

ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T025/04 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL SOBRE *LA NO PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA*,
EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN
BOGOTÁ. CASO DE ESTUDIO: ADMINISTRACIÓN DE LUIS EDUARDO GARZÓN

OSCAR HERIBERTO SANDOVAL BELTRÁN

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C.

2009

ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T025/04 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL SOBRE *LA NO PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA*,
EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN
BOGOTÁ. CASO DE ESTUDIO: ADMINISTRACIÓN DE LUIS EDUARDO GARZÓN

OSCAR HERIBERTO SANDOVAL BELTRÁN

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2009

“Análisis de la incidencia de la Sentencia T025/04 de la Corte Constitucional sobre *la no protección a la población desplazada*, en la Política Pública de atención al desplazamiento forzado en Bogotá. Caso de estudio: administración de Luís Eduardo Garzón”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por

Oscar Heriberto Sandoval Beltrán

Dirigida por:

Edgar Ramiro Luna

Semestre I, 2009

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION.	
1. ESTADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO A NIVEL NACIONAL Y DISTRITAL EN BOGOTÁ, ANTES DEL FALLO DE SENTENCIA T025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	5
1.1 PERIODO 1990 – 1996.	5
1.2 PERIODO 1997 – 1999.	7
1.3 PERIODO 2000 – 2003.	10
2. CONTENIDO Y DESARROLLO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.	15
2.1 ORIGEN DE LA SENTENCIA.	15
2.2 CONTENIDO DE LA SENTENCIA.	16
2.2.1 consideraciones y fundamentos.	17
2.2.2 resolución de la Sentencia.	22
2.3 AUTOS DE CUMPLIMIENTO.	24
3. CONTENIDO Y DESARROLLO DE LA POLITICA PUBLICA DE ATENCION AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN BOGOTA, DURANTE	

LA ADMINISTRACION DE LUIS EDUARDO GARZON 2004-2007.	27
3.1 ORIGEN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	27
3.2 PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL	28
3.3 PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.	30
4. INFLUENCIA DE LA SENTENCIA T-025 EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS EN BOGOTA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS EDUARDO GARZON.	37
4.1 PLAN ÚNICO DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PUI).	38
4.1.1 Prevención y Protección.	38
4.1.2 Ayuda Humanitaria de Emergencia	40
4.1.3 Estabilización Socioeconómica	42
4.2 TEMAS ESPECÍFICOS.	43
4.2.1 Salud.	43
4.2.2 Educación.	44
4.2.3 Vivienda.	45
4.2.4 proyectos productivos, empleo y seguridad alimentaría.	46

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El Desplazamiento Forzado es un problema social y político que han experimentado muchos países a través de la historia, pero hasta hace pocos años ha empezado a ser reconocido como un asunto que amerita la atención prioritaria por parte de cada Estado. Por esta razón, no podemos considerarlo un fenómeno nuevo o que solamente afecta a Colombia, ya que “la costumbre de los grupos armados en contienda de amenazar y expulsar a la población no combatiente de sus zonas habituales de residencia es tan antigua como los grandes conflictos bélicos o como las pequeñas disputas entre los seres humanos”¹.

Las Naciones Unidas definen el desplazamiento en la escena internacional, a partir de los principios rectores de los desplazamientos internos como

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.²

Si bien, con la anterior definición, se reconoce el problema de los desplazamientos internos por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), no existe una convención internacional específica, como se contempla para el caso de los refugiados. Sin embargo, eso no implica que las personas en condición de desplazamiento estén desprotegidas, pues de ellos se ocupan diversos marcos normativos, principalmente el derecho nacional, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) si los desplazados forman parte de un Estado que este viviendo un conflicto armado.

Concretamente en el caso colombiano se reconoce al individuo que se encuentra en condición de desplazamiento, definiéndolo como

¹ Ver Procuraduría General de la Nación - Defensoría del pueblo. “El desplazamiento forzado en Colombia”. Colombia. 2003. p. 17

² Ver Organización de Naciones Unidas. “Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos”. 11 de febrero de 1998. Documento electrónico.

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.³

En particular, para Colombia, el desplazamiento forzado es un fenómeno que se ha presentado por causas económicas, políticas y sociales, pero al margen de los motivos, las consecuencias son las mismas, y se traducen en dinámicas históricas de desigualdad, inequidad, injusticia, impunidad y demás falencias que sufren las poblaciones más vulnerables del país, lo que genera violencia, que en últimas se constituye en el factor principal que anima el desplazamiento forzado. En Colombia, los desplazamientos forzados se llevan a cabo principalmente en los municipios donde los actores armados no reconocen el derecho de neutralidad de la población civil; razón por la cual la amenazan, ejercen actividades que atentan contra su integridad y violan sus derechos básicos.

Bogotá es la principal receptora del flujo migratorio de población desplazada, cerca de un cuarto de estas víctimas se han movilizad hacia esta ciudad, principalmente con el fin de iniciar nuevos proyectos de vida y generar recursos por medio del desarrollo de una actividad productiva que les permita satisfacer sus necesidades de servicios básicos y garantizar unas condiciones de vida dignas.

En Bogotá, el desplazamiento no tiende a ser masivo, sino básicamente familiar e individual, con tendencia a concentrarse en las localidades de la periferia como Ciudad Bolívar, Bosa y Usme, las que a su vez son las localidades más pobres de la ciudad. Con la llegada continúa de desplazados a estos sectores, se crean y aumentan con rapidez los cinturones de miseria y los niveles de pobreza de la ciudad. De allí, que la recepción de personas en situación de desplazamiento requiera de una atención prioritaria por parte de las autoridades distritales, con el propósito de evitar que se generen enormes inconvenientes.

³ Ver Congreso de Colombia. “Ley 387/1997”. Diario Oficial No. 43.091, (24 de julio de 1997). Artículo 1. Documento electrónico.

Este problema creció durante toda la década de los 90, y las autoridades nacionales, municipales y Distritales se vieron muy perjudicadas cuando los afecto directamente, sin tener herramientas jurídicas a su alcance como era el caso de Bogotá, pues no existía un mecanismo para contrarrestar el problema, es decir, no había una política pública clara, que las autoridades territoriales pudiesen aplicar.

Al promulgarse la *Ley 387 de 1997*⁴, surgieron los primeros elementos de apoyo a esta población; no obstante, por una serie de dificultades en la aplicación de los contenidos de la mencionada ley, las personas en condición de desplazamiento no recibieron plenamente los beneficios y por tanto debieron acudir a la Corte Constitucional, que como producto de ese requerimiento profiere la Sentencia T-025 al encontrar un *estado de cosas inconstitucional* en la atención a esta población desplazada.

En este punto se centra el análisis para efectos de esta monografía, pues se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué ha representado la sentencia T-025 de la Corte Constitucional sobre la “*no protección a la población desplazada*” en la formulación y aplicación de políticas públicas para la atención a la población en situación de desplazamiento durante la administración de Luis Eduardo Garzón?

Se busca responder el anterior interrogante, a manera de hipótesis que la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional incidió directa y positivamente en la formulación y aplicación de políticas públicas para la atención a la población en situación de desplazamiento en Bogotá durante el período de Gobierno del Alcalde Luis Eduardo Garzón.

En cuanto al objetivo de esta monografía, se propone establecer la incidencia que ha tenido la sentencia T-025 de la Corte Constitucional en la formulación y aplicación de políticas públicas en Bogotá, sobre la atención a la población en situación de desplazamiento, durante la administración de Luis Eduardo Garzón.

Para la consecución de este objetivo, se busca en el primer capítulo contextualizar las políticas públicas, normas, mecanismos que se han venido

⁴ La Ley 387 de 1997 se desarrollara más adelante en el capítulo primero

presentado en Colombia durante la década de los años 90s hasta antes del fallo de la Sentencia T-025 de 2004, para la atención y protección a esta población.

En el segundo Capítulo se realizará un análisis de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, dando a conocer su origen, contenido, desarrollo y la parte decisoria de la misma, además de describir algunos autos de cumplimiento de esta orden de la Corte. En el tercer capítulo se presentará la política pública de atención al desplazamiento forzado en Bogotá durante la administración del ex alcalde Luis Eduardo Garzón, explicando el desarrollo, contenido y concordancia con la política pública nacional. Por último en el cuarto capítulo, se explicara la influencia de la Sentencia T-025 de 2004 en la formulación y aplicación de la política pública de atención al desplazamiento forzado en Bogotá, buscando establecer de alguna forma, los logros y las falencias de ésta.

1. ESTADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO A NIVEL NACIONAL Y DISTRITAL EN BOGOTÁ, ANTES DEL FALLO DE SENTENCIA T-025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Durante la década de los 90s en el siglo XX, se presentaron una serie de políticas, normas y documentos en Colombia, que buscaban la protección de la persona en situación de desplazamiento forzado. Dentro de ellos, se destaca principalmente la ley 387⁵ de 1997, pues es la de mayor jerarquía en cuanto a los lineamientos de atención y protección de esta población, antes de la sentencia T025 de la Corte Constitucional.

Sin embargo es necesario hacer un recuento cronológico de la normatividad, de las políticas existentes sobre la protección y atención a este grupo poblacional, teniendo en cuenta lo que dice la Constitución Política Colombiana, las Sentencias, las Leyes, los Decretos, los Acuerdos, y demás documentos que existen sobre este tema. De igual forma se irá aportando una pequeña síntesis de lo que tratan cada una ellas, para posteriormente abordar el análisis de la Sentencia T025 de 2004 de la Corte Constitucional. Lo anterior en cuanto al nivel nacional, respecto al tema local, se enunciará las normas y avances que se presentaron en el Distrito Capital hasta antes del año 2003.

1.1 PERIODO 1990 - 1996.

Vemos que el grueso de esta normatividad está encaminada a crear programas, mecanismos o entidades, que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida de estos ciudadanos y al mejoramiento de la política nacional, que se estableció con la Ley 387 de 1997. Hasta el año 2003 se habían expedido 4 Leyes, 4 documentos

⁵ Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”

CONPES⁶, 10 Decretos y 3 Acuerdos relacionados con la protección de las personas en situación de desplazamiento.

En este orden de ideas, vemos que las acciones tomadas por parte de las administraciones para controlar y detener el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia han sido tímidas y se remiten a los últimos 18 años, cuando en la Constituyente de 1991 se consagró el artículo 46 Transitorio que dice:

El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento, por un período de cinco años, un fondo de solidaridad y emergencia social, adscrito a la Presidencia de la República. Este fondo financiará proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. El fondo deberá buscar, además, recursos de cooperación nacional e internacional⁷.

Este organismo debía atender a la población más vulnerable, entre ellos los desplazados, además debía tener funcionamiento “hasta el 7 de Mayo de 1997, momento en el cual se hizo imperativa la necesidad de diseñar uno nuevo que se encargue de este tema”⁸. Dentro la Constitución Política de 1991 se hace referencia a la garantía de los derechos de todos los ciudadanos, cobijando de alguna forma (no exclusivamente) a las personas víctimas del desplazamiento en los Artículos 13, 14 y 40 (derechos fundamentales) y los Artículos 42 al 77 y el 366 (derechos sociales, económicos y culturales).

Solo hasta el año 1995 se empiezan a presentar los primeros pronunciamientos sobre la atención y protección de la población desplazada. En primer lugar está el documento *CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995*, que se constituye en el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia en Colombia, en este programa se propone, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento de los desplazados, generar condiciones de

⁶ Consejo Nacional De Política Económica y Social. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Estos documentos buscaban desde un comienzo la prevención, atención y estabilización socio-económica de las personas en situación de desplazamiento forzado, además de fuentes de financiación de la política de atención a la población en situación de desplazamiento forzado

⁷ Ver República de Colombia “Constitución Política de Colombia de 1991”. Artículo transitorio 46

⁸ Ver María Teresa Palacios Sanabria, “Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme”, Estudios Socio-Jurídicos. No 9 (Número especial) Abril 2007. p. 202.

sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica, y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada. Por ello en él se definen y se especifican acciones de prevención, protección y atención humanitaria de emergencia y el acceso a los programas sociales del Gobierno.⁹

Más adelante, con el *Decreto 2217 del 5 de diciembre de 1996* de la Presidencia de la República se crea un Programa especial de desplazados, que busca la adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada por causa de la violencia, y de la que tenga la condición de deportada de países limítrofes o sea afectada por calamidades públicas naturales. Con ello se empiezan a dar pasos para la atención que el Gobierno Nacional debía brindar a esta población.

1.2. PERIODO 1997 – 1999.

Posteriormente en 1997, se presentan los mayores avances en cuanto a la normatividad para la atención de la población en situación de desplazamiento. Primero con el *Acuerdo 006 del 19 de marzo de 1997* del Ministerio de Salud (hoy Ministerio de la Protección Social), con este Acuerdo se fijaron políticas para la atención de la Población Desplazada por la Violencia, y se le asignaron competencias institucionales al ICBF. Entre ellas La atención a la población en situación de desplazamiento que se va a desarrollar mediante 3 estrategias que son: *la prevención*, con la cobertura de proyectos de inversión para la consolidación social en municipios expulsores y receptores de población, *la atención inmediata humanitaria* con apoyo alimentario, atención a los niños menores de 18 y la ubicación de menores de 7 en los servicios de atención y *la consolidación y estabilización*, con la implementación de procesos de apoyo por parte de la comunidad.¹⁰

⁹ Comparar Consejo Nacional de Política Económica y Social “Documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995”. Documento electrónico.

¹⁰ Comparar Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, “Acuerdo no. 006 de marzo 19 de 1997 por el cual se fijan políticas para la atención de población desplazada por la violencia”. Artículo tercero. Documento electrónico

Además se expide el *Decreto 976 del 9 de abril de 1997* del Ministerio del Interior, con el que se le brindan oportunidades claras de reincorporación social, restablecimiento económico, y de retorno a la población en situación de desplazamiento, dado el grave problema que enfrentan a causa de la violencia que se vive en el país y la violación de sus derechos económicos, sociales, políticos, por lo que el Estado está obligado a generar condiciones mínimas de sostenibilidad, esto se realiza mediante un esquema de retorno voluntario o reasentamiento a sus víctimas; y por otra parte, habla acerca de la necesidad de promover el desarrollo integral en zonas expulsoras y receptoras, para lo cual se requiere de acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y acceso a programas sociales del Gobierno. En el artículo primero, se asocia de manera similar el fenómeno del desplazamiento al de desastres y calamidades.¹¹

Este mismo año se crea la Consejería Presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia mediante la expedición el *Decreto 1165 del 28 de abril de 1997* de la Presidencia de la República, con este se busca entre otras cosas la creación de planes, proyectos y programas, la concertación entre las autoridades del orden nacional como el territorial para la prevención del desplazamiento forzado, además de coordinar la adopción de medidas humanitarias de emergencia para atender a esta población. Seguidamente se establece el *Acuerdo 059 del 29 de abril de 1997* del Consejo Nacional de Seguridad Social, aquí se declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo de la población a causa de la violencia¹², además de adoptar medidas por parte del Ministerio de Salud garantizando la salud de los desplazados.

¹¹ Comparar Ministerio del Interior, “Decreto 976 del 9 de abril de 1997 por medio del cual se reglamenta el Artículo 70 del Decreto-Ley 919 de 1989”. Documento electrónico.

¹² Se confirma que las personas que migran forzosamente lo hacen porque sus vidas, integridad física, seguridad o libertad personal ha sido vulnerada o amenazada por cuestiones de orden público, violaciones masivas a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

También se presenta el documento *CONPES 2429 de 1997*¹³ donde se modifica la estructura institucional existente por una nueva que abarca desde el nivel presidencial hasta el local e involucra a todas las organizaciones públicas y privadas en torno al propósito común de atender, integral pero razonablemente, a la población desplazada por la violencia.

Con los anteriores Decretos, Acuerdos y documentos gubernamentales, se empieza a tomar conciencia del problema a nivel nacional, lo cual conlleva a que se expida por parte del Honorable Congreso de la República la *Ley 387 de 1997*. En este punto es necesario hacer una referencia más amplia, pues como se mencionó anteriormente la *Ley 387 de 1997* es la norma de mayor jerarquía hasta ese momento en cuanto a los lineamientos de atención y protección se refiere.

En primer lugar en esta Ley se define a la persona que está en situación de desplazamiento forzado en Colombia, además se dictan los principios para la interpretación y orientación de la Ley y se define la responsabilidad que el Estado debe tener para con esta población. De igual forma, se crean entidades nacionales para la atención de la población desplazada como el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia SNAIPD y el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, definiendo la conformación del mismo, entre otros.

También se dictan los lineamientos para la creación del Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia, se nombran las medidas para la prevención, atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica y retorno de esta población. En cuanto a las situaciones jurídicas, se establecen beneficios como la definición de su situación militar (no prestar el servicio militar) y la garantía de la posesión de los bienes que hubiesen dejado por el desplazamiento. Por lo tanto este es el mayor sustento que tiene esta población en situación de desplazamiento, pues con ella se logro el mayor avance, en cuanto a atención y sensibilización del conjunto de la población colombiana para con este

¹³ El 27 de mayo de 1997 se revisa y actualiza el documento CONPES 2804 de 1995, dando paso al documento CONPES 2924 de 1997.

problema. Adicionalmente a raíz de esta Ley se expiden los siguientes Acuerdos y Decretos para la conformación de las entidades que se establecieron en dicha Ley.

En el año de 1998 la Presidencia de la República expide dos Decretos más, entre ellos el *501 del 13 de marzo de 1998*, en el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia¹⁴; y el *Decreto 290 del 17 de febrero de 1999*, en el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno.

En el año 1999 se dicta el *Decreto 489 del 17 de marzo*, que le asigna a la Red de Solidaridad Social las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, creada en la Ley 387/1997, además del documento CONPES 3057 de 1999 donde se señala, que el desplazamiento forzado se origina en el conflicto armado, por lo cual la política de prevención y atención a este problema es concomitante con la política para la promoción y el respeto de los Derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, con esto se acepta que el conflicto armado es la principal barrera para la protección de los derechos humanos. De esta forma se iban creando cada vez mas organismos e instrumentos para que la población desplazada pudiese exigir sus derechos, y tener las herramientas para reclamar.

1.3 PERIODO 2000 -2003.

Mas adelante, en el año 2000 se decreta la *Ley 589 del 6 de julio* Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; además se dicta el *Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000* que designa a la Red de Solidaridad Social la tarea de coordinar el Sistema Nacional de

¹⁴ Esta es una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuenta.

Información y atención integral a la población desplazada por la violencia al interior del país.

Inmediatamente en el año 2001, con el *Decreto 951 del 24 de mayo de ese año*, se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada. Con el *Decreto 2007 del 24 de mayo de 2001*¹⁵ se reglamenta parcialmente lo relacionado con la oportuna atención a la población rural desplazada y el retorno voluntario a su lugar de origen u otro lugar donde se pueda prevenir esta situación. En este mismo año se expide el documento *CONPES 3115* que busca destinar recursos por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada para la formulación de programas y proyectos, y buscar una distribución presupuestal que beneficie a la población desplazada¹⁶

Por último en el entre los años 2002 y 2003 está el *Acuerdo 003 del 13 de febrero de 2003*, de la Presidencia de la República, que fija los montos máximos para la atención en materia de estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, y el *Decreto 2131 del 30 de julio de 2003* que tuvo como objetivo principal reglamentar la atención en salud de la población desplazada según la *Ley 100 del 23 de diciembre de 1993*. Todas las normas anteriores, fueron las políticas que se presentaron a nivel nacional para la atención y protección de esta población. En esta forma se sintetizan las políticas nacionales para la atención a la población desplazada. A continuación se hará una breve descripción de las políticas creadas para la misma atención pero a nivel distrital.

Bogotá no es una ciudad ajena a la formulación e implementación de políticas públicas que refuercen los lineamientos planteados por la administración nacional¹⁷. En primer lugar está el *Acuerdo 02 del 25 de marzo de 1998* del Concejo

¹⁵ Se reglamentan parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997

¹⁶ Por medio de este se distribuye el presupuesto sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057

¹⁷ Comparar María Teresa Palacios Sanabria, “Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme”. p.208

de Bogotá, con el que se dictan normas para la Atención Integral de los desplazados por la violencia, se busca la creación del Consejo Distrital para la Atención Integral a la población desplazada y el Plan Distrital para la Atención integral de los desplazados por la violencia.

De esta forma se dictan otras normas encaminadas al cumplimiento de este Acuerdo, como el *Decreto 624 del 13 de octubre de 1998* con el que se reglamenta el funcionamiento del Consejo Distrital para la Atención Integral a la población desplazada CNAIPD¹⁸, se fueron originando entidades como la UAID, que fue creada en 1998 por iniciativa de la Secretaria de Gobierno, como un espacio de coordinación interinstitucional entre las entidades del orden Distrital y nacional que tienen la responsabilidad de atender a la población desplazada que llega a la ciudad¹⁹.

Entre otros avances, se destaca un acuerdo de voluntad y cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja para apoyar la atención humanitaria de emergencia. De igual manera, la UAID, a través de la ONG Taller de Vida, logro establecer como socio del Proyecto de Apoyo a Procesos Locales a la Fundación Arias para la Paz y el Progreso, la cual cuenta con recursos de cooperación internacional de Canadá y costa Rica.”²⁰.

En cuanto a los mecanismos interinstitucionales se implementaron a través de comisiones temáticas, “en las cuales participan diferentes entidades, las cuales han definido el enfoque, la estrategia, las acciones, la población objetivo, los mecanismos de acceso, los tiempos, los responsables, los recursos y las metas e indicadores de

¹⁸ A este Consejo se le asigna entre otras funciones, la creación de políticas públicas para la población desplazada según la ley 387 de 1997, y la elaboración del Plan Distrital en conjunto con la Red de Solidaridad, según lo dispuesto en el Acuerdo 02 de 1998, por lo que se conformaron comisiones de sistemas de información, atención humanitaria de emergencia, prevención, estabilización socioeconómica, retorno y ubicación

¹⁹ La UAID está conformada por la Secretaria de Gobierno, la Unidad Territorial de Bogotá (UTB) de la Red de Solidaridad Social y la Personería de Bogotá

²⁰ Ver Secretaria de Hacienda Distrital. “Diagnostico, políticas y acciones en relación con el desplazamiento forzado hacia Bogotá”. Serie equidad y bienestar No 4. Cuadernos de la ciudad. Bogotá D.C Abril de 2004. p. 25

cada uno de los temas, con el fin de ofrecer solución a las necesidades básicas de la población desplazada”²¹

No sobra mencionar otros mecanismos creados por la Constitución y la Ley en los cuales puede ampararse la persona en situación de desplazamiento, como la acción de tutela.²², a la que tiene derecho todo ciudadano y es considerado como uno de los mayores aportes para la protección y ayuda de la población en situación de desplazamiento, ya que estos han tenido mayores oportunidades de hacer valer sus derechos como víctimas directas de una problemática que se ha generado a causa de la violencia en el país. Este mecanismo ha demostrado su efectividad en la defensa de los derechos de los desplazados, ya que por medio de su invocación se produjo el fallo de la Sentencia T-025 de 2004. Dentro de las alternativas jurídicas utilizadas para garantizar la protección de los derechos a la población desplazada se encuentran el derecho de petición²³, la acción de cumplimiento²⁴ y la acción popular²⁵.

Con lo anterior vemos que se presentó un elevado aumento en las políticas y normas a nivel nacional, mientras que a nivel Distrital durante este período no hubo un incremento en la formulación de políticas que buscaran responder a la problemática del desplazamiento.

²¹ Ver Secretaria de Hacienda Distrital. “Diagnostico, políticas y acciones en relación con el desplazamiento forzado hacia Bogotá”. p. 25

²² Es el mecanismo creado en el artículo 86 de la Constitución de 1991, mediante el cual toda persona puede reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos establecidos en la ley

²³ El derecho de petición es un derecho que la Constitución nacional en su artículo 23 ha concedido a los ciudadanos para que estos puedan presentar peticiones a las autoridades, para que se les suministre información sobre situaciones de interés general y/o particular

²⁴ La acción de cumplimiento está en la Constitución en su artículo 87 “el Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

²⁵ La acción popular está consagrada en la Constitución Nacional en su artículo 86 “ la Ley regulara las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otras de similar naturaleza que se definen en ella

A pesar del gran aumento en la normatividad general del país para la atención a la población en situación de desplazamiento²⁶, se observaba que el fenómeno seguía aumentando, y no estaba siendo controlado o atendido por las administraciones de las ciudades receptoras, no estaba funcionando la ley 387 de 1997, y tampoco las normas y Decretos que la prosiguieron, podríamos decir que La ley 387 de 1997 era buena, pero no se cumplía. “Así lo demostraron muchos informes nacionales e internacionales pero, también, la dura realidad de la población desplazada entre 1997 y 2004”²⁷. Otra forma de observar el incumplimiento de la Ley, era por medio de la serie de acciones de tutela presentadas por la población en situación de desplazamiento forzado ubicadas en distintos lugares del país, contra el Gobierno y sus entes administrativos (departamentales y municipales).

Principalmente por estas razones que se traducen en ineficiencia de muchos sectores del gobierno nacional, regional y local, así como el incumplimiento de los mandatos emanados de la ley 387 de 1997, se inició la acción de tutela que concluyó en la Sentencia T025 de 2004, ya que el Estado teniendo las herramientas jurídicas no cumplió con su labor de atención, acompañamiento, apoyo y protección.

De igual forma, desde este punto se empieza a identificar el concepto de política pública que se adoptó en donde “los movimientos sociales y asociaciones gremiales presionan al Estado para que considere un determinado problema como político, es decir de carácter general y formularle propuestas en términos de política pública”.²⁸ Esta presión es ejercida por la población en situación de desplazamiento, las distintas organizaciones que tratan este tema.

²⁶ Como se evidencia desde la última década del siglo XX, específicamente con la ley 387 de 1997 como se mencionaba anteriormente.

²⁷ Ver Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. “La Política Pública de Atención al Desplazamiento. El proceso de la sentencia T-025”. p. 8. Cuadernillo.

²⁸ Salazar Vargas, Carlos. Las políticas públicas, Cáp. 1 las estructuración de las políticas públicas. p.42.

2. CONTENIDO Y DESARROLLO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1 ORIGEN DE LA SENTENCIA.

Por la falta de cumplimiento de Ley 387 de 1997 y de las normas anteriores y posteriores establecidas por los gobiernos nacionales de turno, se presentan una serie de demandas por parte de la población en situación de desplazamiento, las cuales llegaron a acumular 108 expedientes, que correspondían “a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas”²⁹, era una gran población que se estaba quejando por la ausencia en el accionar del Estado para combatir este problema, pues éste tenía las herramientas jurídicas para actuar pero no las utilizaba.

A raíz de esta serie de acciones de tutela presentadas por la población en situación de desplazamiento forzado ubicadas en diferentes lugares del país, contra el Gobierno y sus entes administrativos departamentales y municipales, por considerar “que dichas organizaciones no estaban cumpliendo con su misión de protección a la población desplazada y por la falta de respuesta a sus solicitudes en materia de vivienda y acceso a proyectos productivos, atención de salud, educación y ayuda humanitaria”, es decir, por la ineficacia y la mala atención que estaba recibiendo ésta población por parte del Estado, se presenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional con la Sentencia T-025 de 2004.

Los demandantes de igual forma interpusieron esta acción de tutela contra unos entes administrativos específicos, quienes eran los directamente responsables de atender a esta población, entre ellos estaban:

²⁹ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Ospina. Aparte Antecedentes. p.1

- La Red de Solidaridad Social.
 - El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
 - El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 - Los Ministerios de Salud y del Trabajo (hoy Ministerio de la Protección Social).
 - El Ministerio de Agricultura.
 - El Ministerio de Educación.
 - El INURBE.
 - El INCORA.
 - El SENA
- y varias administraciones municipales y departamentales.³⁰

Entre las demandas o quejas que presentó la población desplazada, esta la falta de orientación en el momento de arribar a las grandes ciudades, pues no se tiene información acerca de sus derechos y de programas y opciones que los beneficien, como son los proyectos productivos, programas de atención en cuanto a vivienda, educación, salud, etc., y se somete a los desplazados a seguir deambulando por las ciudades a las que arriban en busca de ayuda.³¹ Por lo tanto se estaba presentando un desorden por parte de las administraciones para atender a estos ciudadanos que llegaban de distintos lugares de país.

A pesar de la cantidad abundante de acciones de tutela presentadas por la población en situación de desplazamiento, la mayoría fueron denegadas por los jueces de instancia por razones de improcedencia, de legitimidad, falta de carga probatoria, ausencia de vulneración de los derechos, por la supuesta existencia de temeridad, y por las limitaciones de lo que se puede ordenar mediante la tutela a los desplazados.³² Sin embargo otras se concedieron por considerar que los directamente responsables, como la Red de Solidaridad Social, estaban incumpliendo con su labor de atención a esta población.

2.2 CONTENIDO DE LA SENTENCIA.

La sentencia T-025 de 2004 fallada por la Corte Constitucional, está dividida en cuatro partes: primero. *Los antecedentes*, segundo. *Las pruebas solicitadas por la*

³⁰ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Aparte antecedentes. p.17

³¹ Comparar: Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Aparte antecedentes. p.17

³² Comparar: Ibíd. Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Aparte antecedentes. p.21

Sala Tercera revisión, tercero. Las consideraciones y los fundamentos, y cuarto. La decisión. Dentro del origen de la sentencia, hemos explicado los antecedentes y las pruebas solicitadas por la Corte Constitucional, ahora analizaremos el cuerpo del documento, con las consideraciones que tuvo esta institución para proferir la Sentencia

2.2.1 Consideraciones y fundamentos. La Corte Constitucional hizo llegar un cuestionario sobre el estado de las políticas de atención a la población desplazada, para que las entidades y organismos públicos respondieran al mismo, con base en la información que poseía cada ente, y con estas respuestas se valoran los datos y argumentos relevantes para decidir sobre lo pedido por los accionantes.³³

En cuanto a las consideraciones que tuvo la Corte podemos citar 10 puntos importantes: El primero se refiere a la competencia que tiene la Corte Constitucional para actuar y tomar decisiones en este sentido; el segundo se compone de dos elementos, en uno aborda los problemas jurídicos a resolver y en el otro, el resumen del argumento y la decisión. Bajo estos parámetros, la sala considero que “el caso bajo revisión plantea varios problemas jurídicos constitucionales complejos relacionados con el contenido, alcance y limitaciones de la política estatal de atención de la población desplazada”³⁴, encontrando que “se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños”³⁵.

De igual forma, teniendo en cuenta el párrafo anterior, la Corte Constitucional dice que no es imputable a una sola autoridad, sino es un problema de orden estructural, que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado,

³³ Comparar Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. pruebas solicitadas por la sala tercera revisión. p.21.

³⁴ Comparar Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p.22

³⁵ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 24

además por la falta de recursos destinada para la misma y la incapacidad de las entidades del Estado para implementarla.³⁶

Por ello, todo el Estado debe responder, tanto las autoridades nacionales, como las departamentales o las municipales, así pues, vemos que ya se perfila esta declaratoria del estado de cosas inconstitucional, la cual “tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales, encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados”³⁷.

Desde este aparte de la Sentencia se empieza a vislumbrar el alcance que llega a adquirir el pronunciamiento de la Corte Constitucional, pues obliga a todas las autoridades a cumplir con la atención a esta población. Por último y con el fin de que se garanticen los derechos de los ciudadanos que interpusieron la tutela “se ordenará que se de respuesta de fondo, completa y oportuna a las peticiones de ayuda que originaron la presente demanda, siguiendo los lineamientos señalados por la jurisprudencia de la Corte”³⁸.

En el tercer punto se analiza la legitimación de la acción de tutela por parte de las asociaciones de desplazados para la protección de derecho de sus asociados, para ello se cita el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, que dice: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales quien actuará por si misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”³⁹.

Posteriormente se analiza el cuarto punto que es la existencia de temeridad⁴⁰, esta es una figura jurídica que solo la mencionamos, pero queda implícita la decisión

³⁶ Comparar Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 24

³⁷ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 25.

³⁸ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 26

³⁹ Ver Presidencia de la República. “Decreto 2591 de 199”. Artículo 10

⁴⁰ El artículo 38 del Decreto-ley 2591 de 1991, al regular la figura de la temeridad, señala perentoriamente que “cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea

de la corte de no tenerla en cuenta. En el quinto punto se tiene en cuenta la jurisprudencia constitucional, relacionada con la vulneración de los derechos de la población desplazada y las órdenes dictadas para proteger sus derechos constitucionales y persistencia de los patrones de desconocimiento de tales derechos. En este último punto, se hace primero, un análisis de los derechos fundamentales de la población desplazada que han sido protegidos por la Corte reiteradamente, segundo se hace un resumen de la gravedad del fenómeno del desplazamiento interno, los derechos que resultan vulnerados y la reiteración con que sucede esto, y por último se dictan las ordenes para la protección de los derechos de esta población.

Por ser una parte tan importante y fundamental en este análisis se hará un estudio un poco más detallado de cada uno de los puntos anteriormente mencionados, haciendo mayor énfasis en el segundo punto. En el primer punto, se hace un pequeño recuento de las 17 veces que la Corte ha proferido fallos para proteger uno o varios derechos de la población desplazada desde 1997, pero el objetivo principal es determinar el alcance de los derechos de la población desplazada protegidos por la Corte, “teniendo en cuenta tanto el marco constitucional y legal como la interpretación del alcance de tales derechos que fue compilado documento internacional de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998”⁴¹.

En el segundo punto se analiza la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado interno por los derechos constitucionales que resultan afectados y la frecuencia con que se presenta tal vulneración, por ello la Corte indico anteriormente “*la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda política*”⁴², ya que representaría un problema a posteriori para el país. Por ello, la Corte declaró entre algunos derechos constitucionales que resultaron

presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes

⁴¹ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 33

⁴²Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-215 de 2002”, MP: Jaime Córdoba Triviño.

amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso los siguientes:

1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad.
2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos.
3. El derecho a escoger el lugar de domicilio.
4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad.
5. Los derechos de acceso a educación, salud, trabajo, entre otros derechos.
6. El derecho a la unidad familiar y la protección integral de la familia.
7. El derecho a la salud en conexión con el derecho a la vida.
8. El derecho a la integridad personal.
9. Derecho a la seguridad personal.
10. El derecho a la libre circulación por el territorio nacional.
11. El derecho al trabajo.
12. El derecho a una alimentación mínima.
13. El derecho a la educación.
14. El derecho a una vivienda digna.
15. El derecho a la paz.
16. El derecho a la personalidad jurídica.
17. El derecho a la igualdad⁴³.

En el último punto se analizan las órdenes dictadas para la protección de los derechos de la población desplazada, en donde la corte ordenó lo siguiente:

- A las distintas autoridades que participan en la protección de población desplazada incluir a los accionantes en políticas y programas existentes.
- Las órdenes impartidas al Presidente para solucionar problemas de los demandantes.
- Protección de los accionantes.⁴⁴

Entre otras determinaciones que tomó la Corte Constitucional para la protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento.

Más adelante, en el punto seis, se identifican las acciones u omisiones estatales que configuran una violación a los derechos constitucionales de los desplazados, por ello se analiza la respuesta del Estado a este fenómeno, los resultados y los problemas protuberantes de la política pública de atención al desplazamiento forzado, respecto a este tema, la Corte concluye que “la respuesta estatal no ha tenido como goce el efectivo de los derechos constitucionales por parte de todos los desplazados”⁴⁵.

⁴³ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 40

⁴⁴ Comparar Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 43

⁴⁵ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 60

En el punto siete se analiza la constatación de declaración de un “estado de cosas inconstitucional” por parte de la Corte Constitucional, y para que ello se dé, se destacan algunos factores o elementos como:

- La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales, que afecte a un número significativo de personas.
- La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- La no expedición de medidas administrativas, legislativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades.
- Si todas las personas afectadas acudieran a la reclamación de sus derechos mediante la tutela, se produciría una mayor congestión judicial.⁴⁶

De esta forma, la Corte encuentra que varios de estos elementos confirman la existencia de un *estado de cosas inconstitucional*, respecto de la situación de la población internamente desplazada. Por ello, “la Corte declarará formalmente la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia, y la experticia de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas”⁴⁷.

Con la declaración de un estado de cosas inconstitucional se obliga a las entidades territoriales a tener en cuenta la problemática que aqueja a la población desplazada y formular políticas públicas tendientes a su solución. Así mismo a que se entienda que el desplazamiento forzado no es sólo de competencia de las autoridades nacionales, sino que estas deben trabajar de la mano con las entidades territoriales para complementarse en el cumplimiento de cada una de sus funciones.

Seguidamente y sólo para mencionar, en el punto ocho se examina el Estado Social y los deberes constitucionales de las autoridades frente a la dimensión de los

⁴⁶ Comparar Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 67

⁴⁷ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 68

derechos. Además la exigencia de concordancia entre los objetivos de la política de atención a la población desplazada y los medios económicos y administrativos destinados a su logro efectivo y oportuno, prácticamente es a lo que las autoridades están obligadas a realizar y como deben solucionar este problema según la Corte.

En el punto nueve estudian los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento, en este punto nos dice que “las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas”⁴⁸, además deben buscar la manera de responder por los derechos vulnerados de la población afectada.

Por último encontramos las órdenes que emite la Corte, dentro de ellas encontramos dos tipos de órdenes dependiendo de la magnitud del problema que genera la vulneración de los derechos a esta población, estas son:

Primero: *Órdenes de ejecución simple*. Dirigidas a responder las peticiones concretas de los actores que interpusieron la presente tutela.

Segundo: *Órdenes complejas*. Están relacionadas con el estado de cosas inconstitucional y van dirigidas a garantizar los derechos de toda la población desplazada en el país, independientemente de que haya o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos.⁴⁹

2.2.2 Resolución de la Sentencia En este punto termina la parte de las consideraciones y los fundamentos que revisó la Corte para tomar la decisión, por ello entraremos a examinar el último aparte de la Sentencia, esta es la parte resolutoria, lo que decidió la sala tercera de revisión de la Corte Constitucional, según los anteriores elementos estudiados.

Durante esta última parte de la Sentencia, la Corte resuelve declarar, comunicar, ordenar, informar a toda la población colombiana las decisiones tomadas. Esta parte es fundamental, ya que se declara el estado de cosas inconstitucional que mencionamos anteriormente y se ordena al Consejo Nacional de la Atención Integral

⁴⁸ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 75

⁴⁹ Comparar Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 80

a la Población Desplazada para que diseñe e implemente un plan de acción para superar esta situación, dando especial atención a la ayuda humanitaria⁵⁰.

De igual forma se hace un llamado a los alcaldes “para que adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que deben destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales”⁵¹.

Por lo tanto se puede ver que la Corte Constitucional sigue los lineamientos de la teoría de la Seguridad Humana en cuanto a que el Estado debe garantizarle al individuo la seguridad económica, alimentaria, sanitaria entre otras. Centrándose en las necesidades de los individuos antes que en la seguridad territorial para de esta manera contrarrestar las problemáticas que trae consigo el desplazamiento forzado.

La mayoría de las decisiones que tomó la corte ordenan con unos plazos fijos al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada que cumpla con el goce efectivo de los derechos constitucionales de esta población, además, se ordena comunicar al los distintos ministerios para que según su competencia solucionen los problemas correspondientes, y que están estipulados en las consideraciones y fundamentos de la Sentencia.

En el décimo punto de la decisión se hace referencia a las ayudas de los programas de vivienda y restablecimiento socio-económico, de la entidades nacionales encargadas de atender a esta población, al igual que a nivel departamental y municipal, para que “contesten de fondo, de manera clara y precisa las peticiones presentadas por los actores en el presente proceso”⁵², teniendo en cuenta unos criterios específicos, para la atención.

Además se ordena que se les preste la ayuda humanitaria necesaria por parte de la Red de Solidaridad Social, se les oriente sobre el acceso a los demás programas

⁵⁰ Para ello se establecen unos plazos para que estas acciones se realicen, estos plazos están estipulados en la Sentencia T-025 de 2004 en la parte decisoria. Numeral 2.

⁵¹ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Decisión. p. 89

⁵² Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Decisión. p. 90

de acceso a la población desplazada y en caso tal de que tengan otra solicitud para recibir acceso a servicios de salud, medicamentos educación para sus hijos menores, acceso a los programas de estabilización socioeconómica o vivienda les responda como esta ordenado. Además se le hace un llamado al defensor del pueblo y a la procuraduría, para que se haga un seguimiento del cumplimiento del presente fallo.

De esta forma vemos todo el proceso que se llevo a cabo para que la Corte Constitucional declarara el estado de cosas inconstitucional y respondiera a los demandantes, dándoles la razón en sus peticiones, y obligando a las diferentes instancias del Gobierno a responder por los derechos constitucionales, que le han sido violados a esta población desplazada por la violencia, pero que de igual forma tienen que ser respetados y restablecidos.

En este punto se ve explícita la teoría de la gobernanza de Renate Mayntz, en cuanto a que “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas”⁵³ pues entre estos actores esta la Corte Constitucional, quien presiona al Estado para atender a la población en situación de desplazamiento, y le exige el cumplimiento de la política pública.

2.3 AUTOS DE CUMPLIMIENTO.

Después del fallo de la Sentencia T-025 de 2004, se continuaron dando una serie de inconsistencias en la atención a la población desplazada, además, se presentaron y se siguen presentando controversias en cuanto a la forma y el fondo de la misma. Por ello se hizo necesario la formulación una serie de Autos⁵⁴ para complementar y obligar al cumplimiento de dicha Sentencia de una forma detallada y en algunos puntos específicos.

⁵³ Mayntz Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en “*Revista del CLAD Reforma y Democracia*”. No. 21 (Oct. 2001). Caracas. Documento Electrónico. p. 1.

⁵⁴ Forma de resolución judicial, fundada, que decide cuestiones secundarias, previas, incidentales o de ejecución, para las que no se requiere Sentencia. Diccionario Jurídico Lexjuridica, “auto”. Documento electrónico

Cada uno de los autos tiene un tema específico, y desde que ocurrió el fallo de la Corte Constitucional se han presentado aproximadamente 53 pronunciamientos, mediante estos autos de cumplimiento. Para el análisis que estamos realizando es necesario tenerlos en cuenta, sin embargo tomaremos 5 o 6 Autos representativos, haciendo una pequeña referencia a su contenido y ver de qué manera influyen en el complemento de la Sentencia y del análisis que se está realizando. Por lo tanto se hará el análisis de los más destacados, desde al año 2005.

En este orden de ideas se empezará con el Auto 176 de 2005, el cual trata sobre las ordenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, según lo ordenado en la Sentencia. En este Auto se explica claramente cómo deben ser utilizados los recursos económicos para atender la política pública de atención al desplazamiento forzado, tanto en el presupuesto nacional, como en los organismos o entidades a nivel nacional y los entes territoriales.

En este mismo año se presentaron los Autos 177 y 178, que buscaban obligar al cumplimiento de las órdenes contenidas en algunos ordinales de la parte resolutive de la Sentencia T-025 de 2004. Esto se hizo porque se dieron unos plazos para el cumplimiento de dichos ordinales por parte de algunas entidades, y hasta la fecha de los pronunciamientos de la Corte Constitucional con estos Autos, no se habían manifestado o no habían cumplido con estas órdenes.

Posteriormente en el año 2006 se presentaron otra serie de Autos, entre los relevantes están el 218, 266 ó el 337, cada uno de ellos busca verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos que ya han sido fallados, para superar el estado de cosas inconstitucional. En este caso todos los autos están buscando verificar el cumplimiento efectivo de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, además de ordenar o fijar otras fechas para los plazos de cumplimiento.

En el año 2007 se destacan otros dos Autos como son el 027 y el 109 que buscan establecer la adopción de los indicadores de resultado, con ello primero que todo se puede obtener un registro más claro por parte de las entidades que están

relacionadas con este tema y segundo, se puede verificar el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, para llegar a superar el estado de cosas inconstitucional.

En el año 2008 se presentan de nuevo una serie de Autos, de los cuales también se destacaran otros dos (2). Primero, el Auto 052 de 2008 que busca información de las principales entidades territoriales receptoras y expulsoras, mediante este auto se les exige a estas entidades, pero más exactamente a los gobernadores, a los alcaldes de cada una de las ciudades y municipios de Colombia responder a una serie de preguntas sobre el estado de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento, en cada uno de los lugares que les corresponde.

En segundo lugar, el Auto 054 de 2008 que protege a los líderes desplazados, es decir, se hace un llamado a las autoridades y más exactamente al Ministerio del Interior y de Justicia, para que adopte medidas para la protección de estas personas. Sin embargo, un año antes se presentó el Auto 200 de 2007 en el cual se adoptan medidas para la protección del derecho a la vida y la seguridad personal de algunos líderes desplazados.

3. CONTENIDO Y DESARROLLO DE LA POLITICA PUBLICA DE ATENCION AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN BOGOTA, DURANTE LA ADMINISTRACION DE LUIS EDUARDO GARZON 2004-2007

3.1 ORIGEN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En capítulos anteriores se mencionaron algunas políticas o acciones que se tomaron en administraciones anteriores para la atención de la población desplazada en Bogotá, por ello, hasta antes del año 2004 se crearon una serie de instituciones como la ya mencionada UAID o el Consejo Distrital para la Atención al Desplazado por la Violencia, de esta forma se ayudo a que se avanzara en las ayudas a esta población vulnerable, sin embargo, se presentó un aumento de violencia en todo el país, lo que agudizó aún más el conflicto interno y permitió que se acrecentará el número de desplazados en Colombia.

Por lo anterior y por ser Bogotá la ciudad Capital, la que recibe la mayor cantidad de personas en situación de desplazamiento⁵⁵, la ciudad que está en cercanía de la mayoría de municipios expulsores de personas⁵⁶, se hizo necesario la creación de una política pública clara y eficiente para la atención y la protección de todo este grupo poblacional, ya que las acciones de las anteriores administraciones fueron superadas por la problemática que se vivía.

Pero para que esto se presentara, se debieron realizar algunos procedimientos, como por ejemplo focalizar a la población afectada, mediante el Sistema de Información de Población Desplazada SIPOD⁵⁷, además de identificar los principales problemas que tiene este grupo poblacional, los cuales están asociados a

⁵⁵ El número de familias incluidas en el 2006, en el registro SIPOD de Acción Social en Bogotá, fue de 6.368. en términos porcentuales el porcentaje de familias incluidas durante el 2006 fue del 51%. (El porcentaje de familias no incluidas en 2006 fue del 49%) En promedio llegan a Bogotá diariamente 17 familias desplazadas.

⁵⁶ Meta 17%, Tolima 16%, Cundinamarca 11%, Caquetá 5.9%. Comparar Palacios, María Teresa. "Política pública con enfoque en derechos sociales"

⁵⁷ El SIPOD pertenece a la Agencia Presidencial para la Acción Social y es la entidad encargada del registro de la población en situación de desplazamiento en el país

“bajos niveles de escolaridad, desnutrición, embarazos a temprana edad, el desconocimiento de las rutas de atención”⁵⁸, estas situaciones hacen que esta población sea aun más vulnerable.

Por ello, “Bogotá trabaja fundamentalmente por el restablecimiento de los derechos vulnerados en salud, educación vivienda, generación de ingresos, documentación, protección patrimonial y tierras”⁵⁹. De igual forma, Bogotá tiene un sinnúmero de problemas y de responsabilidad con sus ciudadanos, problemas que debe estar pendiente por atender, pero precisamente, con las políticas se espera resolver o por lo menos atender todas estas dificultades, y todo empieza por el plan de desarrollo que se plantea al inicio de cada periodo de gobierno, en este caso, en el de la administración de Luis Eduardo Garzón.

3.2 PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL.

Con base en lo anterior vemos como llega el “Plan Distrital de Desarrollo”⁶⁰, denominado “Bogotá Sin Indiferencia” que está enfocado en la defensa y el goce efectivo de los derechos humanos por parte de toda la población, buscando eliminar las inequidades y las desigualdades, respetando las diferencias de género, buscando la ayuda de todos los ciudadanos para la solución de problemas tales como la pobreza y la exclusión, haciendo respetar el Estado Social de Derecho⁶¹. Se evidencia como el plan desde su planteamiento esta siendo un poco más humano, para combatir los problemas sociales y así brindar una mejor ayuda a estas poblaciones.

⁵⁸ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaria de Gobierno. “Bogotá y la población desplazada. Por el derecho a vivir derecho”. Folleto.

⁵⁹ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaria de Gobierno. “Bogotá y la población desplazada. Por el derecho a vivir derecho”. Folleto. .

⁶⁰ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004. Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-008. Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. 3 de Junio 2004.

⁶¹ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004. Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-008. Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Artículo (1) primero.

En este sentido la estructuración del plan de acción “se divide en tres puntos fundamentales llamados ejes, los cuales se encuentran basados en una política horizontal, que es la presencia de los derechos humanos en cada uno de estos”⁶² en estos ejes se busca aplicar o fundamentar las políticas que se realizaron durante la administración, estos ejes son el eje social, el eje urbano regional y el eje de reconciliación, que según cada uno de sus objetivos tal cual como dice el plan:

1. El Eje Social: Busca crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todos y todas, con prioridad para las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, propiciando su inclusión social mediante la igualdad de oportunidades y el desarrollo de sus capacidades, la generación de empleo e ingresos y la producción y apropiación colectiva de la riqueza.

2. El Eje Urbano Regional: Busca avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo.

3. El Eje de Reconciliación: Desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas. Promover una cultura de reconciliación que le sirva a la ciudad de fundamento esencial para la construcción de la paz sostenible a través del Sistema Distrital de Reconciliación⁶³.

Vemos que cada uno de los ejes anteriormente citados, buscan un compromiso de la comunidad, un compromiso social, que garantice los derechos humanos de cada uno de los ciudadanos, en donde todos colaboren, comprometiendo e incluyendo cada vez más a toda la población, alejando la indiferencia.

⁶². Ver María Teresa Palacios Sanabria, “Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme”. p. 209.

⁶³ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004”. Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas”. Documento electrónico.

3.3 PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Para el análisis que vamos a realizar, tomaremos en cuenta solamente el Eje de Reconciliación, puesto que en él se consagra un artículo fundamental para la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento, este es el “artículo 19”⁶⁴ del Acuerdo 119 del 2004, en el que se “plantea la formulación de un proyecto de atención integral y complementaria a la que brindan las instituciones del orden nacional con enfoque de Derechos Humanos y en cumplimiento de las normas de Derecho Internacional Humanitario”⁶⁵.

De igual forma se busca la necesidad de brindarle atención a otras poblaciones vulneradas como los grupos étnicos, afrodescendientes, indígenas, raizales, creoles y gitanos, además de buscar la reivindicación de derechos de otros grupos como los LGTB y la población discapacitada.⁶⁶

Por ello el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada crea las Unidades de Atención y Orientación a Población en Condición de Desplazamiento (UAO). Estas UAO tienen como función básica “brindar atención y orientación sobre los Derechos de la población en situación de desplazamiento e informarles como materializar estos derechos en las distintas instituciones de orden nacional y Distrital que tienen obligaciones y programas para esta población”⁶⁷. Esta orientación e información la brindan personas expertas y capacitadas en el tema, de forma descentralizada, en las distintas localidades pues también se orienta sobre la obtención de documentos, servicios de salud, protección de familias, etc.

⁶⁴ Ver Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004”. Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas. Artículo 19. No.3 Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario

⁶⁵ Ver María Teresa Palacios Sanabria, “Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme”. p. 210

⁶⁶ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 108

⁶⁷ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 109

De igual forma se actúa de forma descentralizada con distintas entidades e instituciones para la atención de esta población, entre otras entidades que tienen relación con las unidades de atención y que pertenecen al sistema de atención de población desplazada en el Distrito se encuentran:

- La Unidad Territorial Bogotá de Acción Social.
- La Secretaría de Gobierno del Distrito
- La Secretaría de Salud Distrital.
- La Secretaria de Educación del Distrito.
- La Secretaría de Integración Social.
- La Universidad Distrital.
- Metrovivienda.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
- El Programa Misión Bogotá.
- El SENA.
- La Registraduría Nacional con sus delegados locales.
- El Ministerio de Defensa, con los Distritos Militares⁶⁸

Todas estas instituciones tanto del orden nacional como del distrital, confluyen en las UAO, pues tienen obligaciones con la población desplazada o programas dirigidos al restablecimiento de los derechos de este gran número de personas que habita en Bogotá.

De la creación de estos organismos depende la realización efectiva de ayudas a este sector poblacional, de igual forma debemos mencionar el Plan Integral Único de atención a la población desplazada (PIU) de la ciudad de Bogotá⁶⁹, este plan fue motivado principalmente porque se tenía en cuenta que "el retorno y la reubicación no son las principales alternativas para la población que ha llegado a la ciudad de Bogotá, en el sentido de que muchas de estas familias no ven adecuadas las condiciones de seguridad o simplemente ven mayores oportunidades de progreso en la capital"⁷⁰.

El proceso de elaboración y de construcción de PIU en Bogotá "fue participativo y concertado con más de 105 organizaciones de desplazados del orden

⁶⁸ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. "Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007". p. 109

⁶⁹ Bogotá es una de las 9 ciudades que cuentan con un Plan Integral Único de atención a la población desplazada PIU. Junto con Medellín son las pioneras en este tema.

⁷⁰ Ver María Teresa Palacios Sanabria, "Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme". p. 211

distrital y nacional”⁷¹ , es decir, se busco que la misma población desplazada participara activamente en la construcción del plan, que se encontraran los problemas y que se dieran igualmente soluciones a cada uno de las dificultades que vive cada persona, que se brindara ayuda con el trabajo de todos, buscando que la población no se dedique a esperar la ayuda, sino que identifiquen que necesitan efectivamente para solucionar el problema.

De igual forma, se trabajo en tres áreas o fases de atención que son:

Prevención y Protección.

Atención Humanitaria.

Estabilización Socioeconómica.

Cada una de estas tres áreas tiene un objetivo general, y unos específicos, que están basados en las mesas de trabajo, que se realizaron con las organizaciones de desplazados, pero es necesario saber en qué consiste cada una, para continuar con el análisis de toda la política en general.

En primer lugar está el área de prevención y protección, su fin es llevar a cabo acciones conjuntas entre la nación, el Distrito y el sector privado, para propender por el restablecimiento de los derechos violados a la población en situación de desplazamiento. Para el cumplimiento de este objetivo se pensó en realizar: primero, la coordinación del sistema de alertas tempranas, segundo, realización de campañas de sensibilización hacia el tema de desplazamiento forzado, dirigido a la ciudadanía, tercero, gestión con el Ministerio del Interior en la implementación del sistema de evaluación de riesgo.⁷²

En segundo lugar está el área de la atención humanitaria de emergencia, es una ayuda complementaria a la que presta la Nación, se representa en ayudas como bonos alimentarios, acceso a programas de salud, educación, transporte y orientación en cuestiones legales, todos estas acciones se llevan a cabo mediante el

⁷¹ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 110.

⁷² Comparar: María Teresa Palacios Sanabria, “Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme”. p. 212

fortalecimiento de las UAO, pues con acciones descentralizadas, se dan más y mejores respuestas a las problemáticas de la población.⁷³

Por último se encuentra la estabilización socioeconómica, en ella “se pretende el desarrollo de políticas de arraigo para la población desplazada que desee permanecer en Bogotá, sin que esto implique que se dejen de lado las políticas de retorno y reubicación tanto al lugar de origen como a lugares distintos a estos”⁷⁴ esto siempre y cuando se garantice la voluntariedad en el proceso, la seguridad y los derechos de la población.

Por otro lado, pero en esta misma área se busca que:

Se coordinen actividades con la nación, las entidades distritales, gubernamentales o no gubernamentales, para que se propenda por la generación de proyectos productivos de la población desplazada, para el sustento de estas familias, dependiendo de las necesidades y condiciones económicas, sociales y culturales de cada una ellas, además del fortalecimiento de acceso a programas de salud y educación⁷⁵.

También, en cuanto a estos últimos temas como son salud, educación, vivienda, proyectos productivos, empleo y seguridad alimentaria que tienen que ver con la política pública de la atención a la población desplazada, se tienen unos Decretos, Acuerdos y Circulares por parte de la administración distrital para la consolidación de los mismos.

En el tema de educación está la *Resolución 6147 del 31 de diciembre de 2004* expedida por la Secretaria de Educación, donde se estipula que los estudiantes que se encuentren en situación de desplazamiento, no deberán pagar para obtener el servicio de educación:

No habrá lugar al cobro de derechos académicos ni al cobro anual por servicios complementarios. Cada año, al momento de la matrícula o de su renovación, los estudiantes en situación de desplazamiento deberán presentar ante el establecimiento educativo la carta de la Unidad de Atención Integral a la poblaciones desplazadas (UAID) de la Secretaria de Gobierno que certifica su condición⁷⁶.

⁷³ Comparar María Teresa Palacios Sanabria, “Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme” p. 212

⁷⁴ Ver María Teresa Palacios Sanabria, “Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme”. p. 213

⁷⁵ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 111

⁷⁶Ver: Resolución 6147 del 31 de diciembre de 2004 “Por la cual se modifica el artículo tercero de la Resolución 4670 del 20 de Octubre de 2004”. Artículo 2.

En el tema de salud se encuentra la *Circular No 006 de marzo de 2006* de la Secretaria Distrital de Salud, que propende mejorara la atención en salud de la población desplazada, aquí se le garantiza a todos los desplazados el acceso al sistema de seguridad social en salud, en Bogotá el tiempo de atención se extiende a 90 días “conforme a esta medida no se le puede exigir al desplazado el comprobante de derechos ni tampoco demostrar que está en situación de desplazamiento”⁷⁷.

También se diseñó el Centro de Atención a Víctimas de Violencia y Delitos CAVID⁷⁸ que es un programa de la Secretaria de Gobierno, allí las personas en situación de desplazamiento reciben atención psicológica, atención sociofamiliar, atención jurídica para el ejercicio de sus derechos, orientación para acceder a la oferta institucional existente y el servicio de los grupos de apoyo.⁷⁹

En el tema de vivienda se tiene el *Decreto 200 del 9 de junio de 2006* del Alcalde Mayor, en este Decreto se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda para hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia, con este subsidio se busca la adquisición de vivienda propia o usada por parte de las familias en situación de desplazamiento.

Para ello se cuenta con un procedimiento para acceder a este subsidio de vivienda “se inicia con la postulación a través del diligenciamiento y entrega del formulario específico en las respectivas cajas de compensación familiar. La respuesta de la postulación, de acuerdo con la información de Acción Social, puede durar hasta 6 meses”⁸⁰, posteriormente se establecen unos procedimientos para el desembolso del dinero.

Por último en el de proyectos productivos, empleo y seguridad alimentaria el distrito diseñó diferentes políticas complementarias en los distintos componentes de

⁷⁷Ver Fundación de atención al migrante- FAMIG, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, Organización Internacional para las Migraciones – OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”, 2007. p. 130

⁷⁸ CAVID, es un Centro especializado de atención psicológica de trabajo social y de asesoría jurídica a víctimas de homicidio, suicidio, tentativa de homicidio y violencia intrafamiliar con riesgo para la vida

⁷⁹Comparar FAMIG, CODHES, OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p.132

⁸⁰ Ver FAMIG, CODHES, OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p. 134

esta fase de estabilización socioeconómica. En primer lugar está el acceso a dos modelos de apoyo por parte de la población desplazada: por un lado, el Plan empresarial, para la creación de microempresas y por el otro el Plan laboral, para brindar capacitación técnica y facilitar la vinculación laboral.⁸¹

En segundo lugar se tienen proyectos para generación de ingresos como el Proyecto Raíces Nuevas y Empresarios Sin Indiferencia, el primero tiene como objetivo generar un modelo de atención a población desplazada en proceso de estabilización y población receptora, el segundo busca potenciar dinámicas económicas locales, para poblaciones social y económicamente excluidas del Distrito Capital. Las alianzas entre el Gobierno nacional, la administración distrital, la empresa privada y organización no gubernamentales permiten la realización de estos.⁸²

En el tema de seguridad alimentaria se busca desarrollar autonomía y capacidad de sostenimiento propio de la población en situación de desplazamiento y de las poblaciones vulnerables en general, sin embargo era necesario aplicar el sistema asistencialista cuando se presentaran ciertas situaciones graves por la ausencia de este tipo de ayudas.⁸³ El distrito adoptó la política de *Bogotá Sin Hambre*⁸⁴ y dentro de las poblaciones beneficiadas con este programa, se encuentra la población en situación de desplazamiento como uno de los grupos prioritarios.

Todo este volumen de medidas y acciones nos permite ver un avance claro en la política pública de atención a la población desplazada por la violencia, ya que se organizó de acuerdo a la política general del nivel nacional, consagrado en la *Ley 387 de 1997*, esta Ley es la base de todo el desarrollo de la política pública Distrital. De igual forma es claro que debía implementarse la política, pues al ser Bogotá la

⁸¹ Comparar: FAMIG, CODHES, OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p. 135

⁸² Comparar: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 112

⁸³ Comparar: FAMIG, CODHES, OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p. 135

⁸⁴ Este programa busca reducir la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población en Bogotá, especialmente de los más pobres

ciudad que recibe mayor población en situación de desplazamiento, en cualquier momento se puede presentar una emergencia social si no se atiende el problema de frente.

Sin embargo nuestro objetivo por medio de este análisis es comprobar la incidencia de la Sentencia T-025 de 2004 en esta política pública, por lo tanto realizaremos una explicación más clara en el último capítulo de cómo ha sido esta influencia.

4. INFLUENCIA DE LA SENTENCIA T-025 EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS EN BOGOTA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS EDUARDO GARZON.

Con lo anterior, se puede empezar a determinar la incidencia de la Sentencia T025 de 2004 de la Corte Constitucional, en la formulación y aplicación de políticas públicas en Bogotá.

Uno de los avances más representativos de la política pública a nivel local en la ciudad de Bogotá, es la “Constitución de los Comités Locales de Atención a la Población Desplazada que permite la articulación de la oferta institucional en el ámbito y la coordinación con el distrito y la nación: se crearon comités locales en Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Usme, Engativa, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Tunjuelito”⁸⁵. De igual forma se brindo un “apoyo complementario a 9.300 familias desplazadas, que estaban inscritas en el programa “Familias en Acción” de la Presidencia de la República y se hizo entrega de unos bonos alimentarios de urgencia para las familias que llegan a la ciudad como acciones de apoyo complementario a las acciones humanitarias de la nación”⁸⁶.

Esta realidad refleja los resultados de las políticas públicas que se implementaron durante la administración de Luis Eduardo Garzón en Bogotá en las fases de ayuda humanitaria y de prevención y protección de la población en situación de desplazamiento forzado, (fases que se analizarán y se desarrollaran más adelante). También desde estos logros se empieza a ver la influencia de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, pues entre las órdenes que se impartieron, estaba la de coordinar acciones entre la nación y los entes territoriales para mejorar la atención de dicha población.

⁸⁵ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”.p. 109

⁸⁶ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 109

4.1 PLAN INTEGRAL ÚNICO DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA (PIU).

Sin embargo para empezar a realizar el análisis de una forma más organizada, tomaremos en cuenta el orden que le dimos en el capítulo anterior a la política pública de atención a la población desplazada en el periodo 2004 – 2007, es decir tomando cada política, respecto al orden de la política en general.

Así pues, empezaremos con el Plan Integral Único de Atención a población en situación de desplazamiento (PIU). Bogotá es una de las 9 ciudades que cuentan con este plan para los restablecimientos de los derechos de la población desplazada.⁸⁷ Los avances se ven en cada una de las fases mencionadas del mismo. Por ello veremos los logros que se alcanzaron en cada una de ellas, para así explicar en qué medida estas políticas fueron influenciadas por la Sentencia T-025.

4.1.1 Prevención y protección: El primer y más significativo logro que se obtuvo en esta fase es el “*Acuerdo de Voluntades*”, este acuerdo entre Alcaldes y Gobernadores, liderado por los alcaldes Luis Eduardo Garzón de Bogotá y Sergio Fajardo de Medellín, convocó a “los mandatarios de unidades territoriales regionales y municipales como Cali, Cartagena, Bucaramanga, Malambo, Soledad, Vista Hermosa, Bello, Girón, Florida Blanca, Santa Marta, Itagüí, Ataco, Soacha, y Gobernaciones de Santander, Meta, Cundinamarca”⁸⁸, para definir o diseñar una política que fuese afín entre todos sobre la atención y protección de esta población.

Para este propósito se realizaron dos encuentros, el primero, en el año 2004, donde se acordó buscar cobertura en salud (para toda la población desplazada) y educación (para niños y niñas desplazados) para el 100% de esta población con ayuda del Gobierno nacional, también la protección a líderes de esta población y la puesta

⁸⁷ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 110

⁸⁸ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 110

en marcha de sistemas de alerta temprana en cada municipio⁸⁹. En 2006 este encuentro tuvo por objetivo central definir los protocolos y evaluar los Planes Integrales Únicos (PIU) y planes operativos para el desarrollo de retornos y reubicaciones de la población desplazada y se lleve a cabo un proceso en condiciones de seguridad y dignidad.⁹⁰

Seguidamente encontramos un logro que se deriva del primer punto y es *la seguridad y protección de los líderes de la población desplazada*, esto se hace mediante acciones de la policía metropolitana como las rondas policiales en los lugares de residencia de los líderes, siempre y cuando estos se hayan presentado al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia donde se realiza un estudio del riesgo que sufre cada líder de esta población y posteriormente se incluye dentro de los apoyos que se proporcionan.⁹¹

Entre otros logros que se evidencian en el informe final del plan de desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia* se encuentra el “Apoyo al fortalecimiento de organizaciones vía recursos del Fondo de Desarrollo Local, aquí se definieron las líneas y criterios de inversión en la vigencia 2006 para impactar con los recursos locales”⁹², de igual forma se presentaron unos acercamientos a las organizaciones que están alejadas de los procesos distritales generando nuevos liderazgos. También el problema del desplazamiento se evidencia en el plano local, pues se lleva la temática a los consejos de gobierno y de seguridad locales, por lo que se realizan convenios interinstitucionales con Acción Social de la Presidencia de la República.

Se observa que en esta primera fase se han presentado logros significativos en pro de la población en situación de desplazamiento que se asienta en Bogotá. De igual forma se puede empezar a señalar la influencia de la Sentencia T-025 de 2004

⁸⁹ Comparar Medios para la paz. “Compromiso con la población en situación de desplazamiento. Acuerdo de voluntades”. Documento electrónico.

⁹⁰ Comparar: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 110

⁹¹ Comparar: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 110

⁹² Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 110

de la Corte Constitucional en estos primeros logros, pues el enfoque señalado por esta institución, busca “la estructuración de respuestas basadas en el diseño, la agenda social con fundamento en la inclusión, la solidaridad, el tratamiento diferencial y la transversación de los derechos humanos”⁹³ y lo que busco la administración distrital en la primera parte de esta fase, es decir, con el “*acuerdo de voluntades*” fue empezar a diseñar estrategias para afrontar este problema en conjunto con las demás entidades territoriales que reciben abundante población desplazada, de esta forma, se buscaba brindar una atención integral con la contribución de experiencias y soluciones por parte de los distintos mandatarios para identificar los problemas y presentar las respuestas necesarias para la solución de los mismos.

En cuanto a la seguridad y protección de los líderes de la población desplazada, se están teniendo en cuenta las ordenes de la Sentencia T-025, más exactamente, con el Auto 200 de 2007 que protege el derecho a la vida y la seguridad personal de algunos líderes desplazados, inclusive en la Sentencia T-025 se nombra *el derecho a la seguridad personal*, en la parte de los derechos fundamentales violados por la condición de desplazamiento forzoso. En este punto se siguen las medidas adoptadas por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, que tiene un procedimiento especial para la protección de estas personas, es decir, la política pública distrital se sigue mediante los procedimientos que adopto la entidad a la cual la Corte Constitucional le ordeno tomar medidas, que en este caso es el Ministerio del Interior y de Justicia.

4.1.2 Ayuda humanitaria de emergencia: Fortalecimiento de las UAO: Esto es un punto importante, ya que estas unidades canalizan toda la ayuda que se brinda en los distintos niveles para la atención a esta población, desde ayudar al proceso de registro como persona en situación de desplazamiento, hasta orientar sobre los programas que existen para la asistencia. De igual forma estas UAO tienen presencia en el Ministerio Público y con ello se busca que las personas en situación

⁹³ Ver María Teresa Palacios Sanabria, “Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme”: p. 210.

de desplazamiento realicen las declaraciones de forma inmediata y se les pueda ayudar lo más pronto posible.

Además “el Distrito en la actualidad cuenta con 5 Unidades de Atención y Orientación a Población en Condición de Desplazamiento (UAO), las cuales están ubicadas en las localidades de Puente Aranda, Ciudad Bolívar, Bosa-Kennedy, San Cristóbal y Suba”⁹⁴, igualmente está la UAO ubicada en el Terminal de Transportes de Bogotá, buscando una cobertura de 10 localidades. También se ha avanzado en el fortalecimiento del registro de la población en situación de desplazamiento, como consecuencia de los autos de registro

Estos puntos de atención responden a las órdenes de la Corte Constitucional, en cuanto al mejoramiento de la atención para con esta población, pues las UAO se ubicaron en cada una de las localidades donde llega la mayor cantidad de población desplazada, de igual manera, en estas Unidades de atención se ayuda al fortalecimiento del registro de esta misma población, pues se tiene un control de la cantidad de desplazados en diferentes categorías (edades, géneros, tipo de desplazamiento) y de las condiciones en que viven para saber que ayudas se les puede brindar. De igual forma se identifican los criterios de diferenciación a los que hace alusión la Corte Constitucional.

En este punto se nota la incidencia de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, pues desde el fallo de la misma, se refiere a la precariedad de indicadores y mecanismos de seguimiento como uno de los problemas de la política pública de atención a la población desplazada, lo cual se reitera por ejemplo en los Autos 178 de 2005 y el 027 de 2008. Con este registro que se realiza en las UAO se está ayudando a mejorar el control del número de desplazados y el seguimiento que se les realiza a los mismos, para saber si está siendo efectivo el goce de los derechos, siendo influencia clara de la Sentencia T-025.

También en la parte resolutoria de la Sentencia, se le comunica al Sistema Nacional para la Atención Integral a la población desplazada el *estado de cosas*

⁹⁴ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”. p. 109

inconstitucional, con el objetivo de diseñar un plan de acción para superarla, dando especial atención al componente de ayuda humanitaria, por ello, desde este aspecto se empieza a influenciar para la creación de las UAO, como el principal ente de acción en este tema, pues no se puede olvidar que desde allí se canalizan las ayudas de bonos alimentarios, transporte de emergencia etc.

4.1.3 Estabilización socio-económica: En esta fase se desarrollaron políticas de arraigo para la población que quiere permanecer en Bogotá y para la que quiere retornar a su lugar de origen para restablecerse social y económicamente, por ello se tomo en cuenta el Protocolo de Retorno por parte de la Secretaria de Gobierno de Bogotá, este es un instrumento mediante el cual, “la población desplazada junto con las entidades de gobierno, y las no gubernamentales que acompañan estos procesos, deben generar acciones de concertación y coordinación que conlleven a la población desplazada a la estabilización socio económica⁹⁵”. De igual forma se presentaron actividades coordinadas con la nación y otros entes, para la generación de proyectos productivos y por ende el auto sostenimiento de las familias desplazadas

En lo anterior también se encuentra una influencia de la Sentencia puesto que la Corte considera como derechos mínimos y que deben ser atendidos por el Estado, una estabilización socio económica así como el de proveer información necesaria sobre el lugar de retorno. En la presente monografía, el tema está propuesto en el punto 9, numerales 8 y 9 como consecuencia directa de los mandatos emanados de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional

Con el diseño de la estrategia expuesta, con los resultados obtenidos en cada política se puede decir que se aplicó el criterio de prioridad en la atención a la población desplazada dispuesto por la Corte Constitucional en la quinta parte de la Sentencia T-025 de 2004. Por medio de este instrumento (el PIU) el distrito “atiende

⁹⁵ Ver Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social. “Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada.” Bogotá 9 de mayo de 2006. p.2. Documento electrónico

lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 en lo relativo a los contenidos mínimos de la política pública”⁹⁶

4.2 TEMAS ESPECÍFICOS.

En cuanto a los demás temas como la salud, la educación, la vivienda o la generación de proyectos productivos se presentan unos logros importantes. Estas políticas también estuvieron en gran medida influenciadas por la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional como se va a explicar.

4.2.1 Salud. En este tema se presenta un avance enorme con la política pública que se estableció, ya que durante la validez de la declaración como desplazado, se garantiza la atención de urgencias y todos los servicios incluidos en el POS en las 22 ESE e IPS privadas contratadas. Después Acción Social certifica la condición de desplazado a través de la base de datos Sistema de información de población desplazada SIPOD. Con el fortalecimiento de la coordinación entre SDS⁹⁷, Acción Social y los Hospitales de la Red Pública e IPS privadas se busca mejorar la calidad de la atención.

Con lo anterior se consiguió, primero, que el usuario que esté activo en el Régimen Subsidiado fuese atendido con cero copago, segundo, que el usuario incluido en listado censal, fuese atendido como participante vinculado con cero cuota de recuperación, tercero, La inclusión de novedades (nacimientos, inconsistencias en documento identidad, nombres, fallecimientos, inclusión de otros beneficiarios entre otros), y cuarto la orientación al desplazado sobre derechos y deberes como usuario de servicios de salud.⁹⁸

⁹⁶ Ver FAMIG, CODHES y OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha” p. 130

⁹⁷ Secretaria distrital de Salud.

⁹⁸ Comparar Secretaria Distrital de Salud. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá sin indiferencia. “Gestión para la atención en salud de la población especial desmovilizada y desplazada en Bogotá D.C”. Diapositiva 21, 22. Documento electrónico.

De igual forma están las brigadas del programa *salud a su hogar* para las personas de la población vulnerada y desplazados que no se han registrado en el sistema oficial por considerar que el proceso de declaración y registro puede poner en riesgo su vida⁹⁹. También, instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, brindan acompañamiento y atención psicosocial en sus diferentes niveles individual, familiar y grupal a través de las Unidades Móviles y la Secretaria de Integración Social (Bogotá)¹⁰⁰. Del mismo modo, otro avance en la política pública con motivo de la circular 006 de 2006 de la Secretaria de Salud y de acuerdo con Médicos Sin Fronteras, en Bogotá se cumple con los estándares de accesibilidad al sistema de atención en salud y no es necesaria la presencia de este organismo internacional en la zona¹⁰¹.

Este tema de la salud está explícitamente ordenado por la Corte Constitucional en la parte resolutoria de la Sentencia T-025 de 2004 en el numeral décimo tercero de la parte resolutoria, donde se ordena a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Salud de las entidades territoriales, adelantar de manera coordinada, todas las acciones necesarias para garantizar el acceso efectivo de los accionantes al sistema de salud, sin embargo los efectos de la sentencia se extienden a toda la población desplazada. En el programa *salud a su hogar*, se evidencia la influencia de la Sentencia, en un Auto 200 de 2007 que se menciono anteriormente en cual se protege el derecho a la vida y la seguridad personal de algunos a los líderes desplazados. También, en las UAO se brinda información “sobre la ruta crítica de atención en salud para la población en situación de desplazamiento, siguiendo así los lineamientos señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004”¹⁰².

⁹⁹ Comparar FAMIG, CODHES y OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p.131.

¹⁰⁰ Comparar FAMIG, CODHES y OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p.131.

¹⁰¹ Comparar FAMIG, CODHES y OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p.131.

¹⁰² Ver FAMIG, CODHES y OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p.131

4.2.2 Educación. En este tema se presentaron logros como la cobertura del grado 0 al grado 11, superando lo que establece el gobierno nación, que está entre los grados 1 y 9. Además al acabar la etapa del colegio, los estudiantes pueden acceder a otros niveles o programas de educación como es el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).¹⁰³

Todos estos trámites para acceder a unos niveles más altos de educación, tienen su inicio en las UAO. De igual manera para acceder a educación superior, se debe realizar un procedimiento en conjunto con las UAO y Acción Social, para la certificación correspondiente y participación en la obtención del cupo. En cuanto a los niveles más bajos de educación, también están los programas ofrecidos por el ICBF: como los jardines infantiles, hogares comunitarios etc.

La influencia de la Sentencia T-025 se muestra de igual manera con los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento, expuestos en la parte 9 de la Sentencia en el numeral 7, allí se enuncia que “la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su *acceso* a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona.”¹⁰⁴ Sin embargo, como se menciono anteriormente, el distrito supera esta obligación mínima que tiene el Estado y por lo tanto lo ordenado por la Corte Constitucional en cuanto a educación se refiere.

4.2.3 Vivienda. La meta que se había propuesto el distrito era desembolsar subsidios complementarios a 1.473 familias, con lo que se alcanzaría una inversión de 13 mil millones de pesos.¹⁰⁵ En este caso las UAO están encargadas de orientar a la población sobre los mecanismos de las convocatorias para el subsidio que brinda el Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda.

¹⁰³ Comparar FAMIG, CODHES y OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p.133

¹⁰⁴ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. p. 78

¹⁰⁵ Comparar FAMIG, CODHES y OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha”. p.134

Un logro que se realizó con la expedición del Decreto 200 de 2006 (además de lograr un subsidio principal) es que las familias que hubiesen obtenido subsidio de vivienda de la bolsa nacional para Bogotá, tendrán la oportunidad de acceder a un subsidio complementario con recursos aportados por el Distrito Capital. Es decir se podrá tener un complemento, para la ayuda en vivienda, sin embargo, es claro que el procedimiento para adquirir este subsidio es bastante demorado, lo que dificulta la credibilidad en la misma política.

En este caso la Sentencia T-025 de 2004 en la parte resolutoria en el punto décimo, se refiere a las ordenes puntuales en el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda, haciendo un llamado a las entidades encargadas de estos programas a nivel departamental y municipal para que contesten de fondo, de manera clara y precisa las peticiones que sean solicitadas por los actores del proceso, teniendo en cuenta unos criterios específicos. Aunque en esta parte no se está evidenciando la influencia clara de la Sentencia T-025 en la política pública, se sobre entiende, es deber del Estado y de la administración distrital superar el estado de cosas inconstitucional para con esta población desplazada y esta es una buena forma de hacerlo, mediante el subsidio de vivienda que se le brinda a las personas en situación de desplazamiento.

4.2.4 Proyectos productivos, empleo y seguridad alimentaria. En este tema se han asignado 20 cupos para cada Unidad de Atención y Orientación UAO, para incluir a la población desplazada en los programas de *Bogotá emprendedora*, *empresarios sin indiferencia* y *Misión Bogotá*. Estos cupos son administrados por la Secretaria de Gobierno en cada oficina.¹⁰⁶

En cuanto al programa “*Bogotá Sin Hambre*”, “más de 9 mil familias de población desplazada asentadas en Bogotá, se vieron beneficiadas entre 2004 y 2005. Con bonos anuales canjeables por alimentos; otras accedieron a los comedores

¹⁰⁶ Comparar FAMIG, CODHES y OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha” p.137

comunitarios, y un buen número de ellas a los planes alimentación escolar y agricultura urbana”¹⁰⁷.

También se presentaron una serie de avances en cuanto a las políticas de entidades no gubernamentales en materia de generación de ingresos. Sin embargo los proyectos impulsados por el gobierno nacional y la administración distrital, no alcanzan a tener un nivel de cobertura suficiente, siendo el componente de atención con mayores falencias.

En este punto la influencia de la sentencia T-025 de 2004 se ha basado principalmente en la obligación del cumplimiento del Decreto 2569 del 2000 en cual se regulan estos programas de proyectos productivos en forma general, además de ordenar dar respuesta a la solicitud de proyectos productivos por parte de los que impusieron la acción de tutela.

¹⁰⁷ Ver FAMIG, CODHES y OIM. “Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha.” p. 138

5. CONCLUSIONES

En el capítulo anterior se puede inducir que se da respuesta a la pregunta que se planteo al principio del trabajo ¿Qué ha representado la sentencia T-025 de la Corte Constitucional sobre la “*no protección a la población desplazada*” en la formulación y aplicación de políticas públicas para la atención a la población en situación de desplazamiento durante la administración de Luis Eduardo Garzón? Por lo tanto se pudo concluir que:

La hipótesis que se planteó al principio de la investigación resulta cierta, pues la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional si incidió directa y positivamente en la formulación y aplicación de políticas públicas para la atención a la población en situación de desplazamiento en Bogotá durante el periodo de Gobierno del Alcalde Luis Eduardo Garzón. Esto lo vemos en la explicación que se presento en el último capítulo, pues se logro implementar toda una política pública siguiendo los parámetros que dictamino la Corte constitucional, además de seguir en muchos de los casos los autos obligatorios dictaminados por esta misma institución.

Sin embargo, es cierto que no se pueden descartar otros factores, como la orientación social del ex alcalde de Bogotá Luis Eduardo Garzón, pues la mayoría de los programas tenían implícito un factor social. Además el fallo de la Corte Constitucional con la Sentencia T-025 se presentó en el 2004, primer año de gobierno del ex alcalde.

Por otro lado, uno de los argumentos que pueden corroborar esta hipótesis son los avances o por lo menos la atención a temas fundamentales como son salud, educación, vivienda y proyectos productivos para la población en situación de desplazamiento, pues aunque no se nombre explícitamente en la Sentencia, si se hace en algunos Autos obligatorios que buscan el cumplimiento de dichas ordenes por parte de todos los entes territoriales.

Por ello los resultados muestran a Bogotá como una de las ciudades que va a la vanguardia en el tema de atención a la población desplazada, al contar con un Plan

Integral Único de Atención a la población desplazada (PIU), en el que se toman una serie de políticas para cumplir con cada una de las fases.

De esta forma vemos que durante la administración de Luis Eduardo Garzón como Alcalde de Bogotá se logró cumplir con gran parte de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional y sus Autos de cumplimiento. Sin embargo la superación del “estado de cosas inconstitucional” que dictaminó la Corte constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 es muy difícil de superar, ya que la ausencia de políticas más eficaces en temas como el de la vivienda, pues aunque se tienen algunas políticas, estas no son suficientes para cumplir con las demandas de esta población.

De igual forma y aunque no se nombre en el desarrollo de esta investigación, la falta de sensibilidad en algunos funcionarios para con las personas en situación de desplazamiento, dificultan que se lleve a cabo la aplicación de las políticas públicas en toda la ciudad. Además de la ausencia de programas para jóvenes y niños en la ciudad.

Sin embargo este no era el objetivo de esta investigación, lo que se quería era establecer la incidencia que había tenido la sentencia T-025 de la Corte Constitucional en la formulación y aplicación de políticas públicas en Bogotá, sobre la atención a la población en situación de desplazamiento, durante la administración de Luis Eduardo Garzón, y este objetivo lo vemos cumplido en el capítulo 4, en cada uno de los puntos que se presentaron.

BIBLIOGRAFIA

Bello Albarracín, Martha Nubia. *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Otros documentos

Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social. “Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada.” Bogotá 9 de mayo de 2006, consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1934&pagID=3177>

Alcaldía Mayor de Bogotá.- Secretaria de Gobierno. “Bogotá y la población desplazada. Por el derecho a vivir derecho”. *s.p.i.* Folleto.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe final Plan de Desarrollo 2004-2007”

Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004. Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-008. Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Bogotá 3 de Junio 2004. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13607>

Consejo Nacional de Política Económica y Social “Documento CONPES 2804

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES. “La Política Pública de Atención al Desplazamiento. El proceso de la sentencia T-025” Bogotá, *s.f.* Cuadernillo.

Congreso de Colombia. “Ley 387/1997”. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/Ley387de1997.pdf>

Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C. Enero 22 de 2004.

Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Ospina. Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf>

Diccionario jurídico lexjuridica. “Temeridad” Consulta realizada en diciembre de 2008.

Disponible en la página web: <http://www.lexjuridica.com/diccionario/a.htm>.

Diccionario jurídico lexjuridica. “Auto” Consulta realizada en diciembre de 2008.

Disponible en la página web: <http://www.lexjuridica.com/diccionario/a.htm>.

Fundación de atención al migrante- FAMIG, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, Organización Internacional para las Migraciones – OIM. *Gota a Gota: Desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha*, Bogotá-Colombia, julio de 2007

Hoyos Aristizabal, Luís Alonso. “Retos de la política de atención integral a la población desplazada 2002-2006”. Bogotá, 2003.

Ibáñez, Ana María y Vélez, Carlos Eduardo. “Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: una distribución desigual de las responsabilidades municipales”. Universidad de los Andes. Documento CEDE 2003-37. ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)

Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea. “Public Policies to Assist Internally Displaced Persons: The Role of Municipal Authorities”. The Brookings Institution –

University of Bern. Project on Internal Displacement. Diciembre 2008. Disponible en el página Web: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/1203_colombia_ibanez/1203_colombia_ibanez.pdf. Consulta realizada el 28 de Diciembre de 2008.

Mayntz Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en “*Revista del CLAD Reforma y Democracia*”. No. 21 (Oct. 2001). Caracas. Disponible en la página web: <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf>.

Medios para la paz. “Compromiso con la población en situación de desplazamiento. Acuerdo de voluntades”. Consulta realizada Noviembre 2008. Disponible en la página web: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=1822>

Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, “Acuerdo no. 006 de marzo 19 de 1997 por el cual se fijan políticas para la atención de población desplazada por la violencia” consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1325.pdf>

Ministerio del Interior, “Decreto 976 del 9 de abril de 1997 por medio del cual se reglamenta el Artículo 70 del Decreto-Ley 919 de 1989”. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5277>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y Proyecto Bogotá Como Vamos. “La población desplazada en Bogotá. Una responsabilidad de todos”. Foro sobre la población desplazada en Bogotá. Memorias. Julio de 2003.

Organización de Naciones Unidas. “Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos”. 11 de febrero de 1998. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web:

<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1998-53-ADD-2.html>

Palacios Sanabria, María Teresa. “Política Pública con enfoque en Derechos sociales: realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme”. Estudios Socio jurídicos. Bogotá Colombia. Abril 2007.

Procuraduría General de la Nación. Defensoría del pueblo. “El desplazamiento forzado en Colombia”. Bogotá 2003.

República de Colombia, “Constitución Política de Colombia de 1991”. Consulta realizada en agosto de 2008. Disponible en la página web: <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>.

Salazar Vargas, Carlos. “Las políticas públicas”. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 1999.

Secretaria de Educación. Resolución 6147 del 31 de diciembre de 2004 “Por la cual se modifica el artículo tercero de la Resolución 4670 del 20 de Octubre de 2004”

Secretaria de Hacienda Distrital. “Diagnóstico, políticas y acciones en relación con el desplazamiento forzado hacia Bogotá”. Serie equidad y bienestar No 4. Cuadernos de la ciudad. Bogotá D.C Abril de 2004.

Secretaria Distrital de Salud. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá sin indiferencia. “Gestión para la atención en salud de la población especial desmovilizada y desplazada en Bogotá D.C”. Diapositiva 21, 22. Consulta realizada en diciembre 2008. En sitio web: http://www.asivamosensalud.org/descargas/Harold_Cardenas_sinfotos.pdf.

la Unidad Técnica Conjunta - UTeC y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR. “El Desplazamiento Forzado en Colombia 10 Años de

política pública. Síntesis de avances, retos y rutas de la aplicación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado”. Bogotá. 2007.