

ANÁLISIS DE LOS FACTORES POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS QUE HAN
INCIDIDO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T – 025 DE 2004 DE LA
CORTE CONSTITUCIONAL EN LA ALCALDÍA DE SAMUEL MORENO ROJAS
(PERIODO 2008 – 2011)

LAURA PATRICIA VILLANUEVA ARÉVALO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis de los factores Políticos y Administrativos que han incidido en el cumplimiento de la Sentencia T – 025 de 2004 de la Corte Constitucional en la Alcaldía de Samuel Moreno Rojas (Periodo 2008 – 2011)”

Estudio de Caso
Presentado como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Laura Patricia Villanueva Arévalo

Dirigido por:
Silvana Torres Pacheco

Semestre II, 2011

A Dios, por darme la fortaleza para continuar en cada uno de los momentos difíciles.

A mi familia, por ser el motor de mi vida y darme su apoyo incondicional.

A mi abuelita, que desde el cielo es mi ángel de la guarda y desde allá me envía sus bendiciones.

A mi abuelito, por ser el gran ejemplo de mi vida, por compartir mi pasión por la política y por esperar tanto de mí.

A mis amigos, amigas y todas las personas que fueron testigos de este proceso y me han acompañado en cada una de las etapas de mi vida.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo significa la finalización de una de las etapas más importantes de mi vida en, la cual se centra el aprendizaje de todo mi paso por la Universidad del Rosario. A esta Institución quiero agradecerle el otorgarme las herramientas necesarias para formarme como una politóloga integral capaz de atender las principales necesidades de la sociedad y dispuesta a consolidar un proyecto en torno a este ideal. Durante este proceso, una gran cantidad de personas me manifestaron su apoyo y acompañamiento, por eso hoy quisiera agradecerles a todos y cada uno de los que participaron en este trabajo por darme el impulso necesario para continuar.

De manera muy especial, quiero expresarle mis más sinceros agradecimientos a mi directora, quien fue una ayuda fundamental en todo este proceso. Su compromiso y exigencia me permiten entregar hoy este trabajo, producto de un gran esfuerzo y de la labor constante de estos meses. Sin su entrega el resultado no sería el mismo porque más que una directora, se convirtió en una guía, en un apoyo y aun más importante en una amiga.

Finalmente, agradecerle a mi país por enamorarme cada día más con sus dinámicas de transformación, es Colombia la que me inspira y me conduce por ese camino que me lleva analizar esta compleja pero fascinante sociedad, así pues este trabajo hace parte de la realización de un gran proyecto, el de mi vida.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. CONTEXTO SOCIPOLÍTICO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA	4
1.1. DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO	7
1.2. POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA EL DESPLAZAMIENTO	11
2. SENTENCIA T – 025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES (ECI) Y AUTOS DE COORDINACIÓN NACIÓN – TERRITORIO	18
2.1. SENTENCIA T – 025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	18
2.2. MODELO DE ARTICULACIÓN NACIÓN - TERRITORIO	22
3. DESPLAZAMIENTO EN BOGOTÁ: IMPLEMENTACIÓN DE LA SENTENCIA T – 025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR LA ALCALDÍA DE SAMUEL MORENO ROJAS DURANTE EL PERIODO 2008 – 2011	31
3.1. DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO EN BOGOTÁ D.C.	31
3.2. POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL PARA EL DESPLAZAMIENTO	33
3.3. ALCALDÍA DE SAMUEL MORENO ROJAS, PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR 2008 – 2011	35

3.4. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ALCALDÍA DE SAMUEL MORENO ROJAS FRENTE A LA SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL 38

4. CONCLUSIONES 48

BIBLOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Cuadro. Indicadores Sectoriales y de Coordinación Nación – Territorio.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno del desplazamiento interno forzado en el mundo representa una problemática de gran envergadura que impacta a aquellas personas que se ven obligadas a migrar dentro del territorio de su país huyendo de las zonas de conflictos y de las persecuciones de los actores armados, debido al contexto de violencia en el que se encuentran y del cual resultan ser las principales víctimas. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, son aproximadamente 26 millones de personas desplazadas alrededor del mundo que sufren este drama al interior de los diferentes países.

En el caso de Colombia, el desplazamiento forzado interno representa una de las principales consecuencias que ha dejado el contexto de violencia armada sufrido en el país a lo largo de las últimas décadas. Lo anterior, se ha visto traducido en flagrantes violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario - DIH, principios consagrados en la jurisprudencia y en la legislación colombiana.

Desafortunadamente, la magnitud que ha tenido el fenómeno del desplazamiento es tal, que ha desbordado la capacidad de respuesta institucional, si bien el Estado colombiano en virtud de su definición como Estado Social de Derecho, ha realizado acciones para avanzar en el desarrollo de soluciones integrales que procuren prevenir y atender esta problemática, así como la restitución de los derechos individuales y colectivos de esta población, los resultados no han sido los esperados.

Esta situación hace que Colombia sea un caso único a nivel mundial y según ACNUR registre un deshonroso lugar con la más alta cifra de desplazamiento interno a escala global.

A pesar de ser un Estado que ha firmado numerosos tratados internacionales para la defensa de los Derechos Humanos, el conflicto armado persistente en el país no ha permitido que Colombia garantice a todos sus ciudadanos el Goce Efectivo de sus Derechos. Lo cual ha llevado a las instancias constitucionales a pronunciarse sobre el accionar del Estado para darle solución a esta problemática. Así pues, en el

marco de esta situación de vulneración de derechos la Corte Constitucional se manifestó profiriendo la Sentencia T-025 de 2004 en la cual establece que el país atraviesa por un *Estado de Cosas Inconstitucional*, en adelante ECI frente al problema del desplazamiento. En la Sentencia, la Corte Constitucional le ordena al Gobierno Nacional fortalecer su política para la población desplazada y exige un mayor compromiso de ciertas entidades frente al tema para la superación del ECI.

Uno de los principales problemas que la Corte Constitucional señala para la superación del ECI es la falta de coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales para la implementación de políticas encaminadas a darle solución a esta problemática.

Así las cosas, resulta pertinente analizar el efecto que ha tenido esta última causa en la superación del ECI y como las órdenes de la Corte han servido de impulso para el accionar y la participación de las Entidades Territoriales, en el abordaje de la problemática del desplazamiento para reducir sus niveles de manera sustancial. Específicamente, la investigación tomará como estudio de caso las acciones realizadas por la Alcaldía de Bogotá D.C. durante el periodo de Samuel Moreno Rojas entre los años 2008 – 2011, para garantizar la atención integral a la población en situación de desplazamiento en la ciudad de acuerdo con sus competencias.

Bogotá como Distrito Capital, recibe constantemente un considerable flujo migratorio de población desplazada por causa de la violencia. En efecto, es una de las ciudades más receptoras del país, donde el desplazamiento se ha caracterizado por presentarse de forma individual y familiar, evidenciando una tendencia a la concentración en las localidades más pobres. Esta realidad, la del fenómeno del desplazamiento forzado en Bogotá, por su naturaleza y magnitud plantea múltiples cuestionamientos y enormes desafíos respecto al impacto que genera sobre la ciudad, su sociedad y el Estado.

Así pues, la presente investigación intenta abordar esta problemática, evaluando las acciones del destituido Alcalde Samuel Moreno Rojas y de Clara López como alcaldesa encargada durante su periodo de gobierno, ofreciendo una mirada actualizada del problema y crítica frente a los resultados. No obstante, en este

punto es preciso señalar que frente a las cifras específicas del fenómeno utilizadas en la investigación, no existe un consenso que iguale los datos de los registros oficiales, con las de ACNUR y CODHES, organizaciones no gubernamentales que presentan estimaciones importantes con una connotación internacional y social sobre la magnitud del desplazamiento y sus graves consecuencias.

Los planteamientos que desarrollan la situación esbozada anteriormente, se encuentran estructurados en tres apartes. El primero, realiza una descripción general de las principales características del contexto sociopolítico colombiano, indicando la dinámica que ha tenido el desplazamiento forzado interno en el país. Posteriormente, se establecen los principales mecanismos e instrumentos que ha diseñado el Estado colombiano para abordar este problema, haciendo especial énfasis en la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional. En el tercer aparte, se analiza la labor de la Alcaldía de Bogotá 2008 – 2011 en la implementación de la orden, señalando su alcance y resultados. Pasando finalmente a las conclusiones del trabajo con base en el resultado de las revisiones bibliográficas realizadas.

El presente trabajo se desarrolla a través de una metodología de investigación de tipo cualitativo que abarca un periodo definido de cuatro años, limitando los estudios a analizar y los aspectos a tener en cuenta. Para su desarrollo, fueron utilizados datos estadísticos emitidos por Entidades del Estado, y Organizaciones Internacionales como insumo adicional de los referentes teóricos estudiados para efectuar un análisis sobre la situación de desplazamiento en la ciudad de Bogotá.

La contribución de la investigación se hace evidente en la medida que conlleva a la revisión de los avances del tratamiento que se le ha dado al tema en Bogotá, y permite llevar a cabo la evaluación de las políticas diseñadas para su prevención y atención; analizando si los instrumentos institucionales implementados por la Alcaldía a través del modelo de articulación Nación - Territorio fueron suficientes para abordar la problemática. Asimismo, arroja una serie de conclusiones y enseñanzas que denotan la necesidad de más estudios investigativos sobre el tema que puedan servir de reflexión para aplicar en escenarios similares.

1. CONTEXTO SOCIPOLÍTICO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

El conflicto armado colombiano se ha expresado a lo largo de las décadas en el enfrentamiento entre actores armados o grupos al margen de la ley y las fuerzas militares del Estado. Esta ha sido una lucha que ha pasado por varias etapas de recrudecimiento cuyo resultado ha sido la victimización de la población civil que ha estado en medio del conflicto. Los antecedentes de este último datan de mucho tiempo atrás, desde principios de la independencia del Estado colombiano la violencia se ha hecho presente, esto se puede observar en todas las guerras civiles que se desarrollaron durante el siglo XIX, así como en el periodo de violencia del siglo XX impulsado por el conflicto entre los partidos tradicionales colombianos, el Liberal y el Conservador. Es claro que la historia del país no ha cesado de tener episodios de violencia.

El conflicto colombiano ha tenido como principales protagonistas a los diferentes grupos armados al margen de la ley que han operado en el país. En esta medida, su conformación se explica a partir del contexto de violencia, debido al “sentimiento de un vacío de poder, la fragmentación de los partidos tradicionales y el deterioro institucional del país, que le dieron vía libre a la conformación de grupos extremistas de las dos grandes facciones políticas del país, la izquierda y la derecha”¹. El primer grupo en surgir fue la extrema izquierda a través de las FARC, conformando una guerrilla alineada con los grupos de autodefensa campesinos que habían surgido en Colombia en el año 1949. El segundo grupo en conformarse fue el ELN alrededor de 1965 – 66 siguiendo la idea del proyecto cubano para extender y prolongar la revolución por todo el continente americano.

Fue durante los años 80 donde se fortalece la propagación de estos grupos por todo el territorio colombiano, lo que representó una reconfiguración de dominio y control para la nación. Los años 80 dan cuenta de ser una época de caos y confusión, donde claramente la estabilidad política sufría uno de sus grandes retos debido a la crisis que se desarrollaba por las guerrillas y la delincuencia.

¹ Ver Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968 – 1988*. 1989. p. 367.

En el marco de este contexto que surge un nuevo fenómeno a partir de los años 90, llamado Paramilitarismo. Se trataba de grupos armados al margen de la ley que se organizaron en las zonas rurales del país, con el supuesto fin inicial de defenderse de los grupos armados de la extrema izquierda en Colombia, combatiendo a las guerrillas que operaban en el país.

Este fenómeno tuvo un impacto inmediato y rápidamente se extendió a lo largo del territorio, gracias a la participación de ricos hacendados, colonos y pequeños industriales que en 1990, conformaron una entidad mayor llamada Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. Si bien este grupo de la extrema derecha aparece en principio como contraposición y defensa de las guerrillas, pronto se entregaron al secuestro y al asesinato. Paralelo a ello, el auge de la economía clandestina adquiría cada vez más poder. Específicamente, el mercado de la droga se propagaba por toda la sociedad colombiana y profundizaba aún más las perspectivas del conflicto armado.

El Paramilitarismo como se le conoce a este fenómeno, se involucró con el narcotráfico y las grandes mafias de la droga en el país ganando cada vez más poder y necesitando más territorios para implantar cultivos de droga que fortalecieran económicamente al grupo. De esta forma, “las autodefensas, que en principio se constituyeron como grupos armados para defenderse exclusivamente de las agresiones guerrilleras, pronto pasaron a ser ellas mismas actores de agresión perpetuando actos como masacres, asesinatos y desplazamientos”².

Una de las grandes consecuencias del fenómeno del Paramilitarismo fue la infiltración en el Estado colombiano, fenómeno que tuvo grandes implicaciones en la configuración del país durante los años 90. Se trataba de ejércitos fortalecidos que se inmiscuyeron en la burocracia haciendo elegir a sus congresistas y funcionarios en el gobierno central para manejar regiones enteras.

Por su parte, el Paramilitarismo se armaría de gobiernos locales para dominar territorios donde instauraría nuevos órdenes, protegidos por algunos de los cuerpos legislativos a los que llegaron a controlar, proyectando así su infiltración en

² Ver Paramilitares y Conflicto Armado en Colombia. “Historia”. 2011. Consulta Electrónica.

la burocracia estatal. De este modo, el Paramilitarismo “se convirtió en una fuerza beligerante, autónoma capaz de intervenir en la definición de la forma global del Estado”³.

En este contexto de los años 90, los grupos sociales a nivel rural se veían atravesados por este nuevo orden que se fortalecía a partir de los excedentes del narcotráfico. En este panorama, de disputa entre guerrillas y paramilitares por la configuración del Estado, la población rural dejó de ser vista bajo la huella tradicional de territorios campesinos, para pasar a representar las áreas de influencia, presencia y dominación del narcotráfico que buscaba fortalecer a los grupos armados en aras de cumplir su propósito de controlar todo el territorio del Estado colombiano.

Fue así como el surgimiento y la evolución de estas nuevas fuerzas sociales con carácter político y económico, llevó a la población campesina de estos territorios a huir por temor a perder su vida o porque eran obligados abandonar sus predios si no accedían a colaborar con la nueva estructura productiva que en estos territorios se consolidaba. En el marco de esta situación y debido a la intensificación del conflicto armado, se evidencia el desplazamiento forzado interno en Colombia, como la mayor consecuencia de la expansión geográfica y de la necesidad de controlar territorios por parte de estos grupos al margen de la ley. El desplazamiento interno forzado se extendió a lo largo del territorio nacional, convirtiéndose en la principal herramienta para la reconfiguración sociopolítica del país que le daría paso a una de las más grandes problemáticas que afecta actualmente al Estado colombiano.

³ Ver Duncan. *Los Señores de la Guerra*. p. 20.

1.1 DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

Para analizar la dinámica del desplazamiento forzado interno, es necesario precisar algunas definiciones. En este sentido, ACNUR⁴ ha diferenciado el concepto de desplazado frente a otras nociones como refugiado y migrante internacional. Así, esta Agencia de las Naciones Unidas considera que “migrante es una persona que escoge por voluntad propia vivir en otro país, refugiado hace referencia a aquella persona que se ve obligada a buscar protección por fuera de su país y finalmente, un desplazado interno es una persona que se ve forzada a buscar protección y migrar dentro del territorio de su mismo país”⁵.

De acuerdo con el Internal Displacement Monitoring Center – IDMC, “el desplazamiento forzado es un fenómeno que ha afectado a más de 25 millones de personas alrededor del mundo como consecuencia de conflictos armados, guerras internas, guerras civiles o catástrofes naturales”⁶. Este ha sido un proceso de reconfiguración social que ha ocurrido principalmente en países de África como Sudán, República Democrática del Congo, Kenia, Liberia y Somalia, y Asia, tal es el caso de Afganistán, Filipinas, Irak y Pakistán, entre otros. Para el caso de América Latina, los países que registran los niveles más altos de desplazamiento son Colombia, Perú, México y Guatemala respectivamente. No obstante, es preciso señalar que en cada uno de estos Estados el fenómeno ha tenido lugar por motivos diferentes, como son las condiciones socioeconómicas presentes en el país. Por ejemplo, si se toma el caso de los países Africanos, el desplazamiento tiene lugar principalmente por los ataques de la fuerza pública a la población civil, lo que ha

⁴ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR establecida el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver los problemas de los refugiados en todo el mundo. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados. Así como garantizar que todos puedan ejercer el derecho a solicitar asilo y encontrar refugio seguro en otro Estado, con la opción de regresar a sus hogares de forma voluntaria, integración local o el reasentamiento en un tercer país.

⁵ Ver ACNUR. “Precisiones Conceptuales sobre el Desplazamiento Forzado”. 2006. p. 15. Documento Electrónico.

⁶ Ver Sector Privado y Desplazamiento Forzado Interno en Colombia. *Contexto General del Desplazamiento Forzado Interno (DFI)*. 2011. p. 8.

ocasionado que las migraciones sean de carácter masivo, en búsqueda de refugio en otros países.⁷

En Colombia, como hemos señalado en párrafos anteriores, la dinámica es diferente y evidencia un desplazamiento principalmente de tipo interno e individual. Específicamente, la Ley 387 de 1997 en Colombia, define como desplazado a “toda persona que ha abandonado sus actividades económicas habituales, su lugar de residencia y ha sido vulnerada en virtud del conflicto armado interno, disturbios, tensiones, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al DIH, desastres naturales, entre otros”⁸. En efecto, según la legislación colombiana hay lugar a desplazamiento cuando este se configura como una medida de protección para su vida.

En este orden de ideas, es preciso mencionar que en el caso colombiano, el éxodo de población rural hacia las ciudades ha sido un fenómeno de tal magnitud que ha tenido grandes repercusiones a nivel político y económico, si se tiene en cuenta que esta problemática ha limitado la capacidad de acción de las autoridades, dejando costos sociales de grandes proporciones.

La crisis humanitaria de este fenómeno que se suma al delito de lesa humanidad que corresponde el desplazamiento forzado, se evidencia en el cambio que representa para las personas desplazarse de su residencia y llegar a un lugar desconocido a insertarse en nuevas formas de relación que responden a distintas dinámicas sociales para participar en los diferentes modos de producción. Los desplazados en su gran mayoría, son personas cuyas condiciones sociales, económicas y políticas responden a comportamientos rurales donde han construido sus procesos de inclusión social. No obstante, se ven obligadas a huir asumiendo el desplazamiento como una forma de proteger su vida, renunciando a sus bienes, a su cultura como causa del conflicto armado que por décadas ha sufrido el país y que ha

⁷ Comparar Velásquez, Andrea e Ibáñez, Ana María. *La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?* 2008. p. 12.

⁸ Ver Congreso de la República. “Ley 387 de 1997. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD”. 1997. Consulta Electrónica.

dejado como resultado además de muertes y el deterioro del aparato estatal, la problemática del desplazamiento forzado.

Específicamente, el desplazamiento empieza a ser un fenómeno evidente en Colombia a finales de los años 80 y a lo largo de las últimas décadas el problema se ha intensificado. Si bien son muchas las razones que explican su surgimiento, la más relevante es la carencia de las garantías mínimas de seguridad y protección de la vida e integridad física de la población desplazada, como causa del conflicto interno armado que todavía vive el país. En este sentido, el desplazamiento forzado se ha constituido como un mecanismo de transformación social, y de control poblacional y territorial, utilizado por los actores del conflicto, que ha dejado con el paso del tiempo a la sociedad colombiana en un problema humanitario de gran complejidad, reiterando que el DIH establece que es una grave violación de los Derechos Humanos que deja efectos irreparables en la población civil.

Los efectos socioeconómicos resultantes de este fenómeno se evidencian de manera inmediata, en tanto que una vez la población sufre el impacto del desplazamiento se produce una disminución en su economía que se refleja en las dificultades que tienen las personas y los hogares para emprender nuevas actividades productivas en los lugares de recepción. En efecto, se produce un choque económico en la medida que al perder su vocación económica, sus ingresos disminuyen sustancialmente y por ende se ve limitado su acceso a servicios públicos.

Desafortunadamente, estas familias llegan a ciudades nuevas a competir en las dinámicas del mercado sin las herramientas necesarias y sin posibilidad alguna de generar suficientes ingresos por considerarse mano de obra no calificada, lo que ocasiona su refugio en los barrios marginales, en condiciones de habitabilidad precarias, profundizando así los factores determinantes para el deterioro de su calidad de vida. Esta situación se acentúa teniendo en cuenta que la población buscando atención gubernamental se dirige a las ciudades capitales, las cuales se constituyen en los principales centros de recepción de la población desplazada.

En la actualidad, debido a la reiterada violación de los derechos a la población desplazada y como consecuencia devastadora de la prolongación del

conflicto, se ha presentado un incremento considerable en los índices de pobreza del país, que si bien no es atribuible exclusivamente al fenómeno del desplazamiento, este si tiene un impacto negativo en las cifras que evidencian las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Al limitar las alternativas para generar ingresos, los hogares minan su capacidad de subsistencia, incrementando las líneas de pobreza e indigencia. La magnitud del problema es tal que ha tenido un considerable impacto de tipo económico, según el DANE “en el 2010 el 97% de la población desplazada presentaba NBI, y el 80% se encontraba en situación de indigencia”⁹.

Ahora bien, pese a que esta situación ya se venía presentando en el país hacia varias décadas, como se mencionó anteriormente, empezó a ser evidente hasta los años 80 y es precisamente “hasta mediados de los 90 ante la cada vez más demandante población civil víctima del desplazamiento forzado, que hay un reconocimiento por parte de las autoridades de la creciente dimensión del problema y deciden contrarrestar la profunda crisis humanitaria que afronta dicha población”¹⁰. Así, por ejemplo “entre los años 1946 y 1966 cerca de dos millones de personas migraron forzosamente y nunca retornaron, y para 1984 y 1995, aproximadamente 600.000 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado”¹¹.

De acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada - RUPD, en el período comprendido entre 1999 y 2002, Colombia empezó a incrementar los índices de esta problemática, cerca de 13.049 hogares fueron expulsados de sus lugares de origen, sin embargo, los picos más grandes se registran entre 2002 y 2003 cuando el país enfrentó un considerable recrudecimiento del conflicto, lo cual dejó como consecuencia un promedio de 94.498 hogares expulsados constituidos en aproximadamente 266.635 personas desplazadas.¹² Actualmente, “se registra un total

⁹ Ver Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. “Estadísticas Sociales”. 2010. Documento Electrónico.

¹⁰ Ver Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO. “Cátedra sobre Derechos Humanos y Violencia: Gobierno y Gobernanza”. 2007. p.79.

¹¹ Ver Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana. *Cortes y cambio social*. 2010. p. 67.

¹² Comparar Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL. “Cifras del Desplazamiento Forzado Histórico”. 2011. Documento Electrónico.

de 3.826.652 personas desplazadas constituidas en 891.789 hogares según los datos del RUPD”¹³.

A pesar de ser este un fenómeno cuya modalidad en principio respondía a una expulsión de la población rural de su lugar de origen, con el paso del tiempo surgieron otras formas de desplazamiento que deben ser tomadas en cuenta, como son el desplazamiento intra-urbano, que representa la movilización forzada de familias en zonas dentro de las mismas ciudades. Por otro lado, se encuentra el desplazamiento interurbano, que tiene lugar actualmente en Colombia y consiste en la expulsión de familias desde una ciudad hacia otra, generadas por amenazas de bandas y actores armados que luchan por el control de barrios, así como zonas de mayor influencia.

Esta modalidad que surgió en el 2006, se ha presentado como un mecanismo de reconfiguración del crimen organizado en las zonas urbanas del país tras el proceso de desmovilización que lideró el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. Se trata de la conformación de Bandas Emergentes o Bandas Criminales Emergentes a las que se les ha bautizado como BACRIM, que buscan la consolidación y el dominio de las diferentes zonas urbanas del país. Los departamentos donde se conformaron inicialmente estos grupos fueron [Santander](#), [Cesar](#), [Caquetá](#) y [Antioquia](#), sin embargo, hoy en día se han propagado por el territorio nacional llegando incluso a tener presencia en Bogotá, Capital de la República.

No obstante, el desplazamiento más común lo constituye el desalojo planeado de localidades enteras por parte de los actores armados, quienes obligan a las comunidades a trasladarse masivamente bajo su vigilancia y a permanecer en un sitio diferente al de origen.

¹³ Ver ACCIÓN SOCIAL. “Cifras del desplazamiento con corte a 30 de Septiembre de 2011”. 2011. Documento Electrónico.

1.2 POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA EL DESPLAZAMIENTO

Frente a esta situación de vulnerabilidad de derechos, histórica en el país, se hizo cada vez más necesario “dotar al Estado de una herramienta jurídica que hiciera explícitos los derechos específicos de la población desplazada y entregara lineamientos a los funcionarios públicos para atender la emergencia del desplazamiento”¹⁴. El primer paso sin duda alguna era crear una ley que brindara una estructura institucional y creara una política pública para la prevención y atención al desplazamiento forzado interno. En efecto, esto se definió en términos generales, en Julio de 1997 a través de la Ley 387 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en el país”¹⁵. Este fue un mecanismo que constituyó el primer marco jurídico que se le dio a política de atención a la población desplazada, donde la Rama Ejecutiva del poder público y la Rama Legislativa establecieron que los ejes que debía tener la política pública de desplazamiento eran los siguientes¹⁶: Prevención del desplazamiento, Atención Humanitaria de Emergencia, Retorno voluntario y el reasentamiento de la población y Estabilización socioeconómica.

Sin lugar a dudas, esta Ley marcó un gran precedente en términos legales frente al tema del desplazamiento al reconocer explícitamente los derechos de la población desplazada y representó un primer acercamiento a la formulación de políticas públicas nacionales que hasta el momento no habían sido tomadas en cuenta por el Estado colombiano en su conjunto. Incluso en el ámbito jurídico internacional, esta herramienta también representó un punto de quiebre porque hasta el momento de su expedición, no se tenían referentes normativos nacionales e internacionales frente al tema.

¹⁴ Ver ACNUR. *Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*. 2007. p. 15.

¹⁵ Ver UNESCO. “Cátedra sobre Derechos Humanos y Violencia: Gobierno y Gobernanza”. 2007. p. 79.

¹⁶ Ver Congreso de la República. “Ley 387 de 1997”. 1997. Documento Electrónico.

El reconocimiento de la necesidad de una normatividad para el problema del desplazamiento, sentó el precedente para la creación del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada - SNAIPD como estructura institucional para articular retos y acciones que garantizaran a la población desplazada el Goce Efectivo de sus Derechos. La construcción de este Sistema se hizo con el objetivo de implementar la política de la Ley 387 de 1997 y articular sus dimensiones sectoriales para llevarla a los niveles nacional y territorial.

Así pues, el artículo 4° de la Ley 387 crea el SNAIPD conformado por un conjunto de instituciones con un mismo propósito, atender a la población desplazada y unificar la oferta estatal a la población con ocasión del desplazamiento. La coordinación del Sistema fue encargada, en principio, a la Red de Solidaridad Social - RSS y se acompañó con la creación del [Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada](#) - CNAIPD como “órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, tienen a su cargo”¹⁷.

La ruta de acción del SNAIPD fue instaurada con el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, adoptado por medio del Decreto 250 de 2005 y concebido como un instrumento fundamental de política pública en materia de desplazamiento en el cual se definen principios, instancias competentes, líneas de acción y ordenes específicas para las entidades públicas del orden nacional y territorial que desarrollan competencias frente a este tema. En dicho Plan, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades señala que “bajo los principios de subsidiariedad y correspondencia, el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada se ejecutará con los recursos asignados en el presupuesto general de la nación para cada entidad del Sistema y con los recursos que los entes territoriales incorporen en sus presupuestos”¹⁸. De conformidad con lo anterior, el proceso de atención a la población desplazada se desarrolla en el marco de las

¹⁷ Ver Congreso de la República. “Ley 387 de 1997”. 1997. Documento Electrónico.

¹⁸ Ver Presidencia de la República. “Decreto Número 250 de 2005. Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”. 2005. Documento Electrónico.

siguientes fases: Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, Retorno y Estabilización Económica.

Durante la primera etapa, las autoridades deben velar por realizar una adecuada evaluación e identificación de aquellos hechos que pueden desembocar en situaciones de desplazamiento para limitar su incidencia en la población. Asimismo, durante esta etapa las autoridades del nivel nacional deben solicitar la protección militar y policiva necesaria en las zonas que son identificadas como en riesgo de amenaza por hechos violentos.

Por su parte, la protección está encaminada a asegurar la vida, integridad y libertad de la población con ocasión del desplazamiento respecto a los factores generadores de violencia, a través de acciones dirigidas a la promoción de los Derechos Humanos y del DIH.

Seguidamente, en la segunda etapa de Atención Humanitaria de Emergencia, los Entes Nacionales y Locales deben realizar un trabajo en conjunto que permita brindarle a la población desplazada ayuda en términos de alimentación, alojamiento y servicios médicos, entre otros. Si bien esta ayuda se presenta durante los primeros tres meses del desplazamiento, puede ser prorrogable según la valoración de las necesidades de los hogares desplazados.¹⁹

La tercera y última de las etapas del proceso es la estabilización socioeconómica, en la cual se deben generar procesos económicos que garanticen que la población desplazada sea capaz de velar por su sostenimiento económico ya sea en el Municipio de origen (retorno) o en cualquier otro lugar (reubicación). En este punto es importante indicar que frente al tema del Retorno, específicamente el Estado colombiano establece que “El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley, en materia de protección y consolidación y estabilización

¹⁹ Según lo define posteriormente el Consejo de Estado, la población desplazada tendrá derecho a que el Estado le otorgue ayuda humanitaria de emergencia, la que deberá ser entregada de manera inmediata, urgente y continua a estas personas, con la finalidad de mitigar el estado de vulnerabilidad en el que se encuentren. Dicha ayuda debe brindarse hasta que la persona esté en condiciones de autosostenimiento. Ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. 2011.

socioeconómicas”²⁰. De manera precisa, la fase de estabilización económica tiene como objetivo “lograr la recuperación de la capacidad productiva de las víctimas del desplazamiento, a través de programas de generación de ingresos, provisión de créditos, asistencia técnica, educación, atención en salud, vivienda, capacitación técnica y la asignación de tierras”²¹.

Posteriormente y con el fin de garantizar una atención efectiva de estas personas, en el 2005 el ex - presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez firma el Decreto 2467 por el cual creó La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ACCIÓN SOCIAL con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. ACCIÓN SOCIAL, hoy transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se encarga de coordinar el SNAIPD.

Pese a lo anterior, la problemática del desplazamiento se ha caracterizado por presentarse de forma masiva, prolongada y atribuible tanto al conflicto armado como a la estructura de la política de atención, pues si bien la Ley 387 de 1997 constituye el marco general que referencia la problemática de la población desplazada, su contenido se quedó en una definición teórica de los objetivos y durante los primeros años no hubo evidencia de la coordinación de las Entidades para su implementación.

Adicionalmente, el enfoque asistencialista que se le ha dado a la política pública, choca con la insuficiencia de recursos disponibles para garantizar la sostenibilidad de la misma, aspecto que se evidenció en la política implementada durante los gobiernos 2002 – 2006 y 2006 – 2010, la cual centró sus mayores esfuerzos en el tema de atención humanitaria dejando de lado soluciones a largo plazo generadoras de ingresos y vivienda, y más aún temas como la reparación y la reconstrucción de memoria histórica. En efecto, “la política asistencial de Álvaro

²⁰ Ver Congreso de la República. “Ley 387 de 1997”. 1997. Documento Electrónico.

²¹ Ver ACCIÓN SOCIAL. “Modelo de Articulación Nación – Territorio”. 2011. Documento Electrónico.

Uribe Vélez se limitó a atender el tema asistencial pero supeditándolo a la disponibilidad de recursos, con poca o ninguna respuesta frente al tema de la verdad, la justicia y la reparación²².

Las disposiciones legales en materia de atención a la población desplazada han generado una estructura de política asistencial enfocada en soluciones inmediatas y de corto plazo, reflejadas en programas sociales y Ayudas Humanitarias que no garantizan condiciones de auto subsistencia a largo plazo. Por el contrario, estas políticas coyunturales generan mayor dependencia de la población desplazada a los diferentes programas y dejan de lado otras dimensiones importantes del problema.

El propósito de una política de atención integral a la población desplazada debe estar encaminado a lograr el restablecimiento de la población, entendido como un proceso que culmina cuando se han generado condiciones que permitan a las personas contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida. En este sentido, aborda tanto la satisfacción de las necesidades materiales como las condiciones de seguridad física y social y no se agota con la simple satisfacción de las necesidades básicas materiales, psicológicas y sociales de la población desplazada, sino que incluye de manera integral e inherente el reconocimiento a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación moral y material. No obstante, a pesar de lo anterior, la política del gobierno bajo el enfoque asistencial se ha limitado a dar alivio a situaciones críticas inmediatas, que han resultado insuficientes en la medida que no acompañan a la población desplazada con acciones integrales encaminadas a lograr objetivos a largo plazo, indispensables para avanzar hacia la reconstrucción de los proyectos de vida y desarrollo de estas personas.²³

En síntesis, se puede decir que el período comprendido entre los años 90 y mediados del 2000 fue una primera etapa de reconocimiento de la problemática y formulación de normas y políticas para atenderla. Sin embargo, la efectividad de

²² Ver Forero Pardo, Edgar. *Apreciaciones Acerca De Los Desarrollos Recientes De La Política Pública De Restablecimiento de la Población Desplazada*. 2011. p. 2. Documento Electrónico.

²³ Comparar Arango Domínguez, Ana María. *10 Años de Desplazamiento Forzoso en Colombia, la Política, la Cooperación Internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos*. 2011. p. 14. Documento Electrónico.

estos primeros esfuerzos fue baja, la brecha entre la oferta institucional de programas y acciones y la demanda de mecanismos de prevención, atención y restablecimiento a la población desplazada, continuaba creciendo cada vez más. Así pues, la limitada capacidad institucional, comenzó a generar confrontaciones con la normatividad vigente en la materia, que como se mencionó en un principio, exigió la pronta solución al problema. Fue así, como el máximo Órgano Constitucional encargado de velar por la integridad y la supremacía de la Constitución, se convirtió en un actor fundamental en la evaluación y seguimiento de la política pública para la garantía de los derechos de la población desplazada. El punto de partida fue la realización del diagnóstico para determinar la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba esta población, el resultado fue la Sentencia T – 025 que se abordará a continuación en el siguiente capítulo.

2. SENTENCIA T – 025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES (ECI) Y AUTOS DE COORDINACIÓN NACIÓN – TERRITORIO

2.1 SENTENCIA T – 025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A pesar del marco legal construido y de la existencia de los primeros documentos de política pública para atender a las personas en condición de desplazamiento, “durante los primeros años de la década del 2000 la problemática empeoró. Según CODHES, en el año 2000 la cifra acumulada de desplazados ascendió a 1,5 millones de personas y en 2002 el país alcanzó el mayor número de desplazados: 412.553 personas en un año”²⁴. Sumado a ello, la insuficiencia de presupuesto y de infraestructura de las instituciones, “así como la falta de precisión en la información existente, y el desconocimiento del tema por parte de muchos de los funcionarios públicos, encargados de aplicar la ley, impidió que dicho mecanismo jurídico fuera capaz por sí mismo de solucionar el problema”²⁵. Según un estudio realizado por el ACNUR:

Aunque existen normas jurídicas y jurisprudencia que refrendan el enfoque de reconocimiento de derechos y el carácter humanitario de la respuesta (la cual implica eficacia y prontitud) que debe dar el Estado a la población afectada por el desplazamiento forzado que queda en condición de vulnerabilidad, la gran mayoría de los desarrollos instrumentales de la política estaban concebidos y diseñados bajo un paradigma de pura asistencia social regular a grupos vulnerables y para operar en circunstancias de normalidad, de modo que no han permitido a las entidades estatales del SNAIPD responder de manera ágil, efectiva y oportuna a la población desplazada.²⁶

Ante esta grave situación de crecimiento de la población desplazada, la Corte Constitucional “decide revisar 108 demandas interpuestas en 22 ciudades del país por 1.150 familias con un promedio de cuatro personas por núcleo. Los demandados fueron una decena de instituciones y funcionarios públicos de los órdenes nacional y local”²⁷. Lo que manifestaban los demandantes era su

²⁴ Ver Rodríguez Garavito, César. *Más allá del Desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. 2009. p. 23.

²⁵ Ver UNESCO “Cátedra sobre Derechos Humanos y Violencia: Gobierno y Gobernanza”. 2007. p. 79.

²⁶ Ver Forero, Edgar. *El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia*. 2003. p. 10.

²⁷ Ver Rodríguez Garavito, César. *Más allá del Desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. p. 26.

inconformismo frente al incumplimiento del deber de las autoridades de proteger a la población desplazada.

Fue precisamente ante este panorama de riqueza normativa pero de ineficacia práctica, donde la Corte Constitucional entraría a revisar la constitucionalidad de la política pública y a desencadenar, con la Sentencia T-025 y sus Autos de Seguimiento, un proceso que cambiaría totalmente el tratamiento del desplazamiento forzado interno. Después de un análisis exhaustivo de la política pública que se venía presentando en el país y de la situación en la que se encontraban los desplazados, la Corte encontró una serie de elementos constituidos en un *Estado de Cosas Inconstitucional* y el 22 de Enero de 2004, la misma Corte profiere la Sentencia T- 025, por medio de la cual le da la orden al Ejecutivo de ponerle fin a esta problemática.

De manera más específica, el ECI es definido por la Corte Constitucional bajo los siguientes parámetros²⁸: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos, (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades.

Según la Corte Constitucional son varias las causas que explican la existencia del ECI respecto de la situación de la población internamente desplazada, principalmente el contexto de vulneración de derechos y la omisión de las autoridades para adoptar correctivos que frenen esta situación. De igual forma, la falta de correspondencia y concurrencia entre los postulados de las normas y los medios implementados para su cumplimiento, así como la falta de recursos y la poca capacidad institucional para el tratamiento del problema, son aspectos que la Corte considera como fundamentales para su superación.

²⁸ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004. Para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado”. 2004. Documento Electrónico.

Así pues, el Órgano Constitucional a través de la Sentencia T- 025 de 2004, decidió exigir a las instituciones prestadoras de atención a la población desplazada: La reformulación de las políticas públicas y su efectivo cumplimiento; Asegurar el nivel de protección requerido para resolver la situación por parte de las autoridades encargadas a través de la garantía en la suficiencia del presupuesto destinado a la atención de la población desplazada; Las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben asegurar la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. Sin embargo, la Corte no se limitó a declarar de manera general la existencia de una violación masiva de derechos, sino que emitió numerosas órdenes específicas y encaminadas a que el Estado²⁹: Creara un plan de acción para superar el ECI, Procurara asegurar el presupuesto necesario para implementarlo y Garantizara los derechos básicos de la población desplazada.

Se observa entonces que los compromisos asumidos por parte del Estado no han podido cumplir sus objetivos, lo cual exigió un replanteamiento de las políticas implementadas, para que el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales de estas personas sea protegido de manera efectiva por el Estado colombiano. En esa medida, la labor de la Corte Constitucional se ve respaldada con el seguimiento que ha hecho del proceso a través de sus numerosos Autos tendientes a evaluar los indicadores de resultados en el marco de la superación del ECI frente al desplazamiento forzado. En efecto, desde la promulgación de la Sentencia a la fecha, el Órgano Constitucional ha proferido más de 80 Autos de seguimiento a la política diseñada e implementada por el gobierno para superar esta problemática.

De conformidad con lo anterior, en este proceso de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia, participan tanto el gobierno nacional como los organismos de control, las agencias humanitarias de la comunidad internacional, las organizaciones de población desplazada y las organizaciones de derechos humanos, entre otros. De este modo, en Agosto de 2005 se creó la Comisión de Seguimiento a

²⁹ Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. 2004. Documento Electrónico.

la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado³⁰, que se planteó como una iniciativa de la sociedad civil para otorgar un apoyo a este proceso de seguimiento que lidera la Corte Constitucional, y evaluar los procesos de reivindicación para el Goce Efectivo de los Derechos de las personas en situación de desplazamiento.

Frente al accionar del gobierno para la superación de esta grave situación, la Jurisprudencia de la Corte se ha pronunciado estableciendo cuales han sido las posibles variables que han dado lugar a que las políticas no cumplan con los objetivos esperados. Además de la insuficiencia de recursos, la falta de voluntad política, la lenta implementación de una política especial para la población desplazada por parte de las autoridades locales y de la falta de capacidad institucional, la Corte ha señalado que uno de los principales problemas que tiene el Estado colombiano, es la falta de coordinación efectiva entre la Nación y el Territorio en la implementación de un esquema de políticas ajustado a las necesidades de cada población.

Si bien todas estas causas ameritan un exhaustivo análisis para determinar su incidencia en la superación del ECI, la presente investigación se enfocará en la evaluación de la coordinación Nación – Territorio. La importancia que tiene este dialogo entre la Nación y sus Entidades Territoriales recae en la construcción conjunta de líneas estratégicas de trabajo que respondan a las necesidades principales de la población desplazada. En efecto, la coordinación institucional entre los niveles de gobierno, conduce a la materialización de los esfuerzos en una respuesta oportuna e integral que garantice el Goce Efectivo de Derechos por parte de la población desplazada. Como señala la Comisión de Seguimiento se requiere “un sistema en el que se desarrollan distintas fases interrelacionadas, en las que se integren acciones,

³⁰ En esta Comisión participan el Ex Defensor del Pueblo y ex Presidente de la Corte Constitucional, Eduardo Cifuentes, la periodista Patricia Lara, el Rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano Dr. José Fernando Isaza, el Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - DEJUSTICIA Rodrigo Uprimny Yepes, el Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia Luis Evelis Andrade, la dirigente Rosalba Castillo de la organización AfroAmérica XXI y el profesor de la Universidad Nacional y Presidente de CODHES, Marco Romero. La Comisión cuenta con el acompañamiento internacional del premio Nobel de paz Rigoberta Menchu, la Organización Plan Internacional y el ex representante de ACNUR en Colombia Roberto Meier. La Comisión se propuso realizar tareas de seguimiento técnico y sistemático, así como de incidencia sobre el desarrollo de una política integral frente a la catástrofe social que expresa el desplazamiento forzado.

mecanismos, instancias, escenarios y recursos sectoriales tanto nacionales como territoriales, desde un enfoque de derechos”³¹.

En ese sentido, es pertinente explicar cómo ha sido la construcción del modelo de articulación por parte del Estado colombiano con sus Entes Territoriales, para observar específicamente las responsabilidades entre estos y la Nación, a través de Leyes y Autos de Seguimiento y posteriormente evaluar el cumplimiento de estas órdenes por parte de la Alcaldía de Bogotá, la cual centra el interés de la investigación.

2.2 MODELO DE ARTICULACIÓN NACIÓN - TERRITORIO

Uno de los aspectos que la Corte encontró como determinante para la declaración del ECI, fue la falta de articulación entre los gobiernos nacional y territorial, como se mencionó en páginas anteriores. Si bien, es el gobierno central el encargado de trazar los lineamientos para la construcción de las políticas encaminadas a abordar esta problemática, son los Entes Territoriales los responsables de la implementación y garantizar el acceso por parte de la población a las mismas. Por lo tanto, en la Sentencia se señala la “responsabilidad de los Entes Territoriales para responder de manera apropiada y acorde con la problemática, a través de principios de complementariedad, subsidiaridad y concurrencia”³².

De acuerdo a estos criterios, la definición de objetivos y la implementación de estrategias implican un constante diálogo y participación que articule el modelo Nación – Territorio. De manera específica, frente al principio de subsidiaridad, la Corte Constitucional ha señalado que este consiste “en que cuando las Entidades Territoriales no tengan la capacidad institucional o presupuestal, o no puedan ejercer directa e independientemente determinadas competencias y responsabilidades que les atañe, pueden recurrir a los niveles superiores – Departamento o Nación – para que

³¹ Ver Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. “Una primera aproximación en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad (SIC)”. 2009. Documento Electrónico.

³² Ver ACCIÓN SOCIAL. “Modelo de Articulación Nación – Territorio”. 2011. Documento Electrónico.

éstos cumplan”³³. Por su parte, la complementariedad, “exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado”³⁴. Finalmente, la concurrencia “exige la participación conjunta de los distintos niveles territoriales, cuando las instancias con menos cobertura sean insuficientes o incapaces de ejercerlas por sí solas, o cuando el asunto en cuestión trasciende el interés exclusivamente local o regional”³⁵. De este modo, con el fin de superar el ECI, tanto en la jurisprudencia como en la normatividad, se encuentran cada uno de los principios que deben aplicarse.

En la evaluación del cumplimiento de las responsabilidades de los Entes Territoriales, es importante tener en cuenta el marco conceptual, legal y jurisprudencial en materia de las competencias que se le atribuyen a estos. En ese sentido, estas competencias se encuentran consagradas en el Artículo 288 de la Constitución Política de Colombia³⁶ y en el ordenamiento territorial. Este último es una herramienta fundamental para la organización político - administrativa del Estado en su función de gobernar los diferentes Entes Territoriales que articulan la Nación colombiana y adquiere su importancia en la medida en que promueve la descentralización y la autonomía en la gestión y administración de los recursos por parte de los Entes.

Si bien este modelo de articulación debe estar estructurado de forma coherente y pertinente a las principales necesidades de la población desplazada, aun más importante debe ser un modelo eficiente liderado por políticas a corto, mediano y largo plazo que garanticen el Goce Efectivo de Derechos por parte de la población con ocasión del desplazamiento. En efecto, el Plan Nacional de Atención Integral a la

³³ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-1051 de 2001. Para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado”. 2001. Documento Electrónico.

³⁴ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-1051 de 2001”. 2001. Documento Electrónico.

³⁵ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-1051 de 2001”. 2001. Documento Electrónico.

³⁶ ARTÍCULO 288: La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Ver Presidencia de la República. Constitución Política de Colombia. 1991

Población Desplazada constituye el primer mecanismo donde se establece la labor de los Entes Territoriales para darle solución a esta dramática situación.

De acuerdo con la normatividad que señala el Decreto 250 de 2005 y teniendo en cuenta las obligaciones que determina la Corte Constitucional en la Sentencia T- 025 de 2004 respecto a la atención integral de la población desplazada, “tanto el nivel central como las entidades territoriales deben articularse para demostrar un claro compromiso con la política de atención diseñada en el Plan de Atención Integral a la Población Desplazada”³⁷.

Esta articulación se constituye a través de las diferentes instancias encargadas de coordinar el SNAIPD para lograr los objetivos propuestos en el Plan Nacional: El Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada, el cual define las responsabilidades financieras de los niveles central y territorial y adopta las medidas normativas y de política necesarias para la consecución de presupuestos adicionales, los Comités Territoriales, los cuales se encargan de definir, planear, gestionar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos a nivel territorial en el marco del Plan Integral Único – PIU. Estos PIU’s tienen una doble dinámica, por un lado, actúan descentralizadamente para diseñar y operar los programas y proyectos de acuerdo con las necesidades del contexto a través de los Comités Territoriales y por otro lado, actúan centralizadamente para concertar y desarrollar las líneas de política, a través del Consejo Nacional. En efecto, “una de las principales obligaciones de las Entidades Territoriales con la población desplazada es la adopción de un Plan Integral Único, PIU. Puntualmente, la Ley 1190 de 2008 establece que estos PIUs deben estar articulados con los Planes de Desarrollo y los presupuestos locales”³⁸. Finalmente, hacen parte de este modelo de articulación las Mesas de Trabajo, a través de las cuales los comités territoriales se organizan y operarán para trabajar alrededor de los temas que responden a las estrategias de atención del SNAIPD.

³⁷ Ver Departamento Nacional de Planeación - DNP. “Documento Conpes 3400 de 2005. Metas y recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”. 2005. Documento Electrónico.

³⁸ Ver Corte Constitucional. “Auto 383 de 2010. Por el cual se Convoca a sesiones técnicas regionales sobre coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a población desplazada”. 2010. Documento Electrónico.

Posteriormente, en el marco de la articulación Nación – Territorio y de conformidad con la política de atención a la población víctima de esta problemática, en el año 2005 el SNAIPD creó las Unidades de Atención y Orientación a Población en Condición de Desplazamiento, UAO cuya principal función es la articulación de la oferta de servicios nacionales y locales en el nivel territorial, con el fin de lograr el restablecimiento de la población desplazada de manera integral. De acuerdo con la normatividad “las UAO son las encargadas de brindar atención y orientación sobre derechos de la población en situación de desplazamiento e informales como materializar estos derechos en las distintas instituciones de orden Nacional y Distrital que tienen obligaciones y programas para esta población”³⁹.

De conformidad con este modelo de atención, el Consejo Nacional de Política Económica y Social establece, en su documento CONPES 3400 de 2005, que “acorde con las obligaciones constitucionales y legales, el porcentaje de participación para los niveles Nacional y Territorial, se calculó en: 75% (\$2.9billones) para la Nación y 25 %15 (\$990 mil millones) para las entidades territoriales”⁴⁰. En efecto, este documento desarrolla el Plan con la definición de metas e indicadores, así como con la programación de los recursos presupuestales de las entidades que hacen parte del SNAIPD.

Ahora bien, en el año 2008 con la promulgación de la Ley 1190 se realizan algunos cambios y ajustes que otorgan más responsabilidades a los Alcaldes y Gobernadores de los departamentos. A través de este instrumento jurídico se establece que “el SNAIPD debe coordinar con los respectivos Alcaldes y Gobernadores acciones que garanticen el Goce Efectivo de Derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus territorios”⁴¹. Para efecto del análisis que se realizará de la gestión de la Alcaldía de Samuel Moreno frente al tratamiento de la población desplazada, se llevará a cabo una evaluación de

³⁹ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá sin indiferencia. “Informe Final Plan de Desarrollo 2004 – 2007. 2010. p. 13. Documento Electrónico.

⁴⁰ Ver DNP. “Documento CONPES 3400 de 2005”. 2005. Documento Electrónico.

⁴¹ Ver Congreso de la República. “Ley 1190 de 2008. Año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia”. 2008. Documento Electrónico.

las principales órdenes que enmarcan la coordinación Nación – Territorio, estas son importantes en la medida que permitirán emitir un concepto frente a la labor de la política pública de Bogotá 2008 – 2011, con respecto a las líneas estratégicas de trabajo que el gobierno delineó para los Entes Territoriales, las cuales fueron⁴²: Acciones Humanitarias, Desarrollo Económico Local, Gestión Social y Hábitat.

El trabajo de la Corte Constitucional como ente competente para velar por el cumplimiento de la Sentencia T – 025 de 2004 y de conformidad con la construcción del Modelo de Articulación Nación – Territorio, se ve reflejado en los posteriores Autos de cumplimiento que le ha señalado al Estado colombiano. En ese sentido, el primer Auto que la Corte dictaminó en materia de obligaciones para los Entes Territoriales frente al tratamiento de la población desplazada, fue el Auto 176 de 2005 “por el cual se imparten ordenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo a la sentencia T-025 de 2004”⁴³. La Corte Constitucional observó que aunque con posterioridad de la T-025 se realizaron esfuerzos importantes y concretos en este aspecto, los recursos seguían siendo insuficientes por la diferencia entre el presupuesto asignado y el diagnosticado para las Entidades Territoriales en el marco de superación del ECI.

Ahora bien, ante la incompleta información que le había suministrado el Gobierno Nacional a la Corte sobre los avances y logros en el cumplimiento de la Sentencia, el Órgano Constitucional se pronunció estableciendo que “uno de los factores que ha limitado la superación del ECI, es el bajo compromiso de las Entidades Territoriales en la destinación de recursos para atender a la población desplazada, ya sea porque carecen de ellos o porque no lo tienen como tema prioritario de la agenda política la atención de la población desplazada”⁴⁴.

⁴² Las líneas estratégicas para los Entes Territoriales fueron señaladas en el Plan Nacional de Acción Integral a la Población Desplazada establecido en el Decreto 250 de 2005.

⁴³ Ver Corte Constitucional. “Auto 176 de 2005. Por el cual se imparten ordenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada”. 2005 Documento Electrónico.

⁴⁴ Ver Corte Constitucional. “Auto 177 de 2005. Por medio del cual realiza especificaciones frente a las órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para

De acuerdo con lo anterior, en el Auto 177 de 2005 la Corte determina que la insuficiente coordinación de los esfuerzos presupuestales de las Entidades Territoriales y la precaria capacidad institucional para hacer seguimiento de la implementación de políticas son factores que han retrasado el avance hacia la superación del ECI. Por lo tanto, a través de dicho instrumento, el Órgano Constitucional realiza especificaciones frente a las órdenes impartidas a los Entes Territoriales en el numeral tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-025 de 2004.

Un aspecto importante que la Corte determina frente al tema de la población desplazada es la información sobre la situación de las personas y los avances que se llevan a cabo en la implementación de las políticas. Así pues, en el año 2008 la Corte profirió el Auto 052 en el cual señala la insuficiencia de información con que cuentan las Entidades del Nivel Nacional para determinar la situación de la población desplazada en las Entidades Territoriales, así como las principales necesidades de la población víctima del desplazamiento y los resultados frente al Goce Efectivo de Derechos. De manera específica, la Corte señaló la disparidad que existe en la respuesta de las Entidades Territoriales, frente a la gravedad de la situación.

Posteriormente, en el marco constitucional, legal y jurisprudencial de los principios y reglas que regulan la cooperación interinstitucional entre la Nación y los Entes Territoriales para la atención integral a población desplazada, en el año 2009 la Corte Constitucional profiere el Auto 314 en el cual constata que las mayores dificultades que se tienen entre la Nación y las Entidades Territoriales para la atención integral a la población desplazada, son la ausencia de capacidad institucional, la insuficiencia presupuestal para abastecer las necesidades de la población desplazada, la ausencia de herramientas de políticas específicas y diferenciadas, así como conducentes y razonables (PIUs desarticulados y desactualizados), la falta de compromiso, y la existencia de respuestas concentradas

superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado". 2005. Documento Electrónico.

en el asistencialismo.⁴⁵ Así pues, el Auto 314 de 2009 se configura como una “Convocatoria a Sesiones Técnicas Regionales sobre Coordinación y Corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada, de conformidad con la Sentencia T-025 de 2004”⁴⁶. Estas Sesiones Técnicas Regionales tienen el objetivo de “evaluar el nivel de cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte en materia de coordinación y corresponsabilidad entre la Nación – Entidades Territoriales respecto de la atención integral a población desplazada”⁴⁷.

Finalmente, el último de los Autos que hace parte de la construcción del modelo de articulación Nación – Territorio y que se tomará en cuenta en el presente trabajo para la evaluación de su cumplimiento en la ciudad de Bogotá, es el Auto 383 de 2010 en el cual la Corte Constitucional se pronuncia sobre las falencias que encontró frente a la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las Entidades Territoriales y Nacionales. Específicamente, la Corte señala que “la formulación de los PIUs ha sido deficiente y no se ha articulado a los Planes de Desarrollo y a los presupuestos locales”⁴⁸.

De esta forma, concluye el grupo de órdenes jurídicas para Departamentos y Municipios frente al tema de desplazamiento, que se tomaran en cuenta en el presente trabajo en tanto permiten analizar la gestión de los Entes Territoriales para la superación del ECI. Seguidamente, estas herramientas servirán de marco para evaluar la política de atención a la población desplazada en la Alcaldía de Bogotá, durante el periodo de Samuel Moreno Rojas.

⁴⁵ Comparar Corte Constitucional. “Auto 314 de 2009. Por el cual se Convoca a Sesiones Técnicas Regionales sobre Coordinación y Corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada”. 2009. Documento Electrónico.

⁴⁶ Ver Corte Constitucional. “Auto 314 de 2009”. Documento Electrónico.

⁴⁷ Ver Corte Constitucional. “Auto 314 de 2009”. Documento Electrónico.

⁴⁸ Ver Corte Constitucional. “Auto 383 de 2010”. Documento Electrónico.

3. DESPLAZAMIENTO EN BOGOTÁ: IMPLEMENTACIÓN DE LA SENTENCIA T – 025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR LA ALCALDÍA DE SAMUEL MORENO ROJAS DURANTE EL PERIODO 2008 – 2011

3.1 DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO EN BOGOTÁ D.C.

El Distrito Capital es el segundo receptor del mayor flujo migratorio en el país después de Medellín, las cifras comprueban que Bogotá se ha convertido en uno de los principales destinos de gran parte de la población desplazada a causa del conflicto armado que se vive en el territorio colombiano. De acuerdo con el RUPD “en Bogotá hay actualmente 297.987 personas, agrupadas en 77.202 familias con un promedio de 5 miembros que huyen de sus lugares de origen para ir en busca de seguridad a la Capital y poner a salvo sus vidas”⁴⁹. En términos generales, se puede decir que la población desplazada que elige como destino llegar a la Ciudad de Bogotá proviene de los 33 Departamentos del país, no obstante, las cantidades e intensidades son diferentes. Los principales expulsores de población desplazada hacia el Distrito Capital son: “Tolima (21,1%), Cundinamarca (8,3%), Meta (7,6%) y Caquetá (7%), los cuales concentran el 64% de las 297.987 familias que se han desplazado por amenazas, enfrentamientos armados y masacres con ocasión del conflicto armado que padece el país”⁵⁰.

Lo anterior, se explica porque Bogotá no sólo goza del papel de Capital de la República y de principal área metropolitana del país, sino que al mismo tiempo representa el centro de oportunidades y desarrollo, producto de las transformaciones, especializaciones y relaciones económicas, sociales, ambientales y culturales que históricamente han confluído al interior de la ciudad. Pensar en Bogotá implica articular contextos globales en proyectos productivos y competitivos que brindan una esperanza de transición social a aquellas personas que se encuentran en situación de

⁴⁹ Ver ACCIÓN SOCIAL. “Cifras del Desplazamiento Forzado Histórico”. 2011. Documento Electrónico.

⁵⁰ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor. “Plan Integral Único de atención a población en situación de desplazamiento para Bogotá 2011 – 2020”. 2011. p. 15.

desplazamiento. En efecto, esta connotación ha hecho que la población desplazada se refugie diariamente y de forma permanente en la Capital, lo que ha significado un grave crecimiento en sus dimensiones y la dificultad de las instituciones distritales para asumir el problema.

En Bogotá se evidencia la relación que existe entre la problemática del desplazamiento y la pobreza, en tanto que las personas una vez llegan a la Capital sin ningún recurso económico que les garantice sus subsistencia, se asientan principalmente en las zonas periféricas donde se concentran los grandes cinturones de miseria e indigencia de la ciudad. Así pues, “las Localidades de Ciudad Bolívar (9,4%), Bosa (8,9%), Kennedy (7,7%), Suba (5,7%), San Cristóbal (5,1%) y Usme (3,4%) son los principales focos de pobreza donde llegan las personas desplazadas a refugiarse en albergues de estratos 1 y 2 que se encuentran en estas zonas periféricas”⁵¹.

La construcción de políticas y estrategias de atención a la población desplazada por parte de las Autoridades Distritales representa una herramienta de vinculación a la ciudad y de participación en los escenarios de discusión sobre su tratamiento en la Entidad Territorial. Es pertinente entonces abordar la estructura y oferta Distrital del periodo 2008 – 2011 para la población desplazada asentada en Bogotá.

3.2 POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL PARA EL DESPLAZAMIENTO

El Distrito Capital ha dado cuenta de avances para responder al problema del desplazamiento. Así pues, la normatividad crea instancias encargadas del seguimiento a la implementación de la Sentencia T – 025 de 2004 por parte de la Administración Distrital y a su vez esta en coordinación con ACCIÓN SOCIAL, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ha diseñado planes de acción respectivos, específicamente en esta investigación se evaluará el construido por Samuel Moreno Rojas durante su Alcaldía.

⁵¹ Ver ACCIÓN SOCIAL. “Cifras del Desplazamiento Forzado Histórico”. 2011. Documento Electrónico.

Ahora bien, el Sistema Distrital de Atención a la Población Desplazada, tiene como base normativa el Acuerdo 02 de 1998 por el cual se creó el Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, CDAIPD⁵² cuya principal función es “elaborar e implementar las políticas y medidas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada en el Distrito y prestar apoyo y colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD en Bogotá”⁵³. En efecto, el CDAIPD es el encargado de formular e impulsar la puesta en marcha de la política pública para la Atención Integral a la población desplazada en la Capital de acuerdo a su posterior reglamentación a través del Decreto 624 de 1998 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

En este orden de ideas, el Acuerdo 02 de 1998 crea el Plan Distrital para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia⁵⁴, asentados en Santa Fe de Bogotá D.C. y establece como función del CDAIPD la elaboración de dicho Plan. De manera específica, lo que se pretende en el Distrito Capital es la construcción de una herramienta dirigida a garantizar y asegurar el Goce Efectivo Derechos por parte de la población desplazada, teniendo en cuenta sus características y diversidad sociocultural, para la formulación y desarrollo de políticas integrales.

⁵² El Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia estará integrado por El Alcalde, El Personero Distrital, El Secretario de Gobierno, El Secretario Distrital de Salud, El Secretario de Hacienda, El Secretario de Educación, El Director del Departamento Administrativo de Bienestar Social, El Director Regional del ICBF, un representante de la Cruz Roja Colombiana, dos representantes de las Iglesias con personería jurídica legalmente reconocida, tres representantes de la Población Desplazada, un representante de la Defensoría del pueblo, un representante de la Universidad Distrital y El Veedor Distrital, respectivamente. Ver Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. “Acuerdo Número 02 De 1998. Normas para la atención integral de los desplazados por la violencia”. 1998. Documento Electrónico.

⁵³ Ver Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. “Acuerdo Número 02 De 1998”. Documento Electrónico.

⁵⁴ Los objetivos del Plan Distrital para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia son: diseñar y adoptar, medidas tendientes a asegurar la protección y atención integral de la población desplazada y prevenir las causas del desplazamiento forzado, propender para que la población desplazada tenga acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, a proyectos productivos, aprovechando sus potencialidades, mediante la vinculación a los diversos programas y proyectos para la población vulnerable, en condiciones de preferencia y favorabilidad. Adoptar las medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, entre otras. Ver Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. “Acuerdo Número 02 De 1998”. 1998. Documento Electrónico.

La coordinación del Sistema Distrital de Atención a la Población Desplazada con las diferentes Entidades del orden nacional, está a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno que tiene “como objetivo principal la implementación de la capacidad institucional necesaria, la articulación del Sistema y los recursos presupuestales para la ejecución de los programas dirigidos al restablecimiento de derechos de la población desplazada”⁵⁵.

El diseño de las políticas dirigidas a la atención de la población desplazada que ese encuentra en la Ciudad de Bogotá deben estar plasmado en los respectivos Planes de Desarrollo que se configuran como las directrices que traza cada Alcaldía en el marco de la planeación territorial, económica, social y ambiental que tenga para el Distrito Capital. En efecto, este será el objeto de estudio de la presente investigación, la cual estudiará y evaluará las políticas enmarcadas en el Plan de Desarrollo de la Administración de Samuel Moreno Rojas *Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008 – 2011*.

3.3. ALCALDÍA DE SAMUEL MORENO ROJAS, PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR 2008 – 2011

En las elecciones del 28 de Octubre de [2007](#) Samuel Moreno Rojas candidato del Polo Democrático Alternativo, fue elegido como Alcalde de Bogotá para el periodo [2008](#) - [2011](#). Así pues, el 9 de Junio de 2008 el Concejo de Bogotá D.C. a través del Acuerdo 308 de 2008 adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”⁵⁶.

⁵⁵ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Ruta de Atención Integral a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado en el Distrito Capital”. 2011. p. 5. Documento Electrónico.

⁵⁶ El Plan de Desarrollo "Bogotá positiva: para vivir mejor" tiene como principal objetivo afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Una ciudad incluyente cuya construcción sea el resultado de un proceso permanente de participación, en el que cada vez más

El Plan de Desarrollo de Samuel Moreno hace una apuesta por una ciudad “donde la acción pública se oriente a la universalización del ejercicio efectivo de los derechos, lo que implica la reducción de la pobreza y en general al mejoramiento de las condiciones de vida y del bienestar de la población”⁵⁷. De manera específica, el ex Alcalde quiso contribuir al crecimiento económico de la ciudad a través del desarrollo humano, social y la participación ciudadana con una Administración comprometida frente al manejo de los recursos. De este modo, en el Plan se contempla el desarrollo de un “Proyecto de Atención Integral a la Población Desplazada”, el cual fue incorporado dentro del Programa “Construcción de Paz y Reconciliación” del Distrito Capital y cuyo objetivo fue la “generación de condiciones que permitieran construir paz, promoviendo la solución pacífica de conflictos, la no violencia activa, y la garantía efectiva de los derechos de las víctimas y de la población desplazada y fortalecer los compromisos y acuerdos humanitarios”⁵⁸.

De acuerdo con la normatividad expuesta frente al tema del desplazamiento, la Administración de Samuel Moreno le dio continuidad al enfoque de derechos del modelo de Atención desarrollado durante la Administración del ex Alcalde Luis Eduardo Garzón (2004 – 2008), pero la apuesta central fue la incorporación de los indicadores del Goce Efectivo de Derechos para la población en situación de desplazamiento, así como el enfoque que desarrollaba la estrategia de articulación Distrital a los programas y estrategias nacionales y los principios de Construcción de Paz, Seguridad Humana, Atención Integral, Diversidad y Participación⁵⁹. En ese

personas se involucren en la discusión y decisión de los asuntos públicos. Una ciudad en la que todos y todas disfruten de los beneficios del desarrollo. Una Bogotá positiva que cuente con unas finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía.

⁵⁷ Ver Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. “Acuerdo Número 308 De 2008. Plan de Desarrollo 2008 – 2012 BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”. 2008. p. 13. Documento Electrónico.

⁵⁸ Ver Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. “Acuerdo Número 308 De 2008”. p. 15. Documento Electrónico.

⁵⁹ Según el Plan de Desarrollo, los principios generales que orientaron la Administración de Samuel Moreno Rojas y su trabajo frente a la población en situación de desplazamiento representan en términos de construcción de paz, la superación del conflicto interno armado para avanzar hacia el restablecimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento. De otro lado, el Goce Efectivo de Derechos se refiere a la realización de los derechos reconocidos por la Constitución Política de Colombia y los estándares internacionales, a la población víctima del desplazamiento forzado interno. En ese sentido, la atención integral a las víctimas de violencia comprenderá

sentido, la propuesta de Samuel Moreno “se concentró en la visibilización de las víctimas del desplazamiento forzado residentes en Bogotá y en el desarrollo de un esquema de trabajo que involucrara el desarrollo de una serie de procesos dirigidos al restablecimiento de sus derechos vulnerados, así como su inclusión social”⁶⁰.

Posteriormente, en el año 2010 ante la cada vez mayor llegada de población desplazada a la Ciudad de Bogotá y el impacto que esto generaba en las Localidades de la periferia donde esta población se asentaba, Samuel Moreno a través de la Secretaría Distrital de Gobierno reformuló el Modelo de Atención a la Población Desplazada por medio del Plan Integral Único de Atención a la Población Desplazada, PIU 2004.

Así pues, en el mes de Mayo del año 2011 fue presentado el documento final que contenía los lineamientos principales de la primera fase de construcción del PIU para Bogotá D.C. 2011 – 2020, el cual se estructuró en el marco de tres componentes: “Prevención y Protección, Atención Integral y Reparación Integral. A su vez, estos se desarrollaron a través de cinco ejes: Enfoque de Género y Diferencial, Fortalecimiento de Capacidades Sociales e Institucionales, Gestión del Conocimiento, Seguimiento y Evaluación y Articulación y Coordinación Nación – Territorio”⁶¹.

Ahora bien, durante el periodo de gobierno del ex Alcalde Samuel Moreno Rojas comprendido desde el 1 de Enero de 2008 hasta el 31 de Mayo de 2011, la Secretaria Distrital de Gobierno como encargada de brindar atención integral a las familias en situación de desplazamiento, implemento el PIU a través de las siguientes líneas de trabajo: Atención Integral a 8.000 familiar por año a través de Atención Humanitaria, Apoyo en Proyectos Productivos a 2.000 familias de Desplazados y

información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización. Asimismo, el principio de diversidad implica el reconocimiento de la diversidad cultural, étnica, etaria, género, de sexo, identidad de género u orientación sexual, religiosa o política, en aras de fortalecer la inclusión social y la puesta en marcha de acciones afirmativas en situaciones de vulneración manifiesta. Finalmente, la participación hace referencia a escenarios deliberativos en donde las organizaciones de población en situación de desplazamiento ejercen su derecho a participar e incidir de manera autónoma y responsable conjuntamente con las instituciones del sistema de atención distrital y nacional.

⁶⁰ Ver Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. “Acuerdo Número 308 De 2008”. p. 16. Documento Electrónico.

⁶¹ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Plan Integral Único de atención a población en situación de desplazamiento para Bogotá 2011 – 2020”. p. 22.

Desmovilizados y Apalancamiento de 1.000 Proyectos Productivos para Población Desplazada

En este punto es importante señalar, que la política pública en Bogotá durante 2008 – 2011 se enmarcó en el Proyecto 295 de “Atención Integral a la Población Desplazada” como un Programa de Atención Complementaria liderado por la Secretaria Distrital de Gobierno, cuyo principal objetivo es “formular, construir y ejecutar políticas complementarias (salud) a las del Gobierno Nacional, dirigidas a la estabilización socioeconómica de la población y a la superación de la situación de vulnerabilidad”⁶².

3.4. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ALCALDÍA DE SAMUEL MORENO ROJAS FRENTE A LA SUPERACIÓN DEL *ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL*

El Plan Desarrollado por la Administración de Samuel Moreno para la atención a la población desplazada, como se mencionó con anterioridad, se ubica dentro de una perspectiva de derechos, poblaciones y territorios. De un lado, el Plan hace una apuesta por una ciudad en la que “todos vivamos mejor”, es decir, una ciudad donde la acción pública se oriente a la universalización del ejercicio efectivo de los derechos, el mejoramiento de las condiciones de vida y del bienestar de toda la población que habita en la Ciudad. Por otro lado, el PIU dirige sus estrategias a lograr una ciudad donde la población que llega al Distrito Capital en busca de seguridad porque han abandonado sus lugares de origen por causa del conflicto armado, encuentren como alternativa dinámicas económicas y sociales - incluyentes que - tienen como fin último la estabilización, el desarrollo humano, social y la distribución equitativa de recursos. Sin embargo, a pesar de sus avances, Bogotá todavía mantiene serios problemas de vulnerabilidad de derechos.

Lo anterior, se ve sustentado en el resultado de la implementación de la Sentencia T – 025 de 2004 por la Alcaldía de Samuel Moreno. En efecto, una vez

⁶² Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan Integral Único de atención a población en situación de desplazamiento para Bogotá 2011 – 2020”. p. 25.

realizada la evaluación de su gestión se observa que los compromisos asumidos por el Distrito Capital como Entidad Territorial, no fueron cumplidos a cabalidad. Para ello, se realizó la medición de la gestión de la Alcaldía a través de una batería de indicadores construida a partir de una metodología que permite conocer la respuesta Distrital frente a las necesidades de la población desplazada y evidenciar el nivel en el que la población en situación de desplazamiento está gozando de los derechos que le fueron vulnerados. Esta lista de indicadores se configura como una herramienta útil para observar el grado de atención integral que se le está dando a la población, así como analizar el impacto de la oferta y finalmente evaluar resultados.

Para efectos de la investigación, los indicadores fueron divididos en dos grupos respectivamente, por un lado se llevará a cabo un análisis sectorial a partir de los componentes que miden la atención en términos de identificación, salud, educación, vivienda y generación de ingresos, de conformidad con el Auto 116 de 2008 de la Corte Constitucional. El segundo grupo analiza los escenarios, las herramientas y los espacios de coordinación como los Comités Distritales a través de los cuales se adoptan instrumentos de coordinación Nación – Territorio como el PIU, que den cuenta de la participación de la población desplazada en la toma de decisiones respecto a su tratamiento.

De conformidad con lo anterior, se debe decir que durante el periodo de la Alcaldía de Samuel Moreno Rojas la población desplazada presentó niveles bajos con respecto a estos indicadores. Frente al primero de ellos que señala como componente fundamental la identificación de las personas, según los datos que se fundamentan en los registros oficiales, “del total de la población desplazada, el 95.23% de los hogares, todos sus miembros cuentan con documento de identidad y el 98.77% de los hombres entre 18 y 49 años en Bogotá tienen cédula de ciudadanía y libreta militar”⁶³.

En segundo lugar, se encuentra un componente fundamental que hace parte de la lista de indicadores construida, se trata de la Ayuda Humanitaria que la población desplazada recibe una vez llega a Bogotá. Frente a este aspecto la política

⁶³ Ver ACCIÓN SOCIAL. “Resultados Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento”. 2010. p. 8.

pública 2008 - 2011 implementó los albergues temporales de urgencia como una medida para reducir la exposición de extrema vulnerabilidad de la que son víctimas estas personas que llegan sin ningún recurso al Distrito Capital. Así pues, “hasta el 31 de Mayo del año 2011 la Alcaldía brindó 187.657 atenciones en estos albergues las cuales tenían un periodo de duración de 25 días prorrogables hasta máximo 5 días más en los cuales se otorgaba atención inmediata a esta población”⁶⁴.

Asimismo, la Secretaria Distrital de Gobierno puso en marcha “un proyecto para entregar un bono de urgencia por un valor de ciento cincuenta mil pesos (\$ 150.000), el cual era entregado en las Unidades de Atención y Orientación, UAO’s al momento de la declaración para contrarrestar el grado de vulnerabilidad de estas personas”⁶⁵. Bajo este mecanismo, el Distrito entregó un total de 17.641 bonos desde el año 2008 hasta el año 2011.

Así las cosas, se observa que durante el periodo de gobierno de Samuel Moreno Rojas, específicamente entre el 1 de Enero de 2008 y el 31 de Mayo de 2011, “se brindó Atención Humanitaria de Emergencia a 43.771 familias desplazadas de acuerdo con los registros oficiales”⁶⁶. Lo anterior permite observar que de la totalidad de la población desplazada asentada en Bogotá D.C., “el 68.28% fue atendida de forma inmediata en las tres primeras semanas de su desplazamiento, a través de los componentes de alimentación y alojamiento. Sin embargo, solo el 19.79% de las personas fue atendida en la emergencia con los mismos componentes”⁶⁷.

Otro factor de vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento que imposibilita la garantía del Goce Efectivo de Derechos, es que la mayoría de estas personas no cuenta con afiliación al sistema de seguridad social en salud, SGSSS. A pesar de la “atención universal que por disposición Distrital brinda la Secretaria de Salud a la población desplazada”⁶⁸, los mecanismos utilizados para garantizar el acceso a esta no han sido eficientes, de acuerdo con los resultados. Si

⁶⁴ Ver Alcaldía de Bogotá. “Informe Población en Situación de Desplazamiento”. 2011. p. 3

⁶⁵ Ver Alcaldía de Bogotá. “Informe Población en Situación de Desplazamiento”. p. 4

⁶⁶ Ver Alcaldía de Bogotá. “Informe Población en Situación de Desplazamiento”. p. 5

⁶⁷ Ver ACCIÓN SOCIAL. “Resultados Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento”. p. 9.

⁶⁸ Ver Alcaldía de Bogotá. “Informe Población en Situación de Desplazamiento”. p. 6

bien el 83,5% de la población desplazada que llega a la Ciudad o su área de influencia afirma no tener ningún tipo de vinculación, el Distrito se ha encargado de afiliar al 72.9% de la población. Sin lugar a dudas, estas cifras demuestran que los compromisos asumidos por la Alcaldía no cumplen con la garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento ya que se evidencia que un importante 26.1% de las personas desplazadas no tiene acceso a salud, lo cual se constituye como un mínimo vital para la vida de un individuo y garantía de su subsistencia.⁶⁹

De otro lado, el nivel de escolaridad de los niños, niñas y jóvenes desplazados que se encuentran en Bogotá es realmente bajo pues la gran mayoría no ha cursado estudios de bachillerato completo y el nivel de estudios superiores es nulo. Frente al núcleo familiar es importante indicar que los demás miembros del hogar en su mayoría son iletrados y solo cuentan con estudios de primaria, según datos registrados con base en la población atendida hasta Marzo de 2011. A pesar de que “la política pública 2008 – 2011 dispuso cupos prioritarios de educación para la población en situación de desplazamiento”⁷⁰, esta medida no fue suficiente. En efecto, de toda la población desplazada, “el 72.62% de los menores entre 5 y 17 años asisten de forma regular a un establecimiento de educación formal”⁷¹, lo cual es realmente alarmante si se tiene en cuenta que el 65% de la población desplazada en Bogotá corresponde a niños, niñas y jóvenes en edad de recibir educación superior y el Distrito deber proporcionar los medios para que estos culminen sus estudios de bachillerato y accedan a las Universidades y Centros Tecnológicos.

De todos los grupos poblacionales víctimas del desplazamiento por causa de la violencia, tal vez es el correspondiente al de la niñez y la juventud el que más se ve afectado con este indicador, debido a que estos niños desde muy temprana edad se tienen que enfrentar a una situación muy compleja de entender que de un momento a otro deben abandonar su vida y modificar su futuro. Por lo tanto, requieren de manera

⁶⁹ Comparar ACCIÓN SOCIAL. “Resultados Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento”. p. 10.

⁷⁰ Ver Alcaldía de Bogotá. “Informe Población en Situación de Desplazamiento”. p. 6.

⁷¹ Ver ACCIÓN SOCIAL. “Resultados Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento”. p. 10.

urgente un apoyo y acompañamiento psicosocial en las aulas educativas, que el Distrito durante el 2008 – 2011 no brindó. Estos niños han dejado un proceso educativo en sus lugares de origen y que el cambio de llegar a Bogotá es realmente difícil para ellos; por lo tanto, “su proceso de aprendizaje estará sujeto a condiciones que tienen que ver con salud emocional, nutrición, facilidad de adaptación y hasta medios de transporte que los lleven a su lugar de estudio o por lo menos, los medios económicos para acceder a él”⁷².

De igual forma, dentro de los “Indicadores Sectoriales Asociados” se encuentra un aspecto muy importante de medir con respecto al derecho que tienen las personas en situación de desplazamiento a una vivienda digna. Si bien esto es un aspecto de responsabilidad y competencia de la Nación, las Entidades Territoriales deben acompañar y apoyar el proceso con subsidios complementarios. Lo anterior implica que el lugar donde habitan estas personas cumpla con todos los componentes de: seguridad jurídica, de espacio suficiente, materiales adecuados, ubicación segura y acceso a servicios públicos. Lamentablemente, en el Distrito Capital durante la Alcaldía de Samuel Moreno solo el 17.26% de la población desplazada gozó efectivamente de este derecho, lo cual resalta la incapacidad de la Entidad Territorial para superar esta situación de vulnerabilidad y por consiguiente el ECI.⁷³

En el marco de estos indicadores, es preciso analizar la capacidad que tiene el Distrito para proporcionar herramientas que permitan que las personas que constituyen un hogar dispongan de por lo menos una fuente de ingreso autónoma que los ubique por encima de la línea de pobreza, frente a ello la Alcaldía de Samuel Moreno en virtud de la atención integral a la población desplazada conformó un grupo de trabajo denominado “Gerencia de Proyectos para la Población Desplazada”⁷⁴. La función principal que le encargo el ex Alcalde a este grupo de

⁷² Ver ACNUR. “La Población Desplazada en Bogotá: Una Responsabilidad de Todos. Proyecto Bogotá Cómo Vamos”. 2003. p. 13. Documento Electrónico.

⁷³ Comparar ACCIÓN SOCIAL. “Resultados Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento”. p. 11.

⁷⁴ Ver Alcaldía de Bogotá. “Resolución 484 de 2009. Por medio de la cual se reglamenta el Proceso de Elección de los/las Representantes de los Consejos de Arte, Cultura y Patrimonio y las Mesas Culturales del Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio”. 2009. Documento Electrónico.

trabajo fue la de acompañar, elaborar y gestionar los planes de negocio, a las familias en situación de desplazamiento, específicamente “durante el periodo comprendido entre el año 2008 y el año 2011, fueron apoyadas 1.595 familias víctimas del desplazamiento forzado, en materia de proyectos productivos”⁷⁵. Lo cual es una cifra muy baja si se contrasta con la totalidad de familias desplazadas que habitan en la Ciudad.

De igual forma, desde el Proyecto 295 “Atención Integral a la Población Desplazada”, el Grupo Interno de Trabajo implementó una “estrategia económica cuyo objetivo fue integrar los componentes de empleabilidad y proyectos productivos, con el fin de brindar posibilidades y oportunidades a la población desplazada en su auto sostenibilidad”⁷⁶. Este apalancamiento de iniciativas y proyectos productivos de la población desplazada en Bogotá tuvo como resultado 713 familias apalancadas en proyectos productivos, lo que constituye un 0.92% del total de la hogares en situación de desplazamiento incluidos en el RUPD. Si bien el esfuerzo de la Alcaldía fue importante como iniciativa para nivelar los indicadores socioeconómicos, los resultados son insuficientes ante el porcentaje de población desplazada que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad donde los recursos no les permiten asegurar su subsistencia.

Para culminar con el análisis de este grupo de Indicadores, es pertinente contrastar algunos datos con los compromisos que se propuso la Alcaldía, así pues, en el Plan de Desarrollo, no se establecen objetivos globales e integrales frente a la problemática del desplazamiento. Básicamente, el eje de reconciliación y paz en su componente de Ciudad de Derechos, incluye tres metas para la población en situación de desplazamiento que fueron la inclusión de 1.000 familias nuevas desplazadas en los programas de apoyo, el apalancamiento para las familias que contaban con procesos para la generación de ingresos y el apoyo a las familias en proyectos productivos. Lo anterior permite concluir que de un lado, estas metas resultan ser insuficientes frente al volumen de población desplazada que maneja el Distrito y por

⁷⁵ Ver Alcaldía de Bogotá. Informe Población en Situación de Desplazamiento. p. 3.

⁷⁶ Ver Alcaldía de Bogotá. “Proyecto 295. Política pública de salud para la población desplazada víctima del conflicto armado interno asentada en Bogotá D.C. 2008 – 2016”. 2011. p. 7.

otro, la Alcaldía no focaliza a estas personas bajo un criterio diferencial y por el contrario las incluye en componentes dirigidos de manera general a toda la población que habita en Bogotá.

Como se menciona en el reporte de la Secretaría Distrital de Gobierno, la iniciativa de la Alcaldía fue seria pero insuficiente, sin lugar a dudas, el Plan de Desarrollo debió ser más focalizado a la población desplazada y establecer mecanismos que evaluaran constantemente el Goce Efectivo de Derechos por parte de estas personas.

En este orden de ideas, un aspecto relevante es que la Alcaldía de Samuel Moreno no tuvo presente durante el proceso contar de manera permanente y sistemática, con la participación de la población desplazada. En efecto, fue poco el espacio otorgado para que estas personas contribuyeran en la construcción de políticas y estrategias definidas para su atención, así como en el seguimiento y ejecución de las mismas. Es fundamental contar con la participación de las personas implicadas, para diseñar políticas con resultados a largo plazo y den cuenta de procesos que garanticen soluciones integrales y no se tomen decisiones que pueden conducir a estas familias a situaciones peores que las que tenían incluso antes de llegar al Distrito Capital.

Para terminar con el primer grupo de Indicadores, se debe decir que estos evidencian que las acciones emprendidas por la Alcaldía de Bogotá durante el periodo de Samuel Moreno no fueron suficientes para contrarrestar el fenómeno del desplazamiento y en ese sentido no permiten la superación del ECI en la Capital del país. Dado que el ECI, según Sentencia de la Corte Constitucional, es producto de la violación masiva de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado y la Alcaldía a pesar de sus esfuerzos no cumplió con la garantía de los mínimos vitales para la subsistencia de las personas que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, una vez analizado el panorama que otorgan los Indicadores Sectoriales Asociados frente al Goce Efectivo de Derechos por parte de la población desplazada, es preciso entrar a observar el segundo grupo de Indicadores que hacen

referencia a la Coordinación Nación – Territorio, lo cuales evidencian los resultados del Distrito Capital con respecto a uno de los principales obstáculos que la Corte Constitucional ha identificado para la superación del ECI, los problemas existentes en la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales para el tratamiento del fenómeno del desplazamiento, materia de evaluación del presente trabajo.

De acuerdo con lo anterior, es fundamental partir del principio de coordinación que implica el dialogo obligatorio entre los distintos niveles del gobierno para el cumplimiento de las funciones asignadas por Constitución y por su intermedio en la ejecución de acciones. Así pues, la aplicación del principio de coordinación implica un proceso complementario de políticas y acciones construidas en el ámbito Nacional y la aplicación de estas en el ámbito Territorial. La actuación coordinada de los distintos niveles del gobierno garantiza que en el ejercicio de las funciones no se presenten contraposiciones y se aporte al cumplimiento del cometido Estatal. Sin embargo, muy a pesar de lo impartido por este principio de coordinación, el modelo de articulación entre la Nación y el Territorio durante la Alcaldía de Samuel Moreno se vio obstaculizado por problemas que se presentaron al momento de ejercer las funciones.⁷⁷

En la Administración del destituido Alcalde, la articulación entre las políticas Distritales con las políticas Nacionales fue muy difícil. Esto se manifestó en la falta de coordinación para el tratamiento de las personas, el cual no tuvo una planeación de acciones, a criterio de la Secretaria Distrital de Gobierno, encargada de coordinar el tema, “la carencia de integralidad en las políticas, tuvo lugar en gran medida por la falta de apoyo Nacional a las iniciativas del Distrito”⁷⁸.

De acuerdo al modelo de articulación Nación – Territorio, el Distrito debe cumplir con ciertos parámetros que se enmarcan en la lista de indicadores construida para efectos de la evaluación. En ese sentido, el primer aspecto a observar es que en

⁷⁷ Comparar Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Una Propuesta en torno a un Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia*. 2010. p. 10.

⁷⁸ Ver Alcaldía de Bogotá. “Informe Población en Situación de Desplazamiento”. p. 7.

el informe que presento el ex Alcalde Samuel Moreno Rojas en el año 2010 de la gestión de su Alcaldía, si bien informa sobre algunos logros frente al tema de las Ayudas Humanitarias otorgadas por la Secretaría Distrital, no incluye el capítulo sobre la situación general del desplazamiento en Bogotá, incumpliendo así la norma constitucional y evidenciando poca relevancia frente al tema.

Asimismo, uno de los principales componentes que se debe analizar para determinar cómo ha sido la articulación del modelo Nación – Territorio para la superación del ECI en el marco de la Sentencia T – 025 de 2004, es la “adopción por parte del Distrito de los Mecanismos de Coordinación como el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el Plan Integral Único (PIU), las Unidades de Atención y Coordinación (UAO), el Comité Territorial de Atención Integral a la Población Desplazada y las Mesas de Trabajo”⁷⁹.

El PIU de Bogotá se adoptó en el año 2011 y por medio del documento se estructura la oferta que el Distrito Capital le hace a la población desplazada. No obstante, una vez evaluada la composición del Plan se observa que de conformidad con las disposiciones normativas “el PIU debe estar constituido por tres componentes: la caracterización territorial y poblacional; la planeación estratégica; y el seguimiento, el monitoreo y la evaluación”⁸⁰, sin embargo, el documento presentado por la Alcaldía carece de ciertas especificaciones.

En primer lugar, el PIU no realiza una caracterización detallada de la población en situación de desplazamiento. Dicha caracterización “debe identificar las características territoriales y poblacionales de la región, sus fortalezas, desarrollos y problemática, así como la demanda de la población afectada, para plantear las

⁷⁹ Ver Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Una Propuesta en torno a un Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia.* p. 11.

⁸⁰ Ver Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Una Propuesta en torno a un Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia.* p. 12.

prioridades y alternativas de acción”⁸¹. Es importante señalar que para definir las políticas dirigidas al territorio de Bogotá frente al tema de desplazamiento, es fundamental conocer las condiciones en las se encuentra esta población. Si bien el Distrito realiza un esfuerzo por plasmar las políticas estructuradas para la atención, en el PIU no se muestra la caracterización de la población donde se evidencia la situación de estas personas ni su condición de vulnerabilidad, lo cual es fundamental para definir el plan de acción a seguir en términos de prevención y atención, determinando las necesidades, requerimientos de la población en situación de desplazamiento, las capacidades y potencialidades realmente existentes en la región.

En segundo lugar, la construcción del PIU debe ser llevada a cabo a través de un “proceso de planeación estratégica participativa donde se comprometan los Entes Territoriales y la población desplazada por medio de un proceso de concertación que conlleve al diseño de estrategias y políticas de largo plazo frente a temas de prevención y atención a la población en situación de desplazamiento”⁸². Lo anterior es lo que Bogotá como Distrito debe plasmar en el Plan dando cuenta de estos procesos de participación en los que se lleguen a resultados importantes, no obstante, esto en la realidad no se cumple a cabalidad ya que el documento no evidencia su construcción a partir de la participación de la población desplazada. Si bien el diseño de este documento fue trazado a partir de las Mesas de Trabajo, en ellas no hay muestra de que existió presencia de la población en situación de desplazamiento, así como tampoco hay evidencia de instrumentos elaborados por estas personas para contribuir a la implementación y ejecución de políticas destinadas a su atención integral.

En tercer lugar, se encuentra el componente de monitoreo, seguimiento y evaluación que permite verificar el cumplimiento de las acciones del PIU, así como el

⁸¹ Ver Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Una Propuesta en torno a un Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia.* p. 13.

⁸² Ver Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Una Propuesta en torno a un Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia.* p. 15.

logro de los objetivos propuestos. En ese sentido, el proceso debe hacerse a través de la recopilación y registro de toda la información frente a la ejecución de acciones para posteriormente llevar a cabo un análisis frente al cumplimiento de las mismas. Lo anterior se debe hacer en periodos de tiempo determinados y utilizando indicadores establecidos. Por su parte, el monitoreo es el proceso que permite verificar de manera constante y permanente, si se están cumpliendo las actividades programadas y la evaluación consiste en la valoración de los resultados de acuerdo con los logros obtenidos frente a los objetivos propuestos.⁸³

De acuerdo con este proceso, el PIU debe diseñar mecanismos que permitan sistematizar la información para la realización del seguimiento y la evaluación, en efecto, el documento llevado a cabo por la Alcaldía de Bogotá establece un sistema de información, monitoreo y evaluación de la política pública efectuado mediante una serie de indicadores de seguimiento, orientados a medir el Goce Efectivo de Derechos con enfoque de género y diferencial, es decir tomando como población a las mujeres y grupos minoritarios víctimas de desplazamiento forzado. A criterio de la Alcaldía 2008 - 2011, estos indicadores diferenciales de género si bien no miden la atención a la totalidad de la población desplazada asentada en la Capital, “están orientados en los componentes y derechos definidos en el PIU y contemplan los indicadores definidos por la Corte Constitucional y aprobados por el gobierno nacional en el marco de la superación del ECI”⁸⁴. Realmente, el enfoque de género marcó la ruta de acción de la política y no se formularon indicadores globales que midieran la garantía de los derechos de la población como responsabilidad del Distrito.

Uno de los factores determinantes dentro del proceso de implementación de la Sentencia T – 025 de 2004 es la adopción de los Comités Territoriales encargados de apoyar y brindar colaboración al SNAIPD. Estos Comités son fundamentales para

⁸³ Comparar Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Una Propuesta en torno a un Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia*. p. 14

⁸⁴ Ver Alcaldía de Bogotá. BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR. “Plan Integral Único de atención a población en situación de desplazamiento para Bogotá, PIU 2011-2020”. 2011. p. 25.

el tratamiento de la población en situación de desplazamiento en la medida que son los encargados de definir, planear, gestionar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos a nivel territorial en el marco del PIU. Así pues, estos Comités se organizarán y operarán a través de Mesas de Trabajo Regionales o Comisiones Temáticas, compuestas por representantes institucionales y comunitarios, que tienen como objetivo trabajar alrededor de los temas que responden a las estrategias de atención integral a la población desplazada.⁸⁵

Resulta entonces interesante observar que en el Distrito Capital, los Comités Territoriales funcionan como Comités Locales de Atención a la Población Desplazada, CLAPD debido al fuerte impacto del fenómeno en toda la ciudad. En efecto, “la Alcaldía diseñó canales de coordinación y articulación a nivel de los microterritorios – Localidades y Barrios - dentro de los cuales se reconocen dinámicas particulares y por tanto procesos de construcción de redes comunitarias y sociales diferentes”⁸⁶. Actualmente, Bogotá cuenta con “doce Comités Locales de Atención a la Población en situación de Desplazamiento, creados mediante Decretos locales”⁸⁷. Sin embargo, a pesar del esfuerzo por constituir estos espacios más cercanos a las necesidades de la población desplazada, las Alcaldías Locales no han manifestado un real compromiso con relación a la atención, la toma de decisiones y la representación de la población en situación de desplazamiento en los territorios, manifestado en la poca participación que tienen los representantes de estas personas y por consiguiente la necesidad que se tiene de fortalecer estos espacios.

Con lo anterior se hace evidente que durante la Alcaldía de Samuel Moreno se presentaron significativos vacíos en la coordinación del modelo de articulación Nación – Territorio atribuidos de manera visible a la ausencia de una política Distrital

⁸⁵ Comparar Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Una Propuesta en torno a un Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia*. p. 14.

⁸⁶ Ver Alcaldía de Bogotá. BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR. “Plan Integral Único de atención a población en situación de desplazamiento para Bogotá, PIU 2011-2020”. p. 22.

⁸⁷ Ver Alcaldía de Bogotá. BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR. “Plan Integral Único de atención a población en situación de desplazamiento para Bogotá, PIU 2011-2020”. p. 23.

dirigida específicamente a atender el tema del desplazamiento forzado en la ciudad, que trascendiera los lineamientos de política con enfoque diferencial y fueran más integrales. Es evidente que Samuel Moreno interpretó el problema del desplazamiento como un fenómeno a tratar bajo un enfoque de género que no respondía a una política estructurada dirigida a la totalidad de la población que comparte el mismo drama del desplazamiento. Adicionalmente, es pertinente señalar que la difusa coordinación con el nivel Nacional, que sufrió el tratamiento del problema no permitió que la formulación de la política Distrital se hiciera de manera participativa con el apoyo del gobierno, de tal forma que pudiese reflejar como las diferentes visiones llegaban a consensos que se plasmaran en propósitos de mediano y largo plazo comunes a los diferentes actores involucrados.

La política pública de atención a la población desplazada 2008 – 2011, no supo leer la magnitud del problema y las necesidades insatisfechas de estas personas en medio de la situación de vulnerabilidad. Herramientas como el modelo de articulación Nación – Territorio fueron diseñadas para que existiera un apoyo entre el gobierno Nacional y el Territorial para superar el problema. No obstante, Samuel Moreno concentró su política en soluciones a corto plazo e insuficientes que no respondieron a las principales necesidades de la población desplazada y tampoco garantizaron el Goce Efectivo de sus Derechos, tal vez, con un poco más de iniciativa e inversión de los recursos que tuvo el ex Alcalde Samuel Moreno, su gobierno hubiera contribuido un poco más a la superación del ECI frente a la población desplazada, asentada en Bogotá D.C.

CONCLUSIONES

La dinámica que ha tenido el conflicto colombiano de degradación y vulneración de derechos ha afectado a todas las personas que han sido víctimas de este, en especial a la población desplazada. Este fenómeno que se ha concebido como un efecto y una estrategia del conflicto ha evidenciado que su tratamiento debe ir más allá de la superación del mismo. En efecto, se ha demostrado que el tema debe ser abordado yendo más allá del conflicto, porque mientras este permanezca, se seguirá presentado la problemática del desplazamiento.

El trabajo del Estado colombiano debe ser encaminado al fortalecimiento de los escenarios y mecanismos ya existentes para el tratamiento del problema, es claro que los implementados a la fecha no han dado los resultados esperados debido a las causas que fueron previamente explicadas. En efecto, debe existir un mayor compromiso político y un conocimiento de la dimensión del problema a tratar para que las medidas adoptadas contribuyan al logro eficaz de los resultados.

Este fenómeno exige un tratamiento integral, por tanto, no basta con adoptar medidas de contingencia para minimizar el impacto que este genera sobre la población debido a su perpetuidad. En ese sentido, resultan ser difíciles las posibilidades de su superación por la continuidad de las razones que dieron origen en un primer lugar a esta situación. Así pues, esta consideración amplía el panorama de personas vulneradas en sus derechos, de esta forma la apuesta del gobierno en curso es reparar a todas las víctimas del conflicto armado y no limitar el margen de maniobra a la población desplazada exclusivamente. Sin lugar a dudas, esta nueva concepción de reparación marca un giro fundamental en las políticas del Estado colombiano en tanto constituye un reto que fortalece la atención integral que se le brinda a la población desplazada y transforma de manera sustancial el enfoque que se le venía dando a la formulación de políticas. En el marco de lo anterior, el 10 de Junio de 2011, fue promulgada la Ley de Víctimas 1448, en la cual se reconoce por primera vez en la historia de Colombia la existencia del conflicto armado interno y a las víctimas que este ha generado.

Mecanismos como la Ley de Víctimas buscan la restitución de derechos de la población que se ha visto vulnerada por los efectos del conflicto, lo cual implica un gran esfuerzo del Estado colombiano, en especial para contrarrestar el fenómeno del desplazamiento que se ha convertido en una de las principales consecuencias del conflicto y que ha traspasado las fronteras rurales para insertarse en los grandes círculos urbanos, como se observa en Bogotá, Capital de la República.

Después de un análisis detallado de las acciones implementadas en el Distrito, se puede establecer que el esfuerzo realizado durante la Administración de Samuel Moreno por contrarrestar el problema fue insuficiente para generar, con la necesaria oportunidad y agilidad, respuestas efectivas para la atención integral de esta población. Adicionalmente, los programas implementados evidenciaron debilidad y desconocimiento frente al tema. En efecto, se debe decir que en la Capital de la República no hubo un dimensionamiento del problema a tratar, así como tampoco se realizó la planificación correspondiente del tratamiento que recibirían estas personas que padecen el drama de las consecuencias del conflicto armado.

Hoy en día, la problemática del desplazamiento en Bogotá D.C., se encuentra en continuo crecimiento y pese a la Sentencia T – 025 de 2004 el fenómeno todavía no tiene una política clara de tratamiento en la ciudad. Por lo tanto, el llamado al nuevo gobierno es a asumir soluciones integrales que vayan a acordes con la política de Estado y coordinen acciones que cambien radicalmente el enfoque asistencialista que se le viene dando al problema. Si bien componentes como la Ayuda Humanitaria de Emergencia constituyen órdenes del Órgano Constitucional, esta no puede convertirse en el fin mismo de la política, por el contrario debe ser una herramienta temporal para la ejecución de acciones encaminadas a lograr resultados que perduren en el largo plazo. Los resultados de la gestión de Samuel Moreno en la implementación de la orden Constitucional indiscutiblemente conllevan a una revisión de la política actual en la que la participación de la población directamente afectada es poca a la hora de diseñar los lineamientos bajo los cuales se va a direccionar su atención.

Se hace pertinente entonces, revisar los pilares del gobierno para que las ciudades trabajen en conjunto con el nivel nacional y se creen políticas complementarias encaminadas a la superación de esta problemática. No se debe olvidar que una de las razones que establece la Corte es precisamente la falta de coordinación entre la Nación y los Entes Territoriales, fundamental para el desarrollo y ejecución de políticas integrales. Sin el compromiso y la voluntad política de los territorios se dificulta poner en marcha los pilares del gobierno central para asegurar la estabilización socioeconómica de la población desplazada y la restitución de sus derechos, por lo tanto, es necesaria la determinación y conciencia de los Alcaldes y Gobernadores de la población desplazada que habita dentro de los territorios urbanos y que día a día reclama por atención y restitución de derechos.

Finalmente, es preciso resaltar la labor de la Corte Constitucional como Ente evaluador de la gestión del Estado para superar el ECI en el cual compromete a los Gobiernos Departamentales y Locales. Sin lugar a dudas, la Sentencia T – 025 de 2004 ha incidido positivamente en el tratamiento del problema de desplazamiento forzado que afronta el país. Tristemente, en Colombia a pesar de los mecanismos existentes, se mantienen los índices de salida y huida de personas de sus territorios debido a los enfrentamientos que se presentan, bombardeos en sus lugares de vivienda y diferentes ataques de los que permanentemente son víctimas como consecuencia de un conflicto que como se ya se menciono persiste sin una respectiva solución militar.

A pesar de lo anterior, la labor de la Corte debe ser exaltada en la medida que ha sido consciente de este grupo poblacional sujeto de especial protección constitucional debido a la problemática en la que se encuentran, sin embargo, el reto es lograr la superación total de esta situación de vulneración de derechos, la cual exige el fortalecimiento de los recursos institucionales, la total voluntad y el compromiso de los diferentes niveles del gobierno para conocer las dimensiones del problema y volver así más eficiente la política de respuesta a la población, la cual debe ser solidaria, respetuosa y digna para estas personas que han sufrido el drama del desplazamiento forzado interno en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Rodríguez Garavito, César. *Más allá del Desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Colombia. Universidad de los Andes. 2009.

Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana. *Cortes y cambio social*. Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia. 2010.

Sector Privado y Desplazamiento Forzado Interno en Colombia. *Contexto General del Desplazamiento Forzado Interno (DFI)*. Colombia. Fundación Ideas para la Paz. 2011.

Velásquez, Andrea e Ibáñez, Ana María. *La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?* Suiza. La Institución Brookings – Universidad de Berna. 2008.

Capítulos de Libros

Duncan, Gustavo. “Los Señores de la Guerra”. En: Duncan, Gustavo. *Los Señores de la Guerra*. Colombia. Editorial Planeta. 2006. pp. 1-50.

Forero Pardo, Edgar. “El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia”. En: Forero Pardo, Edgar. *El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia*. Estados Unidos. Prentice Hall. 2003. pp. 1-30.

Pécaut, Daniel. “Crónica de dos décadas de política colombiana 1968 – 1988”. En: Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968 – 1988*. Colombia. Editores de Colombia Ltda. Segunda Edición. 1989. pp. 200 – 400.

Otros Documentos

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. “Resultados Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento”. Primer Seguimiento. 2010.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Registro Único de Población Desplazada – RUPD. “Cifras del Desplazamiento Forzado Histórico”. Consulta realizada el día 1 de Octubre de 2011. Disponible en la página Web: <http://www.accionsocial.gov.co>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Gobierno. Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor. “Plan Integral Único de atención a población en situación de desplazamiento para Bogotá 2011 – 2020”. Bogotá, Colombia 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Gobierno. Bogotá sin indiferencia. “Informe Final Plan de Desarrollo 2004 – 2007”. Bogotá, Colombia 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Proyecto 295. Política pública de salud para la población desplazada víctima del conflicto armado interno asentada en Bogotá D.C. 2008 – 2016”. Bogotá, Colombia 2011.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Gobierno. “Proyecto de Atención Integral a la Población Desplazada. Ruta de Atención Integral a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado en el Distrito Capital”. Bogotá, Colombia 2011. Consulta realizada el día 6 de Noviembre de 2011. Disponible en la página Web:
http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=23792

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. “Resolución 484 de 2009. Proceso de Elección de los/las Representantes de los

Consejos de Arte, Cultura y Patrimonio y las Mesas Culturales del Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio”. Bogotá, Colombia 2009. Consulta realizada el día 18 de Noviembre de 2011. Disponible en la página Web: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sites/default/files/RESOLUCION%20484%20DE%202009%20v2.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. *Precisiones Conceptuales sobre el Desplazamiento Forzado*. Colombia. 2006. Consulta realizada el día 28 de Agosto de 2011. Disponible en la página Web: www.unal.edu.co/catedras_bogota/ancizar/2007/documentos/acnur/

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. *Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*. Colombia. ACNUR. 2007.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. “Tendencias Globales 2010”. 2011. Consulta realizada el día 30 de Octubre de 2011. Disponible en la página Web: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7557>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. “La Población Desplazada en Bogotá: Una Responsabilidad de Todos. Proyecto Bogotá Cómo Vamos”. Colombia. 2003. Consulta realizada el día 14 de Noviembre de 2011. Disponible en la página Web: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=926567>

Arango Domínguez, Ana María. *10 Años de Desplazamiento Forzoso en Colombia, la Política, la Cooperación Internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos*. Colombia. Universidad Externado de Colombia. 2011. Consulta realizada el día 30 de Octubre de 2011. Disponible en la página Web:

<http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/oasis/article/viewFile/2441/2079>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. “Cátedra sobre Derechos Humanos y Violencia: Gobierno y Gobernanza”. Colombia. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición. 2007.

Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Una Propuesta en torno a un Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogotá, Colombia. Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. 2010.

Comisión de Seguimiento de Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. “Una primera aproximación en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad (SIC)”. 2009. Consulta realizada el día 21 de Agosto de 2011. Disponible en la página Web: <http://www.vertice.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=hGXdUQRCiRM%3D&tabid=129&mid=558>

Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. “Acuerdo Número 02 De 1998. Normas para la atención integral de los desplazados por la violencia”. Bogotá, 1998. Consulta realizada el día 6 de Noviembre de 2011. Disponible en la página Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=609>

Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C. “Acuerdo Número 308 De 2008. Plan de Desarrollo 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”. Bogotá, 2008. Consulta realizada el día 6 de Noviembre de 2011. Disponible en la página Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=609>

Congreso de la República. “Ley 1190 de 2008. Año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia”. Bogotá, 2008.

Congreso de la República. “Ley 387 de 1997. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD”. Bogotá, 1997.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, 2011.

Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia T-025 de 2004”, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004.

Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia C-1051 de 2001, MP: Jaime Araújo Rentería. Bogotá, 2001.

Corte Constitucional de Colombia. “Auto 383 de 2010”. Bogotá, 2010.

Corte Constitucional de Colombia. “Auto 314 de 2009”. Bogotá, 2009.

Corte Constitucional de Colombia. “Auto 052 de 2008”. Bogotá, 2008.

Corte Constitucional de Colombia. “Auto 116 de 2008”. Bogotá, 2008.

Corte Constitucional de Colombia. “Auto 176 de 2005”. Bogotá, 2005.

Corte Constitucional de Colombia. “Auto 177 de 2005”. Bogotá, 2005.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. “Estadísticas Sociales”. 2010. Consulta realizada el día 11 de Septiembre de 2011. Disponible en la página Web: http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/#twoj_fragment1-4

Departamento Nacional de Planeación DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social. “Documento CONPES 3400 de 2005. Metas y recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”. 2005. Consulta Electrónica realizada el día 28 de Agosto de 2011. Disponible en la Web: <http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=us8Vi5uj8E%3D&tabid=1080>.

Presidencia de la República. Constitución Política de Colombia. 1991. Consulta realizada el día 11 de Septiembre de 2011. Disponible en la página Web: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/decreto/2009/decreto_1997_2009.html

Forero Pardo, Edgar. *Apreciaciones Acerca De Los Desarrollos Recientes De La Política Pública De Restablecimiento de la Población Desplazada*. 2011. Consulta realizada el día 30 de Octubre de 2011. Disponible en la página Web: http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs_curso/descargas/8va%20sesion/Basica/Edgar%20Forero.pdf

Presidencia de la República. “Decreto Número 250 de 2005. Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”. 2005. Consulta realizada el día 28 de Agosto de 2011. Disponible en la página Web: <http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=dPwCfxdo9Jc%3D&tabid=1080>

Presidencia de la República. “Decreto Número 1997 de 2009. Reglamentación parcial Ley 1190 de 2008”. 2009. Consulta realizada el día 11 de Septiembre de 2011. Disponible en la página Web: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/decreto/2009/decreto_1997_2009.html

Anexo 1. Cuadro de Indicadores Sectoriales y de Coordinación Nación - Territorio

INSTRUMENTO JURÍDICO	OBLIGACIONES PARA LOS ENTES TERRITORIALES	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
<p>Auto 116 de 2008</p>	<p>Indicadores Sectoriales Asociados</p> <p>1. Hogares en los que la totalidad de sus miembros cuentan con sus documentos de identificación completos</p> <p><i>Medición</i></p> <p>Hogares en los que sus miembros tienen el documento que les corresponde según su edad / Hogares incluidos en el RUPD</p> <p>2. Todos los hogares incluidos en el RUPD reciben Ayuda Humanitaria de Emergencia</p> <p><i>Medición</i></p> <p>Hogares incluidos en el RUPD, que recibieron ayuda humanitaria de emergencia (alimentación, alojamiento, kit de cocina, aseo y hábitat, salud, asesoría psicosocial, orientación jurídica y auxilios en dinero) / Hogares incluidos en el RUPD</p> <p>3. Todas las personas desplazadas cuentan con afiliación al SGSSS”</p> <p><i>Medición</i></p> <p>Personas incluidas en el RUPD que cuentan con afiliación al SGSSS / Personas incluidos en el RUPD</p> <p>4. Todos los niños, niñas y jóvenes de los hogares incluidos en el RUPD se</p>	<p>95.23%</p> <p>68.28%</p> <p>72.9%</p> <p>72.62%</p>

	<p style="text-align: center;">encuentran escolarizados</p> <p>Medición</p> <p>Personas de 6 a 17 años incluidas en el RUPD, que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas / Personas de 6 a 17 años incluidas en el RUPD</p> <p style="text-align: center;">5. Acceso a una Vivienda digna</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Jurídica • Espacio Suficiente • Materiales Adecuados • Ubicación Segura • Acceso a Servicios Públicos <p style="text-align: center;">Medición</p> <p>Hogares incluidos en el RUPD que tienen acceso a una Vivienda digna / Hogares incluidos en el RUPD</p> <p style="text-align: center;">6. El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza</p> <p style="text-align: center;">Medición</p> <p>Hogares incluidos en el RUPD apalancados en Proyectos Productivos / Hogares incluidos en el RUPD</p>	<p style="text-align: center;">17.26%</p> <p style="text-align: center;">0.92%</p>
<p>Decreto 250 de 2005</p> <p>Auto 177 de 2005</p> <p>Ley 1190 de 2008</p> <p>Auto 052 de 2008</p>	<p style="text-align: center;">Indicadores de Coordinación Nación - Territorio</p> <p>7. El ex Alcalde Samuel Moreno Rojas presentó el informe final sobre su gestión, en el cual debe incluir un capítulo sobre</p>	<p style="text-align: center;">No</p>

<p>Auto 314 de 2009</p> <p>Auto 383 de 2010</p>	<p>la situación general del desplazamiento forzado en el Distrito Capital.</p> <p>8. El Distrito cuenta con los Mecanismos de Coordinación: Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Plan Integral Único (PIU), Unidades de Atención y Coordinación (UAO), Comité Territorial de Atención Integral a la Población Desplazada y Mesas de Trabajo.</p> <p>Medición del PIU:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El PIU identifica y caracteriza la población en situación de desplazamiento ubicada en la Entidad Territorial. - El PIU determina cuáles son las prioridades de atención y los recursos físicos, humanos, logísticos, económicos y técnicos con que cuenta el Distrito para atender a la población desplazada. - El PIU identifica indicadores socioeconómicos de la Entidad Territorial, señalando las actividades económicas realizadas por la población desplazada. - En el PIU se identifica la oferta de planes, programas, políticas y proyectos ofrecidos por la Entidad Territorial para garantizar el goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada. - El PIU identifica los tipos de desplazamiento que se han presentado en la entidad territorial diferenciándolos entre masivos e individuales. 	<p>Si</p> <p>No</p> <p>Si</p> <p>No</p> <p>Si</p> <p>No</p>
---	---	---

	<ul style="list-style-type: none"> - El PIU señala la evolución y esfuerzo presupuestal que se ha asignado y ejecutado para la atención a la población desplazada, discriminando lo destinado según componentes y programas. - En el PIU se definen las dependencias y Entidades responsables de ejecutar los programas y el presupuesto. - En el PIU se establece el origen de los aportes financieros de las siguientes instituciones u organizaciones: Nación, Departamento, Municipio, Cooperación Internacional, Empresa Privada, Otros. - El PIU incluye los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos para medir los avances y retrocesos del PIU. - El PIU incluye los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos para medir los resultados de la implementación de los programas y proyectos del PIU. - En el PIU existen metas a corto, mediano y largo plazo diferenciando por derecho. - El PIU se encuentra incorporado al Plan de Desarrollo de la Entidad Territorial. - El PIU se elabora en el marco del Comité Territorial y/o de sus mesas temáticas de atención integral a la población desplazada (Incluyendo la participación de la población desplazada). - El PIU contiene algún mecanismo de análisis y evaluación de resultados (por 	<p style="text-align: center;">Si</p> <p style="text-align: center;">Si</p> <p style="text-align: center;">No</p> <p style="text-align: center;">No</p> <p style="text-align: center;">Si</p> <p style="text-align: center;">No</p> <p style="text-align: center;">Si</p> <p style="text-align: center;">Si</p> <p style="text-align: center;">Si</p>
--	--	---

	<p>ejemplo: rendición de cuentas o sistema de información).</p> <p><i>Medición de las UAO's</i></p> <p>El Distrito tiene la capacidad de fortalecer técnica, humana y logísticamente a las UAO, cuando la situación lo amerite.</p> <p><i>Medición del Comité Territorial</i></p> <p>Participa activamente la población desplazada en los Comités de Atención a la Población Desplazada</p> <p>En el Comité se determina el volumen de recursos destinado a la atención de la población desplazada y definen los programas y componentes prioritarios de atención integral.</p> <p><i>Medición de las Mesas de Trabajo</i></p> <p>El Distrito asiste a las Sesiones Técnicas Regionales sobre Coordinación y Corresponsabilidad entre la Nación y el Territorio para la atención integral a la población desplazada.</p>	<p>No</p> <p>No</p> <p>Si</p> <p>Si</p>
--	---	---

Cuadro elaborado por la autora del presente Estudio de Caso con base en la información tomada de los Autos de Seguimiento de la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T – 025 de 2004, así como el Decreto 250 de 2005 y la Ley 1190 de 2008.