Comisión de Seguimiento, basada en el proceso de verificación de goce efectivo de los derechos de la población desplazada, solicitada por la Honorable Corte Constitucional a través del Auto No 109 de 2007, así como en el análisis de las políticas públicas, considera que aún persiste la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional en relación con los derechos de la población desplazada, en la medida en que no se han superado integralmente las falencias institucionales y financieras del Estado colombiano para garantizar el goce efectivo de los derechos. A esta misma conclusión se llega si se examinan los documentos presentados por el Gobierno Nacional y por los Organismos de Control.

Como consecuencia de todo lo anterior, es posible afirmar que solamente en el subsistema de derechos sociales fundamentales, específicamente en los derechos de salud y educación, se observa un cierto avance, aunque claramente insuficiente, en la cobertura nominal para población desplazada aunque a niveles equiparables a los del resto de la población colombiana, sin que haya ocurrido ningún progreso en términos de acceso efectivo y oportuno a servicios sociales, gratuidad, acompañamiento y calidad, lo que conduce incluso a contrarrestar buena parte de los impactos derivados de la ampliación observada en cobertura nominal. En el caso de alimentación se constatan retrocesos en 2008, en buena medida por el aumento del precio de los alimentos resultante de la coyuntura mundial y la persistente precariedad laboral de la población desplazada.

En los demás subsistemas no se corroboran mejoras en el grado de observancia de derechos, al menos con relación a lo encontrado en la I ENV-2007 (Primer Informe Nacional de Verificación presentado a la Corte).

Ante esta situación es clara la inexistencia de condiciones objetivas que permitan el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional y se hace necesario desarrollar medidas orientadas al establecimiento, reformulación o ajuste de las políticas de atención a la población desplazada, y definir un cronograma para lograr en el menor tiempo posible la plena observancia de los derechos de este grupo poblacional.

Dado el carácter de *tragedia humanitaria* que tiene la situación de la población desplazada en Colombia, se cumplirían los requisitos de hecho y de derecho para que se produjera una *declaratoria de emergencia social*, tal y como se ha aplicado respecto de situaciones de reciente ocurrencia en el país, que en todo caso revisten menor gravedad e impacto.

6. Metas y plazos

DERECHOS	Criterio	Acción	PLAZO
Atención Inmediata	**Entrega automática**	Regulación de la entrega	3 meses
		Universalización e integralidad	1 año
Registro	**Reformulación del proceso de registro**	Estudio de viabilidad	3 meses
		Implementación	1 año
Identidad	**Ajuste de la política**	Universalización	En seis (6) meses el Estado debe garantizar la universalización de la entrega de documentos de identidad
Atención Humanitaria de Emergencia	**Concreción de procedimientos y lineamientos para agilizar la provisión**	Ajuste institucional	1 año
		Fiscalización y auditoría	6 meses
Educación	**Cobertura**	Universalización	Año 2010
	Gratuidad	Matrícula y pensión	1 año
		Acompañamientos de permanencia	1 año
	Calidad	Universalización de los programas de Aceleración del aprendizaje	
Salud	**Reformulación de política**	Cobertura Universal Régimen Subsidiado	Año 2010
		Homologación POS	30 meses
		Diseño de un protocolo programático en atención psicosocial	6 meses
		Capacitación personal	18 meses
		Universalización en la aplicación	Metas progresivas anuales de aumento de cobertura hasta lograr universalidad en un plazo maximo de 5 años
		Universalización de Atención Primaria en Salud	Metas progresivas anuales de aumento de cobertura hasta lograr universalidad en un plazo maximo de 5 años
		Alcanzar el nivel mínimo universal en vacunación de niños y niñas desplazadas menores de edad	1 año
		Universalización de atención de la desnutrición infantil en población desplazada.	1 año
Vivienda	**Reformulación de la política**	Adopción de las reformas normativas necesarias	6 meses
		Provisión de soluciones efectivas de vivienda digna	60 mil viviendas anuales
Generación de Ingresos	**Reformulación de la política**	Diseño de políticas activas de empleo	1 año
		Estructuración del Fondo Único de Financiación de Microproyectos y Empleabilidad	1 año
		Desarrollo de un esquema público-privado para la "construcción del mercado de demanda"	18 meses
Divulgación	**Reformulación de la política**	Diseño de la estrategia comunicativa y de las acciones de difusión masiva de los derechos de la Población Desplazada	3 meses
		Implementación de la estrategia comunicativa y de las acciones de difusión masiva de los derechos de la Población Desplazada	6 meses