

20 AÑOS

de la Declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional por Desplazamiento Forzado



El 22 de enero de 2004 la Corte Constitucional emitió la Sentencia **T-025 de 2004** en la que se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado interno. Esta fue una decisión histórica, no sólo porque abrió la puerta a cambios estructurales para la garantía de derechos de esta población, sino porque fue precisamente la lucha de las víctimas la que motivó este pronunciamiento.

A través de este especial, el Observatorio de la Unidad recuerda los hitos y avances surgidos desde la Sentencia T-025, que dejan ver el poder transformador de las víctimas y el compromiso decidido y continuo del Estado para hacer frente a esta compleja problemática.

Entre 1990 y 2002 se vio un aumento en la violencia en el marco del conflicto armado en Colombia, que generó, entre otros hechos, el **desplazamiento forzado de miles de personas y familias, que se vieron obligadas a dejar sus hogares, territorios y modos de vida.**

Hace dos décadas, la persistencia de problemas en la atención estatal a la población desplazada motivó a un grupo de víctimas a iniciar una lucha por sus derechos que transformaría las leyes, políticas, instituciones y acciones para dar respuesta a uno de los principales desafíos del país: el conflicto armado interno.

A partir de 2002, 1.150 familias desplazadas, conformadas principalmente por mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas mayores, algunas de ellas de pueblos indígenas, **presentaron 108 tutelas exigiendo la garantía de sus derechos fundamentales.**

A pesar de que la mayoría de las tutelas fueron negadas en primera o segunda instancia, algunas fueron concedidas porque los jueces consideraron que el Estado debía dar solución definitiva al problema del desplazamiento forzado y porque el comportamiento omisivo de las entidades encargadas de la atención a la población víctima dejaba al descubierto la vulneración sus garantías constitucionales, entre otras razones.

Fue precisamente la persistencia de las víctimas en su lucha por reconocimiento y justicia lo que llevó a la corte en 2004 tomar una decisión histórica: **declarar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por desplazamiento forzado** a través de la Sentencia T-025 del 22 de

enero de ese año, reconociendo que la violación masiva y prolongada a los derechos de esta población **atentaba contra la Constitución** y obligar al Estado a hacer cambios estructurales para su atención y protección.

En la Sentencia, la Corte identificó:

- Deficiencias masivas, prolongadas, persistentes y estructurales de la política pública de protección, atención y asistencia.
- Falta de presupuesto para su atención.
- Una capacidad institucional precaria para la formulación, implementación y ejecución de la política pública dirigida a la población desplazada.

20 años después de la declaratoria del ECI, se han logrado avances significativos, reconocidos por la Corte, que evidencian el desbloqueo institucional y compromiso del Gobierno Nacional, como:

- La expedición de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos, que evidencia un marco normativo robusto.
- Un presupuesto específico para la atención y reparación a las víctimas, que no puede disminuir.
- La creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que permite una respuesta articulada de entidades nacionales y territoriales.
- La visibilización de la problemática que atraviesa la población desplazada.

La gestión del Gobierno Nacional ha permitido a la Corte **levantar el Estado de Cosas Inconstitucional** en los siguientes componentes:

Salud:

Se destaca un nivel elevado en el aseguramiento, no obstante, persisten falencias notables en términos de cobertura, acceso y se señalan problemas en cuanto a la oferta institucional. Además, se resaltan desafíos específicos en la accesibilidad y prestación de atención adecuada y oportuna, especialmente en entidades territoriales.

Registro y Participación:

Según lo determinado por la Corte, estos componentes ya no requieren el seguimiento directo de un juez, excepto para las poblaciones indígenas y afrocolombianas para quienes las condiciones de avances en protección, atención y asistencia se catalogan como bajas, no satisfaciendo plenamente el goce efectivo de derechos.

Una mirada a los sistemas de información y registro de las víctimas, según el ECI

Entre los desafíos que destacó la corte en la Sentencia se encuentran el funcionamiento de los sistemas de información, el registro de las víctimas y su caracterización, ya que, saber quiénes son, dónde están y qué necesitan es el primer paso para poder atenderlas y repararlas integralmente.

En este especial nos enfocamos en los avances en este componente, así como en la forma en la que la Unidad **hace seguimiento al goce efectivo de derechos de las víctimas.**

¿Qué dijo la corte?

El **Auto 218 de 2006** destacó que existía una *discrepancia entre "...las dimensiones reales del fenómeno de desplazamiento y las cifras incluidas sobre el mismo en el Registro Único de Población Desplazada"*, lo que se traducía en un subregistro en la medición del fenómeno del desplazamiento forzado, que impedía el conocimiento de la situación real de las víctimas de este hecho en el país y que, por ende, las estrategias implementadas para la superación del fenómeno, estaban sustentadas sobre información errónea.

En 2012 se creó el Registro Único de Víctimas (RUV), que ha sido reconocido como uno de los registros más completos del mundo y la principal fuente del Estado colombiano para identificar a las víctimas, los hechos que han sufrido y sus características.

Antes de la Sentencia T-025, no teníamos una herramienta que nos permitiera dimensionar la población afectada. Hoy, el RUV nos brinda una visión más clara y completa de las víctimas, siguiendo lo establecido en la Ley 1448.

De acuerdo con lo evidenciado por la Corte en su momento, por múltiples razones, las víctimas de desplazamiento no accedían al registro, motivo por el cual se presentaban un subregistro, que se convertía en barrera para el acceso a la atención y asistencia.

Con el fin de atender el llamado de la Corte, la Unidad para las Víctimas implementó diversas acciones. Por un lado, se analizaron los resultados de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de 2014: en ellos se evidenciaba que **más del 25% de la población encuestada no había presentado su declaración, principalmente por desconocimiento y miedo.**

Además, se **identificó que existían casos en los que las personas presentaban su declaración, pero esta no llegaba a la Entidad para ser valorada**, debido a la falta de seguimiento a la disposición de los Formatos Únicos de Declaración (FUD) o a que las declaraciones se habían convertido en rezagos de marcos normativos anteriores.

Por esto, la Unidad para las Víctimas implementó las siguientes acciones para abrir las puertas del Registro a las víctimas con el fin de promover su acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación a las que tienen derecho:



- Se valoraron solicitudes rezagadas, garantizando que quienes cumplen con las condiciones establecidas en la Ley, estuvieran incluidos en el Registro.
- Inició el seguimiento minucioso a la distribución de los FUD.
- Se ajustó la forma en la que se implementaba la causal de fuerza mayor en las declaraciones que se presentaban por fuera del plazo establecido, así como los criterios con los que se valoran algunos hechos victimizantes, teniendo en cuenta las dificultades de las víctimas para acercarse a declarar.
- Se capacitaron funcionarios del Ministerio Público en los territorios donde se evidenció un mayor subregistro, especialmente que pudieran tomar las declaraciones en línea, disminuyendo los tiempos y costos.
- Se amplió de dos a cuatro años el plazo para la declaración de hechos ocurridos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448.
- Se realizaron jornadas para actualizar la información de los niños, niñas y adolescentes nacidos en hogares en situación de desplazamiento, garantizando su inclusión en el RUV y acceso a las medidas de Ley.

Por su parte, el **Auto 373 de 2016** determinó que el ECI en el componente de registro podía ser superado en la medida que existiera un mecanismo que permitiera que las declaraciones de la población víctima de desplazamiento forzado fueran recibidas y valoradas según parámetros previamente establecidos, que la decisión tomada sobre la condición de la persona se oficializara a través de un acto administrativo y fuese notificada, y que se garantizaran los recursos de Ley para controvertir la decisión. A su vez, se estableció que el ECI en registro sería superado cuando el 70% de la población desplazada hubiera sido registrada y el subregistro mostrara una tendencia decreciente. El Auto determinó que esta información debía medirse con registros administrativos.

Por medio de este mismo auto la **Corte declaró la superación del ECI en el componente de Registro**. Sin embargo, aclaró que, en lo que se refiere a los pueblos étnicos, el ECI en registro no se ha superado por aspectos como la invisibilización del impacto desproporcionado del conflicto y la falta de información diferenciada.

En los últimos años, el RUV y los sistemas de información han demostrado ser más eficientes en la recopilación de datos sobre la población en situación de desplazamiento, gracias a la creación del modelo integrado, la articulación territorial y la ampliación de fuentes de información.

Modelo Integrado

La consolidación de este modelo ha permitido obtener información organizada, homogenizada, contrastada y fiable sobre la realidad de la población víctima en el país, logrando:

- El aumento del número de fuentes de información de orden nacional y territorial.
- Mayor estructura y calidad, a partir de información estructurada y estandarizada.
- Interoperabilidad del RUV con otros sistemas como SISBEN 4, Registro Social y la Registraduría.
- Ajuste en las variables para mejorar la identificación de la población víctima.

Estrategia de caracterización

La Unidad para las Víctimas ha creado una herramienta para poder conocer la situación de las víctimas en los territorios, permitiendo tener datos de las personas y hogares, su pertenencia étnica, entre otros datos que facilitan la identificación de sus necesidades actuales, habilidades, características diferenciales, entre otros.

La implementación conjunta del proceso de caracterización con las entidades territoriales ha permitido una mejor focalización y priorización de la Política Pública de Víctimas. Lo anterior, ha permitido una atención a la población víctima más precisa, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de los hogares o personas.

Esta información, que alimenta al Modelo Integrado, hace posible que la Unidad realice mediciones y cree instrumentos para el seguimiento de la situación de las víctimas en el país y facilita la toma de decisiones basadas en evidencia, como los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, el Modelo de Intervención Territorial Integral y la Superación de Situación de Vulnerabilidad.

¿Cuáles son los retos en materia de Registro?

Trabajar en la creación de un sistema unificado de información para pueblos étnicos. Para ello, es importante fortalecer la articulación interinstitucional con información de registro de población étnica.

Agilizar los trámites de atención y entrega de los documentos de identificación de la población étnica víctima del conflicto, cuyo trámite está en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Diseñar e implementar sistemas que faciliten la recolección y actualización de la información en zonas rurales o dispersas y en zonas donde persisten hechos asociados al conflicto armado.

¿Cómo se hace seguimiento al ECI y al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado?

Indicadores de Goce Efectivo de Derechos- IGED

Seguimiento lo ordenado por la Corte en el Auto 116 de 2008, el Gobierno Nacional creó una batería de indicadores para hacerle seguimiento seguimiento y evaluación a la superación del ECI y medir el avance en la garantía de los derechos de las víctimas de desplazamiento.

A través de esta medición anual, la Unidad mide cómo están las víctimas en los departamentos y municipios en cuanto al ejercicio de 14 derechos: vivienda, subsistencia mínima, educación, indemnización, vida, integridad, libertad, justicia, rehabilitación, no repetición, retornos y reubicaciones.

La batería de indicadores contempla 14 Derechos y 43 indicadores:

1. Componente de prevención y protección (5 derechos):

- **Vida:** víctimas de homicidio y desaparición forzada
- **Libertad:** víctimas de secuestro
- **Integridad:** víctimas de violencia física y sexual
- **Protección:** solicitudes ante la Unidad Nacional de Protección (UPN)
- **Garantías de no repetición:** nuevos desplazamientos y otros hechos victimizantes.

2. Componente de asistencia y atención (2 derechos):

- **Educación:** alimentación, asistencia, deserción, repitencia y transporte en niños, niñas y adolescentes (5- 17 años)
- **Subsistencia mínima:** hogares con atención humanitaria inmediata, atención humanitaria en el primer año, hogares en carencias extremas, carencias graves, carencias leves, y sin carencias en algún componente de la subsistencia mínima ya sea en alojamiento temporal o alimentación.

3. Componente de estabilización socioeconómica (3 derechos):

- **Vivienda:** materiales adecuados y hacinamiento, zona libre de riesgo, acceso a servicios públicos adecuados y seguridad jurídica.
- **Retorno y reubicación:** acompañamiento y superación de la situación de vulnerabilidad (SSV)
- **Generación de ingresos:** línea de pobreza y línea de pobreza extrema

4. Componente de justicia (1 derecho):

- **Justicia:** investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento forzado, víctimas investigaciones judiciales, procesos esclarecidos.

5. Componente de reparación integral (3 derechos):

- **Rehabilitación psicosocial**
- **Indemnización:** número de personas indemnizadas y acompañamiento a la inversión adecuada.
- **Restitución y protección de predios**



IGED con enfoque étnico

Para dar cumplimiento al Auto 266 de 2017, el Gobierno Nacional ha venido trabajando en la formulación de **indicadores de goce efectivo de derechos enfocados en la población étnica**, que permitan hacer seguimiento a aspectos como **identidad cultural, derecho al territorio y autonomía y gobierno propio.**

¿Cuáles son los retos en cuanto a la medición del goce efectivo de derechos?

En la medición de los indicadores persisten la restricción del enfoque retributivo y la concentración de funciones en el actuar por parte de la Fiscalía General de la Nación. Por ello, se deben incluir en el seguimiento a otras entidades como la Jurisdicción Especial para la Paz y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Realizar mesas de trabajo para evaluar nuevos indicadores que contemplen el enfoque transicional y restaurativo con los que se pueda fomentar un papel más activo de las víctimas, garantizando su participación y dignificación.

El seguimiento al ECI, un paso fundamental para el reconocimiento de los derechos de las mujeres, comunidades étnicas, la niñez y adolescencia, y las personas con discapacidad

A lo largo de estas dos décadas, la sentencia T-025 y sus autos de seguimiento han puesto en evidencia el impacto diferencial del desplazamiento sobre poblaciones de especial protección constitucional, como las comunidades étnicas, las niñas, las personas con discapacidad y las niñas, niños y adolescentes, para quienes este hecho tiene consecuencias particulares que hacen aún más difícil superar la situación de vulnerabilidad o reconstruir sus proyectos de vida.

A pesar de que la atención diferenciada de las poblaciones de especial protección ha dejado logros importantes como estrategias y programas para la garantía de sus derechos fundamentales, aún queda un largo camino por recorrer para superar rezagos históricos y consolidar soluciones duraderas.

Gracias a estos pronunciamientos, así como a las acciones del Gobierno Nacional y de las organizaciones de víctimas, se ha logrado que la Política Pública responda a las necesidades y derechos específicos de cada uno de estos grupos. Hoy contamos con oferta específica, espacios de participación y herramientas de seguimiento, que constantemente son evaluados y ajustados, para avanzar en la garantía de derechos desde los enfoques diferenciales.

Advierte el impacto diferencial del conflicto armado y el desplazamiento forzado sobre las mujeres y **ordena la creación de programas para proteger sus derechos fundamentales, de manera concertada con las organizaciones sociales que los defienden.**

Auto 089 de 2008

Advierte riesgo de exterminio cultural sobre pueblos indígenas a causa del desplazamiento forzado o la muerte de sus integrantes. **Ordena medidas para la protección de los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas desplazados o en riesgo de desplazamiento forzado.**

Auto 251 de 2008

Advierte la ausencia de un enfoque diferencial en discapacidad orientado a superar el ECI en esta población y ordena medidas. **Ordena proteger los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad.**

Auto 005 de 2009

Advierte la persistencia de la violencia sexual como un riesgo de género para las mujeres desplazadas, así como las falencias en la respuesta estatal. **Ordena adoptar medidas para garantizar la atención, protección y el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de estos delitos.**

Auto 173 de 2014

Valora los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009. **Declara que el ECI en relación con los pueblos étnicos no se ha superado, por tanto, señala las medidas que las instituciones deben tomar para garantizar los derechos de esta población.**

Auto 266 de 2017

Valora los avances, rezagos y retrocesos en la garantía de derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado. **Concluye que existe un bajo nivel de cumplimiento en las órdenes de la Corte y, por tanto, que la vulneración masiva de sus derechos continúa.**

Auto 765 de 2018

Identifica factores causales y de impacto que inciden de manera desproporcionada sobre las niñas, niños y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado y **ordena medidas para la protección de sus derechos fundamentales.**

Constata la ausencia de un enfoque diferencial para la población afrodescendiente víctima de desplazamiento forzado. **Ordena proteger sus derechos fundamentales.**

Realiza seguimiento a los órdenes preferidos en el Auto 006 de 2009 sobre la protección de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad. **Ordena adoptar decisiones específicas para impulsar su cumplimiento.**

Valora los avances, estancamientos y retrocesos en la superación del ECI. **Establece que los componentes de participación y registro presentan un nivel alto de cumplimiento, por tanto, declara la superación del ECI en estos del.**

Valora los avances, rezagos y retrocesos en la garantía de derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. **Identifica bloqueos institucionales y ordena medidas para superar esta situación.**

Auto 089 de 2008

Auto 251 de 2008

Auto 005 de 2009

Auto 173 de 2014

Auto 266 de 2017

Auto 765 de 2018

Auto 089 de 2008

Auto 251 de 2008

Auto 005 de 2009

Auto 173 de 2014

Auto 266 de 2017

Auto 765 de 2018

Auto 089 de 2008

Auto 251 de 2008

Auto 005 de 2009

Auto 173 de 2014

Auto 266 de 2017

Auto 765 de 2018

Auto 089 de 2008

Auto 251 de 2008

Auto 005 de 2009

Auto 173 de 2014

Auto 266 de 2017

Auto 765 de 2018

Auto 089 de 2008

Auto 251 de 2008

Auto 005 de 2009

Auto 173 de 2014

Auto 266 de 2017

Auto 765 de 2018

Auto 089 de 2008

Auto 251 de 2008

Auto 005 de 2009

Auto 173 de 2014

Auto 266 de 2017

Auto 765 de 2018