

**MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS Y COMPRENSIÓN DE LA
POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL EN SALUD Y EDUCACIÓN PARA LA
POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO**

ORLAND JASÈN MUÑETONES GAITAN

RONALD WILMAR MUÑETONES MACIAS

COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTA D.C.

2010

**MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS Y COMPRENSIÓN DE LA
POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL EN SALUD Y EDUCACIÓN PARA LA
POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO**

ORLAND JASÈN MUÑETONES GAITAN

RONALD WILMAR MUÑETONES MACIAS

Monografía para optar al Título de Magíster en Derecho Administrativo

Directora

DRA. BEATRIZ LONDOÑO TORO

Abogada

COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTA D.C.

2010

Nota de aceptación:

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá D.C.,

DEDICATORIA

Quiero dedicar este logro a mis padres por su apoyo incondicional y perseverancia, a mi futuro hijo David Orlando y a Pauletty por ser el motor de mi vida y por su ejemplo de superación.

Orland

DEDICATORIA

A mis Padres y a mi Esposa, pues sin contar con su ayuda, cariño, dedicación, comprensión y tolerancia, esta meta no sería una realidad.

Ronald

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan su agradecimiento a:

A la Doctora BEATRIZ LONDOÑO TORO, Directora de la presente Investigación.

A todos los Directivos y Profesores de la Maestría en Derecho Administrativo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario por las enseñanzas, no solo jurídicas y académicas, sino también personales.

RESUMEN

El Distrito Capital de Bogotá se ha convertido en constante receptor de población en estado de desplazamiento forzado, y dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento forzado, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, personas de la tercera edad y minorías étnicas, ha persistido en el tiempo la violación de los derechos de la población en condición de desplazamiento, las autoridades competentes han implementado políticas públicas para establecer los correctivos suficientes y con ello superar las violaciones detectadas, a pesar de la insuficiencia de recursos económicos dada la evolución y magnitud del fenómeno de desplazamiento forzado.

ABSTRACT

The Capital District of Bogotá has become a constant receptor population in a state of forced displacement, and given the extreme vulnerability of displaced populations, not only by the very fact of forced displacement, but also because most of the trafficking cases such as women heads of household, children, elderly people and ethnic minorities, has persisted over time the violation of the rights of the living conditions of displacement, authorities have implemented public policies to establish adequate remedies and thus overcome the detected violations, despite the insufficiency of financial resources given the evolution and magnitude of the phenomenon of forced displacement.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO	4
1.1. NOCIÓN DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO	4
1.2. NOCIÓN DE DESPLAZADO	9
2. POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1. BREVE NOCIÓN DE POLÍTICA	17
2.2. NOCIÓN DE POLÍTICAPÚBLICA	19
3. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL	31
3.1. PROTOCOLO ADICIONAL A LOS CONVENIOS DE GINEBRA DEL 12 DE AGOSTO DE 1949, RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS SIN CARÁCTER INERNACIONAL (PROTOCOLO II)	33
3.2. PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO 1998	34
3.3. DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y	

	PERSONAS DESPLAZADAS	41
4.	EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA	46
4.1.	LA VIOLENCIA EN COLOMBIA, EL AMBIENTE PROPICIO PARA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO DE PERSONAS	46
4.2.	DIMENSIONES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA	49
4.3.	LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 COMO FUENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD Y EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA	
	MARCO JURÍDICO-LEGAL PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA	58
4.4.1.	Marco jurídico-legal general para la atención de la población en condición de desplazamiento en Colombia	74
4.4.2.	Marco jurídico-legal general para la atención de la población en condición de desplazamiento en Colombia en materia de salud	74
4.4.3.	Marco jurídico-legal general para la atención de la población en condición de desplazamiento en Colombia en materia de educación	86

	POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL PARA LA	89
4.5.	POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO	
	Políticas públicas del orden nacional para la población en	92
4.5.1.	condición de desplazamiento forzado en materia de salud	
	Políticas públicas del orden nacional para la población en	
	condición de desplazamiento forzado en materia de	96
4.5.2.	educación	
	POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SALUD Y	
	EDUCACIÓN DESARROLLADAS POR EL DISTRITO	102
5.	CAPITAL DE BOGOTÁ PARA LA POBLACIÓN EN	
	CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO	
	DIMENSIONES DEL FENÓMENO DEL	
	DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN BOGOTÁ	109
5.1.	D.C.	
	POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SALUD Y	
	EDUCACIÓN DESARROLLADAS POR EL DISTRITO	109
5.2.	CAPITAL DE BOGOTÁ PARA LA POBLACIÓN EN	
	CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO	
	Política pública en materia de salud desarrolladas por el	
	Distrito Capital de Bogotá para la población en condición de	112
5.2.1.	desplazamiento	

	Política pública en materia de educación desarrolladas por el Distrito Capital de Bogotá para la población en condición de desplazamiento	112
5.2.2.	Evaluación de las políticas públicas de salud y educación en el Distrito Capital	122
5.2.3.	Evaluación de las políticas públicas de salud y educación en el Distrito Capital a favor de comunidades étnicas, raciales, culturales, regionales, etc. en situación de desplazamiento forzado.	129
		131
	CONCLUSIONES	134
	BIBLIOGRAFÍA	141
	ANEXOS	156

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se trazó como objetivo realizar una evaluación de las políticas públicas en materia de salud y educación desarrolladas por el Distrito Capital de Bogotá para la población en condición de desplazamiento. Desde posprimeros años de la década de 1980 y hasta la actualidad, el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia forma parte de los problemas a nivel social más relevantes para el Estado, para la comunidad internacional y para algunos países vecinos a los cuales salpica este inconveniente.

La elección del tema objeto de estudio, se debe al incremento de las dimensiones alcanzadas por el desplazamiento forzado interno en Colombia, y en el impacto negativo que genera para la sociedad nacional. Con respecto a Bogotá D.C., es alarmante la constante llegada de población en estado de desplazamiento forzado, pues la capital del país es la ciudad mayormente receptora de personas que se ven obligadas a salir de sus lugares de origen. En virtud de lo anterior, era importante la realización de un estudio de las particularidades que envuelven el fenómeno del desplazamiento forzado interno y las políticas públicas que el Distrito Capital ha implementado para mejorar la calidad de vida de las personas víctimas de dicho flagelo, especialmente, en materia de salud y educación.

La investigación es de tipo cualitativo-descriptivo, teniendo en cuenta el nivel de conocimiento que se obtuvo y el análisis de sucesos del presente.

El tema investigado se enmarcó dentro de un proceso de tipo deductivo–inductivo y para su desarrollo se contó con fuentes de información secundarias y terciarias de tipo bibliográfico, como por ejemplo, la normatividad colombiana y distrital, libros, tesis, monografías, revistas, boletines estadísticos, manuales, cartillas, etc.

La investigación se desarrolló de la siguiente forma: El primer capítulo realiza un estudio teórico de los conceptos “desplazamiento forzado” y “desplazado”. Entre tanto, el segundo capítulo se dedica a efectuar un acercamiento a la noción de “políticas públicas”. El tercer capítulo, por su parte, describe el fenómeno del desplazamiento forzado interno en el marco jurídico internacional. A su vez, el capítulo cuarto está dedicado al fenómeno del desplazamiento forzado interno en Colombia, estudiando de paso, los antecedentes fácticos y las dimensiones actuales del fenómeno, así como las políticas públicas implementadas a nivel nacional a favor de la población en situación de desplazamiento, especialmente, en salud y educación, y el marco constitucional y legal fundamento de las mismas. El capítulo quinto expone el fenómeno del desplazamiento forzado interno en el Distrito Capital de Bogotá, haciendo, además, un repaso de las dimensiones del fenómeno, y describiendo y realizando un análisis crítico de las políticas públicas que en salud y educación a favor de las víctimas de dicho flagelo ha desarrollado la

Administración Distrital. Por último, se esboza una serie de conclusiones atinentes al estudio efectuado.

1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

1.1. NOCIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

El desplazamiento es “la acción y efecto de desplazar”¹. Este verbo tiene diversos usos, como el hecho de trasladarse (ir de un lugar a otro) y de mover o sacar a alguien o algo del lugar en que está.² Una manera de darse cuenta del movimiento de un cuerpo es a través del cambio de su posición con respecto a otro cuerpo tomado como referencia. Si se observa algún cambio se dice que el cuerpo se ha desplazado.

Ahora bien, es necesario indicar que frente al concepto de desplazamiento interno no existe unanimidad de una definición precisa; asimismo, en el contexto internacional no se ha conferido a ningún organismo mandato específico para proteger o asistir a las personas que han sido desplazadas dentro de su propio territorio.

Al respecto, la tratadista HERNÁNDEZ DELGADO afirma que “el concepto de desplazamiento forzado está íntimamente relacionado con las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho para los Refugiados. Deben considerarse especialmente

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 2001, p. 410.

² *Ibíd.*

en el caso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención Americana sobre Derechos Humanos, 'Pacto de San José, Costa Rica' (1969), la Carta Africana de Derechos Humanos de los pueblos (1981), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos, o degradantes (1984), las Resoluciones de la Asamblea General y las Comisiones de Derechos Humanos. Respecto del Derecho Internacional Humanitario, los convenios de Ginebra, sus Protocolos adicionales y las Resoluciones del Comité Internacional de la Cruz Roja. Con relación al Derecho para los Refugiados, la Convención sobre Refugiados (1951) y su Protocolo adicional (1967); la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (1969); la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984); y la Convención para la Determinación del Estado Responsable de Examinar las demandas de asilo presentadas en uno de los Estados miembros de la Comunidad Europea (1990). Dentro de los esfuerzos por conceptualizar el desplazamiento forzado, se distinguen tres tendencias: 1. la tendencia causalista de quienes consideran que la definición del desplazamiento interno debe estar en relación con las causas que lo producen; 2. la tendencia según la cual la definición debe ser el producto de las necesidades de la población desplazada; y 3. la tendencia de quienes consideran que el

fenómeno no debe ser definido para evitar obstaculizar la gestión de entidades y organizaciones con oferta para la población desplazada”³.

Concluye la citada autora HERNÁNDEZ DELGADO, que “el desplazamiento forzado es un fenómeno social con características propias, generador de consecuencias depredadoras sobre la población civil que lo padece, sociodemográficas, sociopolíticas, socioeconómicas en las zonas de expulsión y recepción; y con una proyección de incremento y generalización en todo el territorio nacional en la medida en que se agudice el conflicto interno armado”⁴.

Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- ACNUR, sostiene que la expresión “desplazamiento interno”, hace referencia “a aquellas personas que se ven obligadas abandonar sus hogares por alguna crisis pero que, a diferencia de los refugiados, permanecen dentro de las fronteras de su país de origen”⁵.

Según expone M. I. VILLA, “el desplazamiento, antes que un suceso intempestivo e inesperado, es el resultado de un proceso de exacerbación de un ambiente de

³ HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. El Desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia. En: Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB. Bucaramanga: UNAB, No. 1, 1999, ps. 2 y 11.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Cfr. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS- ACNUR. Causa de la muerte... ámbito de la protección de los refugiados 1997-2003. Barcelona: Editorial Icaria, 2007, p. 29.

terror, de miedos acumulados, de una ya larga historia de control de la población por parte de los grupos armados”⁶.

A su vez, la ley 387 de 1997 define el desplazamiento forzado como “una situación o condición producto del conflicto armado y, en general, del ejercicio de violencia contra la población civil”, no le otorga ninguna consecuencia jurídica a la condición de víctimas del conflicto armado de los desplazados. En efecto, la ley se refiere a esta población como víctimas del desplazamiento forzado, mas no como víctimas de una acción humana determinada que, en el contexto del conflicto armado, produjo ese desplazamiento forzado. En esa medida, la ley no reconoce a los desplazados ningún derecho propio de las víctimas de un crimen atroz, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, ni remite a otros instrumentos jurídicos que consagren esos derechos. Tampoco se refiere la ley a la relación que existe entre el desplazamiento forzado y el conflicto armado, y mucho menos a las implicaciones que tal relación tiene en términos de la identificación de los responsables del crimen, y de sus consecuentes obligaciones a ser sometidos a la justicia, a narrar la verdad sobre lo ocurrido, a reparar a sus víctimas y a no reincidir en el crimen, entre otras.

La Corte Constitucional, entre tanto, ha realizado algunas aproximaciones conceptuales respecto al desplazamiento forzado, como: “Un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de

⁶ VILLA, Marta Inés. Desplazamiento forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía. En: Centro Memoria. Bogotá D.C., 2006. p. 16.

innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”⁷.

El mismo Alto Tribunal, ha señalado que el fenómeno del desplazamiento forzado surge “cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”⁸.

Para la misma Alta Corporación, “el desplazamiento genera un desarraigo de quien es sujeto pasivo del mismo, debido a que es apartado de todo aquello que forma su identidad, como lo es su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura, y trasladado a un lugar extraño para intentar rehacer lo que fue deshecho por causas ajenas a su voluntad y por la falta de atención del Estado como garante de sus derechos y de su statu quo.

Según la Corte Constitucional, la situación del desplazado no implica solamente el “ir de un lugar a otro”; encierra una vulneración masiva de los derechos

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU- 1150 de 2000. MP. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-098 de 2002. MP. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

fundamentales, ya que “se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social”⁹.

1.2. NOCIÓN DE DESPLAZADO

No existe una definición jurídica de “desplazado” en el Derecho Internacional; sin embargo, sobre este concepto se han discutido los términos que deben delimitarlo¹⁰ y, simultáneamente, se ha desarrollado un debate más complejo sobre la conveniencia de formular una definición con implicaciones jurídicas. Ambos debates tienen una enorme incidencia en la atención, la protección y la administración del desplazamiento. Atendiendo esto, se entiende por desplazado interno, aquel grupo humano con necesidades particulares, distintas a las del resto

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-085 de 2009. M.P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

¹⁰ Vid. Principios rectores del desplazamiento forzado interno de 1998, también denominados Principios de Deng, representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las personas internamente desplazadas.

de la población en estado de necesidad, y con ello surge un profundo debate sobre la conveniencia de erigir a los desplazados en sujetos especiales de derechos.¹¹

El concepto de “desplazado” ha cambiado en los últimos años y ha pasado de la movilidad -social/geográfica- a la migración, al desplazamiento y al éxodo, con diversos matices en cada uno de estos conceptos, pero se observa que todos dan el mismo sentido de translación individual o colectiva, voluntaria o involuntaria a sus actores. Al hablar de desplazados se entiende que son individuos y familias que han debido dejar sus pertenencias generalmente por causa de un conflicto, lo cual las coloca en una situación muy vulnerable, ya que deben encontrar refugio en otras comunidades, probablemente también agotadas por el conflicto bélico interno o por la guerra.¹²

El término “desplazado” se ha utilizado para hacer referencia a aquellas personas que, como resultado de persecución, conflicto armado o violencia, se han visto obligadas a abandonar el lugar donde residen habitualmente y permanecen dentro de las fronteras de su propio país.¹³

Por su parte, la ley 387 de 1997, artículo 1º contempla la siguiente definición de desplazado: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades

¹¹ Cfr. VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos. Derecho global y desplazamiento interno. Bogotá D.C.: Editorial Jurídica Universidad Javeriana, 2007, p. 104.

¹² Cfr. PALACIO SAÑUDO, Jorge y SABATIER, Colette. Impacto psicológico de la violencia política en Colombia. Barranquilla: Ediciones Uninorte, 2002, p. 18.

¹³ Cfr. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS - ACNUR. La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Barcelona: Editorial Icaria, 1997, p. 107. Traducido por MARTÍNEZ, Aurelio.

económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

A su vez, el decreto 2569 de 2000 artículo 2º establece que el desplazado interno "es toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias que emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

La definición que se obtiene del Informe del Secretario General sobre los Desplazados Internos presentado a la Comisión de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas - ONU, es la siguiente: “Personas o grupo de personas que han sido forzadas u obligados a huir de sus hogares o lugares de

residencia habitual, o abandonarlos, en particular a causa de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado fronteras reconocidas internacionalmente entre Estados o que lo hacen a fin de evitar los efectos de todo ello”¹⁴. Se aprecia diáfamanamente, como a diferencia de la definición introducida en el derecho positivo colombiano por la ley 387 de 1997, el alcance que se obtiene de la noción contenida en el Informe del Secretario General sobre los Desplazados Internos presentado a la Comisión de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas - ONU, es muy amplia. No confiere estatuto jurídico alguno, pero es útil para delimitar más fácilmente el ámbito de aplicación del documento. Por muy digno de elogio que sea este intento, entraña el peligro de limitar el alcance de la protección otorgada a la población civil, ya que una persona desplazada» en un conflicto armado forma parte de la población civil, al margen de que esté o no desplazada. Tomemos como ejemplo a una persona cuya identidad se atenga a la definición contenida en los Principios Rectores fuera dudosa por no haber quedado claro el motivo de su desplazamiento; podría quedar fuera del ámbito de aplicación de esos principios incluso amparándola el derecho humanitario.

Entre tanto, la noción de “desplazado interno” a nivel operativo dada por las Naciones Unidas, es hoy por hoy la más empleada internacionalmente, por cuanto

¹⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe Derechos humanos, éxodos masivos y personas desplazadas, presentado por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas con arreglo a la Resolución No. 1997/39 de la Comisión de los Derechos Humanos, p .5.

trata de abarcar la mayoría de las causas del desplazamiento. Así pues, “se entiende por desplazados internos aquellas personas que, si cruzaran una frontera nacional, serían calificadas como refugiados por la Convención sobre los Refugiados de la Organización para la Unidad Africana (OUA) de 1969 y por la Declaración de Cartagena de 1984; es decir, personas que han sido obligadas a huir de su lugar de residencia habitual debido a una agresión exterior, una ocupación o dominación extranjera, graves desórdenes públicos, la violencia generalizada, los conflictos internos o la violación masiva de los derechos humanos, asimismo, esta definición recoge como motivos de huida la persecución por razón de la raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a determinado grupo social o las opiniones políticas”¹⁵.

En los instrumentos de política pública, el desplazado interno es definido como “toda persona que se ha visto forzado a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, con ocasión e cualquiera de las siguientes situaciones”¹⁶.

Por su parte, la Corte Constitucional frente al término de “desplazado interno”, ha manifestado que “la descripción de ‘desplazados internos’, es variada según la

¹⁵ Cfr. MENDIA, Irantzu. Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Barcelona: Icaria-Hegoa, 2005-2006, p. 74.

¹⁶ PEREZ MURCIA, Luis. El desplazamiento forzado en Colombia. Compromisos desde la universidad. Bogotá: Servigraphic Ltda., 2003, p. 240.

organización que la defina. En el ámbito regional, hay una caracterización, dada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA) y es la siguiente: ‘Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público’. Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados”¹⁷.

En igual sentido, la Corte ha advertido que “en la actualidad coexisten diversas definiciones de este concepto con distintos contenidos y alcances, unas de carácter internacional y otras de orden interno. Con base en ese concepto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el derecho del desplazado o de las personas desarraigadas a reclamar sus garantías constitucionales fundamentales proviene de la situación de hecho en que se encuentra la persona, todas la definiciones

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-227 de 1997. M.P. Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

sobre desplazados internos tienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. En la realidad, el concepto de desplazado no puede estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, pues debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. La definición de desplazado, como descripción que es de una situación de hecho, no conlleva una regulación integral de derechos fundamentales, ni de sus elementos próximos, aunque evidentemente contribuye a su exigibilidad; tampoco implica restricciones a tales derechos, pues por el contrario, la regulación de esta situación fáctica está orientada a lograr que quienes sufren el desplazamiento forzado puedan recibir atención oportuna e integral por parte del Estado y reclamarla en caso de que no le sea prestada”¹⁸.

Asimismo, el máximo Tribunal Constitucional ha indicado que “la calidad de desplazado por la violencia es producto de los hechos que dan lugar al desplazamiento y no de la declaración que sobre ellos hagan las autoridades públicas o privadas, pues “la protección de los derechos fundamentales de aquellas personas que han tenido que abandonar sus hogares a causa del conflicto armado, no puede condicionarse a una certificación expedida por determinada autoridad a partir de una valoración subjetiva de una serie de hechos que se presentan a su

¹⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-372 de 2009. M.P. Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

consideración. Una conclusión contraria desconocería el carácter material de la Constitución y la eficacia directa que caracteriza los derechos fundamentales”¹⁹.

Además, la misma Corporación enfatiza que “los desplazados son las principales víctimas de la violencia que flagela al país. El hecho del desplazamiento forzado comporta para ellos una ruptura violenta con su devenir existencial y la violación múltiple y continua de sus derechos. Es por eso que el Estado y la sociedad misma les deben prestar una atención especial. Cualquier acto de discriminación contra ellos constituye una vulneración flagrante del principio de igualdad, atacable ante los jueces de tutela. En principio, cualquier tipo de diferenciación - no positiva - que se base en la condición de desplazado debe considerarse como violatoria del derecho de igualdad”²⁰.

Se puede concluir entonces, que “desplazado” es toda aquella persona o grupos de personas que debido a un temor, ya sea por razón de su religión, raza, grupo social o pertenencia a un partido político, se ve forzado a huir o abandonar su lugar de residencia y de trabajo en búsqueda de la protección del Estado, permaneciendo dentro del territorio nacional.

¹⁹. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-319 de 2009. M.P. Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU- 1150 de 2000. MP. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. BREVE NOCIÓN DE POLÍTICA

El término “política” etimológicamente proviene del griego polis “ciudad”, a su vez esta deriva del vocablo “la politeia”, “teoría de la Polis”.²¹ La política se asocia al ejercicio del poder. En este sentido, para ARISTOTELES²² la política se refiere a la praxis humana, esto es, a las acciones que podemos realizar los hombres y a la dirección que vamos a dar a nuestra voluntad y libertad, la política gira en torno a las leyes e instituciones creadas para elaborarlas y administrarlas.

Por su parte, el maestro ESCRICHE sostiene que la política es “el arte de gobernar, dar leyes y reglamentos para mantener la tranquilidad y seguridad públicas, y conservar el orden y las buenas costumbres”²³.

ROSENTAL y IUDIN, entre tanto, por “política” entienden “la participación en los asuntos del Estado, la orientación del Estado, la determinación de las formas, de las tareas y del contenido de la actividad estatal”²⁴.

²¹ REOYO GONZÁLEZ, Carolina (Coord). Gran Enciclopedia Espasa. Bogotá D.C.: Editorial Planeta Colombia S.A., 2005, p. 9454.

²² Cfr. ARISTÓTELES. La Política. Bogotá: Ediciones Universales, 1992, p. 16.

²³ ESCRICHE, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Paris: Librería de Rosa, Bouter y C., 1854, p. 1356.

²⁴ ROSENTAL, M.M. y IUDIN P. F. Diccionario filosófico. Bogotá D.C.: Ediciones Nacionales, 2000, p. 367.

Pues bien, el término Política ofrece dos valores básicos, uno positivo y el otro negativo. En su concepto positivo, y de acuerdo con la definición académica, puede valer como “arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados”. Pero, en este sentido positivo política vale, sobre todo, como “arte o ciencia aplicados a realidades”. De otro lado, el concepto de política se refiere a la actuación concreta, se manifiesta ante todo con adjetivos valorativos referidos a la actuación de gobiernos igualmente determinados y concretos, siendo esta política anticatólica, antieconómica y antinacional.²⁵

La noción de política no se refiere a decisiones aisladas sino a series de actividades más o menos relacionadas con una decisión que afecta al colectivo y a las consecuencias intencionales y no intencionales que tienen sobre aquellos a quienes conciernen.²⁶

Así las cosas, puede concluirse que la política es la actividad de quienes procuran obtener el poder, retenerlo o ejercitarlo con la perspectiva a un fin que se vincula al bien o con el interés de la comunidad.

²⁵ Cfr. GARCÍA SANTOS, Juan. Léxico y política de la segunda República. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 1980. p. 25 y ss.

²⁶ Cfr. WALT, Gill. Health policy: An introduction to process and power. London: Zed Books, 1994. p. 41. Citado por RETIS AMAYA, Juan Manuel. Políticas públicas del Estado Colombiano en materia de desempleo. En: CONFERENCIA SOBRE LA REFORMA LABORAL. (7º.: 2003: Bogotá D.C.). Acta de la Conferencia sobre la Reforma Laboral. Bogotá D.C.: Colegio de Abogados de la Universidad Católica de Colombia, 2003, p. 2.

2.2. NOCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

A partir de la década de 1970, los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas estadounidenses comenzaron a realizar estudios sobre la acción pública. Seguidamente, el movimiento fue adquiriendo adeptos en los países europeos, en particular Finlandia, Noruega, Suecia, Dinamarca, Gran Bretaña y Alemania, para luego, en la década de 1980, extenderse a casi todo el planeta.²⁷

Los países iberoamericanos, entre tanto, se verían seducidos por el estudio de las políticas públicas desde la década de 1990.²⁸ En Colombia, tal y como sostiene SALAZAR VARGAS²⁹, el estudio de las políticas públicas constituye una “nueva perspectiva de análisis”, es decir, casi tres décadas después de su inicio en los Estados Unidos de América.

Pues bien, a pesar que el movimiento que se interesó por el estudio de la acción pública se inició hace aproximadamente cuarenta años, no existe una definición única de la expresión “política pública” (public policies), aunque se han propuesto multiplicidad de conceptos los cuales varían según el criterio de los tratadistas al observar su naturaleza jurídica, la cual conlleva a la manifiesta dificultad para definir el fenómeno.

²⁷ Cfr. ROTH DEUBEL, André-Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora, 2002, p. 11.

²⁸ *Ibíd.*, p. 12.

²⁹ Cfr. SALAZAR VARGAS, Carlos. Las políticas públicas: una nueva perspectiva de análisis. En: Universitas. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, No. 83, 1992, ps. 35 y 36.

La noción de políticas públicas es el punto de encuentro de tradiciones ideológicas con frecuencia muy diferentes, y suele cobijar significados también heterogéneos. La polisemia del término se hace evidente, tanto en la literatura técnica como en la práctica política que adelantan los gobiernos en los diferentes países. Es inútil pues buscar la verdadera noción de política pública, pues aunque algunos de sus significados han logrado cierto reconocimiento en el ámbito internacional, su concepción es el producto de complejos procesos de construcción social que varían de una sociedad a otra, de acuerdo con sus condiciones históricas particulares. En cambio, puede ser legítimo, y en alto grado deseable, que una sociedad y su gobierno acuerden las reglas del juego de la interacción social y la noción de política pública que orientará su destino.³⁰

Sin embargo, los diferentes tratadistas se han esmerado por brindar definiciones de “políticas públicas”, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

Para RUIZ SÁNCHEZ la política es “un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas”. Y una política pública es “una política elaborada por el gobierno”³¹.

³⁰ Cfr. GÓMEZ ARIAS, Rubén Darío; RODRÍGUEZ OSPINA, Fabio León. Gestión de políticas públicas y salud. En: III Jornada Nacional de Actualización en Promoción de la Salud. Manizales: Universidad de Caldas, 2004, p. 5.

³¹ RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. México: Editores Plaza y Valdes S.A. de C.V, 2002, p. 13

Desde un concepto simplista la política pública es entendida por TAMAYO como un “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”³².

En el mismo sentido, GUERRERO define políticas publicas como “una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos; es considerada como una resurrección de las ciencias políticas”³³.

Asimismo, AGUILAR señala que “la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en las que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, es un proceso decisonal”³⁴.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo señala que las políticas públicas son “respuestas contingentes al estado de situación de un país. Lo que puede funcionar en algún momento de la historia en un determinado país puede no hacerlo en otro lugar o en el mismo lugar en otro momento”³⁵.

³² TAMAYO, Manuel. El análisis de las políticas públicas. Madrid: Alianza Universidad, 1997, p. 281.

³³ GUERRERO, Omar. Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia multidisciplinaria. En: Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales de la Universidad Autónoma de México. México D.F.: UNAM, 1994, No. 1, v. XLIV, p. 128.

³⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Las políticas públicas en la alternativa Mexicana. México: Editorial Porrúa, 2004, p. 13.

³⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La política de las políticas públicas: progreso económico y social. Nueva York: BID, 2006, p. 17.

Para FROHOCK, la política pública “es una práctica social, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o de establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros”³⁶.

DYE, a su vez, sostiene que la política pública simplemente es “aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer, una política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella”³⁷.

De manera más extensa, GONZÁLEZ ORTIZ define a la política pública como “las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político. Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos”³⁸.

Entre tanto, NEVEU desde un enfoque más profundo indica que las políticas públicas “son una dimensión central de la actividad gubernamental. También son el

³⁶ Cfr. FROHOCK, Fred. M. *Public Policy: scope and logic*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc., 1979, p.11. Citado por RETIS AMAYA, Juan Manuel. Ob. cit., p. 2.

³⁷ DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice may, 1984. p. 2. Citado por RETIS AMAYA, Juan Manuel. Ob. cit., p. 2.

³⁸ GONZÁLEZ ORTÍZ, Beauregard. El concepto de política pública en la administración pública norteamericana. En: *Revista de Administración Pública*. San Juan de Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, 1995, ps. 60 y 61

resultado del proceso histórico de división social del trabajo que engendra una sociedad cada vez más sectorizada, fragmentada en microuniversos: la agricultura, la investigación, la salud pública, los transportes, etc. Cada uno de estos subunivesos tiende a regularse, a través de procesos de decisión nacidos de las negociaciones entre las administraciones, los grupos de presión”³⁹.

LAHERA señala que modernamente las políticas públicas “son flujos de información y cursos de acción relacionados con un objetivo público definido en forma democrática”⁴⁰. Una definición que compromete al ciudadano como protagonista en la consecución de los objetivos políticos definidos en las esferas de decisión social.

Para VARGAS VELÁSQUEZ, por política pública puede entenderse “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”⁴¹. Asimismo, afirma dicho autor que no se debe confundir la política pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica. La política pública implica un acto de poder e implica la materialización de las

³⁹ NEVEU, Eric. Sociología de los movimientos sociales. París: Ediciones Abya-Yala, 2000. p. 27. Traducido por el Ministerio de la Cultura y de la Comunicación de Francia en Quito-Ecuador.

⁴⁰ LAHERA, Eugenio. Políticas públicas y cambios sociales en Chile: un ensayo interpretativo. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, 1984. p. 42.

⁴¹ VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almoneda Editores, 1999, p. 68.

decisiones de quienes detentan el poder. La política pública supone tomas de posición que involucra una o varias instituciones estatales.⁴²

Desde una óptica monopolizadora del Estado, ANDRÉ-NOËL sostiene que las políticas públicas “corresponden a las acciones decididas, llevadas a cabo y autorizadas por el Estado, representado por el gobierno, de cara a proteger o promover un bien considerado como de interés público. Así, el Estado prohíbe, restringe y regula la actividad privada de los individuos en la medida en que ésta amenaza o escatima un bien público o se realiza en detrimento de un interés general”⁴³.

Al respecto, MULLER plantea que “la literatura anglosajona presenta la política pública bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad, o un espacio geográfico determinado”⁴⁴. Es decir, se “identifica a la política pública con el programa de acción gubernamental”. Sin embargo, se reconoce que este enfoque pragmático no tiene en cuenta la génesis social de las políticas públicas y recomienda el autor la siguiente definición de política pública: “Un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política

⁴² *Ibíd.*

⁴³ ROTH DEUBEL, André-Noël. Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Ediciones Aurora. Bogotá. 2006, p. 60.

⁴⁴ MULLER, Pierre. Las Políticas Públicas. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2006. p. 12.

pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global”⁴⁵.

Pues bien, indistintamente de la procedencia doctrinal, la expresión política pública designa la acción de las autoridades estatales, cuando tratan de diversos asuntos, en contraste con el concepto de política,⁴⁶ el cual posee por lo menos tres acepciones, en primera lugar, la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas; en segundo término, entendido como la actividad de organización y lucha para el ejercicio del poder y, finalmente, en tercera medida, como designación de de pospropósitos y programas de las autoridades públicas.⁴⁷

Las políticas públicas son consideradas como aquellas políticas que desarrollan los agentes gubernamentales y oficiales, y que están enfocadas hacia la utilidad común⁴⁸; estas pueden asumir la forma de acto jurídico (Leyes, decretos, resoluciones), de planes, programas o declaraciones, sin embargo no siempre son explícitas y puede ser en ocasiones difícil identificarlas como realidades tangibles o expresiones formales, pues incluyen lo que los gobiernos hacen, dejan de hacer o dicen que harán⁴⁹.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Cfr. RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. *Ob. cit.* p. 27.

⁴⁷ Cfr. ROTH DEUBEL, André-Noël. *Políticas Públicas... ob. cit.*, ps. 25 y 26.

⁴⁸ Cfr. MENY I, Thoenig JC. *Las Políticas Públicas*. Madrid: Editorial Ariel Ciencia Política, 1992. p. 90.

⁴⁹ Cfr. WALT, Gill. *Health policy: An introduction to process and power*. London: Zed Books, 1994. p. 41. Citado por RETIS AMAYA, Juan Manuel. *Ob. cit.*, p. 4.

Las políticas públicas, son un medio efectivo de la acción de gobierno, tienen el propósito de relacionar a las autoridades con los ciudadanos para dar cauce a la atención y problemas de la vida colectiva. Se asocian con el desarrollo de la vida pública y favorecen la expresión de esfuerzos que se orientan a construir la institucionalidad que se necesita para fortalecer los sistemas de estabilidad que son indispensables para dar juego a la gobernabilidad democrática.⁵⁰

Sin embargo, la nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida... un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente.⁵¹

La política pública encuentra su riqueza en la visión de la pluralidad y en la participación de los actores involucrados, en la definición de los problemas que se deberán atender y en la corresponsabilidad que se generará para el logro de los objetivos planteados.⁵²

⁵⁰ Cfr. LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos y MORA VELÁSQUEZ, Salvador. Ciudadanía, democracia y políticas públicas. Primera edición. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México- UNAM, 2006, p. 300.

⁵¹ Cfr. GUERRERO, Omar. Ob. cit., p. 130.

⁵² LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos y MORA VELÁSQUEZ, Salvador. Ob. cit., p. 178.

Las políticas públicas son un conjunto de herramientas de la administración pública basada en la participación de los ciudadanos para acrecentar y dar legitimidad al ejercicio gubernamental en sus diferentes órdenes de gobierno, las políticas públicas tienen un gran reto en el entorno institucional del ejercicio legislativo el cual es ubicar un tiempo y espacio relevante en la institución legislativa permitiendo la consolidación de una relación respetuosa entre la representación ciudadana y el protagonismo de las demandas sociales hechas normas.⁵³

Las políticas públicas se ocupan de aquellas esferas consideradas como públicas, a diferencia de una lista parecida que se podría elaborar con expresiones que implican la idea de lo privado. La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes⁵⁴.

Por consiguiente, una política pública de ninguna manera será una decisión aislada y tiene su firmeza basada en estructurar las demandas en respuestas que resuelven problemas, y tras de todo eso está la acción colectiva con el claro propósito de cumplir metas claramente acordadas. Si no se cumple esta visión estamos hablando de simples lineamientos con débiles sustentos gubernamentales,

⁵³ *Ibíd.*, p. 191.

⁵⁴ Cfr. PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Davila Editores, 2007, p. 37.

pues debemos reconocer que sin deliberación pública los consensos son inexistentes y en consecuencia tener una política pública sería nulo.⁵⁵

La política pública no sólo implica identificar las necesidades y los deseos del electorado y los problemas que le preocupan, sino también el uso de técnicas para influir, crear y estimular la “opinión pública” acerca de un tema o problema. En ese caso, la agenda de las políticas públicas es menos un producto de la opinión pública, como quiera que esta se defina, que el resultado de la forma en que la élite política, la ética empresarial y otras elijan estructurar los parámetros de aquello que realmente está en debate.⁵⁶

Las políticas públicas condensan relaciones de poder: coaliciones, procesos de intercambio, influencias contextuales, múltiples reglas del juego, interdependencia de metas y valores, en una especie de espiral sin fin que, por eso mismo, es objeto de organización y recurrentes cálculos.⁵⁷

La denominación de política pública lleva a identificar multitud de prácticas, de acciones, de un carácter muy variado. Política pública puede ser el intento de reducir el tamaño del Estado, puede ser la privatización de ciertos servicios públicos, puede ser la ayuda para la creación de empresas, el apoyo a los

⁵⁵ Cfr. LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos y MORA VELÁSQUEZ, Salvador. Ob. cit., p. 191.

⁵⁶ PARSONS, Wayne. Ob. cit., p. 156.

⁵⁷ Cfr. EMMERICH, Gustavo Ernesto; ALARCÓN OLGÍN, Víctor. Tratado de ciencia política. Barcelona: Anthropos Editorial, 2007, p. 270.

desempleados o a los pensionistas, las mejoras en la inspección alimenticia, la introducción de nuevas líneas de crédito el desarrollo de nuevas líneas de crédito, el desarrollo de nuevos ámbitos de regulación que van desde la retirada de residuos y el cuidado del medio ambiente hasta las acciones relativas a la conservación de una lengua o de una cultura local. Pocas cosas hay tan diversas como aquellas que bajo la denominación común de política pública pueden encontrarse⁵⁸. Afectan, más o menos, a casi todos los ángulos de la vida social. La política pública va a partir siempre de un intento de mejora de la condición humana, de un intento de empleo eficiente, de unos recursos aportados por la comunidad para el bien común.⁵⁹

Aun cuando la expresión política pública alude a procesos de decisión cuyos responsables –políticos y administradores- deben actuar con certeza y profesionalismo, éstos tienen también la obligación de resolver los conflictos en intereses que sobrepasan los problemas colectivos en una dirección tal que represente una alternativa plausible jurídica, política y socialmente; puesto que el Estado no se reduce a un escenario de juegos de poder e influencia formalizado por instituciones y procedimientos, sino que produce contenidos cuya sustancia tiene repercusiones en la sociedad y ésta se mantiene alerta e interesada en participar en la producción de alternativas de cambio, la política pública ha tenido

⁵⁸. GONZÁLEZ-PARAMO, José Manuel, ALBI IBAÑEZ, Emilio y LÓPEZ CASANOVAS, Guillermo. Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos. Barcelona: Editorial Ariel, 1997, p. 102.

⁵⁹ BAÑÓN I. MARTÍNEZ, Rafael. La evaluación de la acción y las políticas públicas. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 2003, p. 90.

que derivar en acción pública, más concretamente en un sistema de acción pública; de modo que, en efecto, el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores.⁶⁰

En síntesis, se puede concluir que las políticas públicas son una institución social transformadas en un conjunto de actividades o programas diseñadas y ejecutadas por el Estado o sus entes, cuyo objetivo principal es satisfacer las necesidades básicas de sus coasociados, tales como la salud, vivienda, educación, y en general las que se determinen por las autoridades con el fin de desarrollar el Estado Social de Derecho y los principios fundamentales previstos en la Constitución Nacional en procura del bienestar social.

⁶⁰ Cfr. EMMERICH, Gustavo Ernesto; ALARCÓN OLGÍN, Víctor. Ob. cit. p. 250.

3. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

“A medida que ha ido avanzando la historia de la Humanidad, el hombre ha demostrado que su capacidad de realizar actos de barbarie es muy superior a la peor de las pesadillas que pueda llegar a tener la mente más imaginativa”⁶¹. Así, por ejemplo, “las barbaries acontecidas durante el siglo XX, donde se perpetraron los actos más atroces cometidos a manos del hombre en detrimento de él mismo, sin lugar a dudas iconiza la degradación de la humanidad y se torna en la principal antagonista de la vida humana en nuestra historia”⁶². En virtud de lo anterior, ALBERT CAMUS llegó a afirmar lo siguiente: “El siglo XVII fue el siglo de las matemáticas; el siglo XVIII, el de las ciencias físicas; el siglo XIX, el de la biología. El siglo XX es el siglo del miedo”⁶³. En efecto, resulta incontrovertible que la humanidad dejó escrita en el siglo XX una historia marcada por guerras mundiales, masacres, armas de destrucción masiva, desplazamientos forzados, etc.

Dentro de dicho contexto, desde el final de la Guerra Fría, aumentó el número de personas desarraigadas a causa de conflictos, enfrentamientos étnicos y violaciones de los derechos humanos. En el primer lustro del siglo XXI, el número

⁶¹ CARDONA LLORÉIS, Jorge. La Corte Penal Internacional. Un estudio interdisciplinario. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, p. 15.

⁶² Cfr. SERVÍN RODRÍGUEZ, Christopher A. Internacionalización de la responsabilidad penal. En: Derecho Penal: Culturas y sistemas jurídicos comparados. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 229.

⁶³ CAMUS, Albert. Ni víctimas ni verdugos: El siglo del miedo. En: Obras Completas. México D.F.: Editorial Aguilar—México, 1962, t. II, p. 381.

de desplazados internos en el Mundo ascendió a 25 millones de personas, derivados de conflictos internos como, por ejemplo, el de Ruanda, Irak, Afganistán, Colombia, Congo, etc., marcados, habitualmente, por situaciones de gran agitación política y violencia continuada.

Si bien no puede afirmarse que el desplazamiento forzado interno constituya un fenómeno nuevo, novedosa sí resulta la preocupación que semejante problema ha suscitado en el ámbito internacional. No es de extrañar, por tanto, que para la comunidad internacional ha sido y es, de tanta importancia, que las organizaciones internacionales y los países más poderosos han hecho esfuerzos comunes para impulsar la protección, asistencia y ayuda de las personas víctimas de dicho flagelo.

De este modo, en el ámbito internacional se destacan como instrumentos para la protección y ayuda a las personas víctimas del desplazamiento forzado interno, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II); el Documento de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998, y la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas.

3.1. PROTOCOLO ADICIONAL A LOS CONVENIOS DE GINEBRA DEL 12 DE AGOSTO DE 1949, RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS SIN CARÁCTER INTERNACIONAL (PROTOCOLO II)

La Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, aprobó el 8 de junio de 1977 el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), el cual entró en vigor el 7 de diciembre de 1978.

Con respecto al desplazamiento forzado interno de personas, dicho instrumento internacional consagra lo siguiente:

“Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados.

1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, fue aprobado en Colombia por medio de la ley 171 de 1994.

3.2. PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO DE 1998

Como consecuencia de la necesidad de atender a la población desplazada, en 1992 la Comisión de Derechos Humanos de las Organizaciones de las Naciones Unidas, encomendó al señor Francis M. Deng representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las personas internamente desplazadas, estudiar y analizar las causas y las consecuencias del desplazamiento interno, la situación de las personas que se veían afectadas por esta problemática, la medida en que se estaban atendiendo sus necesidades y la forma de mejorar la asistencia y protección que se les brindaba.

En virtud del estudio realizado por el representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, las Naciones Unidas elaboraron el 11 de febrero de 1998, el documento E/CN.4/1998/53/Add.2, contentivo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Los componentes más trascendentes de los principios rectores que deben ser tenidos en cuenta dentro de las acciones de las autoridades competentes de los diferentes Estados frente al desplazamiento forzado interno son:

- Salvaguardar la igualdad de derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país (Principio 1).
- Proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos es una obligación y una responsabilidad de las respectivas autoridades nacionales (Principio 3).
- Garantizar a ciertos desplazados internos, como los niños, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, el derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales (Principio 4).
- Prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas, de conformidad con las obligaciones que impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario (Principio 5).
- Generar alternativas para desplazamientos planificados, prestando un alojamiento adecuado y que el desplazamiento se desarrolle bajo circunstancias óptimas de seguridad, alimentación, salud e higiene, y que no se separe a los miembros de una misma familia (Principio 7).

- Preservar la vida de los desplazados, protegiéndolos de toda clase de acciones violentas y crueles por parte de los diferentes grupos armados (Principios 8 y 10).
- Adoptar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma (Principio 9).
- Impedir cualquier atentado contra la dignidad y la integridad física, mental o moral de los desplazados (Principio 11).
- Salvaguardar la libertad y la seguridad personal de los desplazados (Principio 12).
- Prevenir y evitar que los niños desplazados sean alistados y participen en las hostilidades (Principio 13).
- Garantizar a los desplazados la libertad de circulación y la libertad de escoger su residencia (Principio 14).
- Permitir que los desplazados internos busquen seguridad en otra parte del país, abandonen su país, soliciten asilo en otro país, y reciban protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro (Principio 15).
- Asegurar a los desplazados internos el derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos (Principio 16).
- Reunir con la mayor rapidez posible a las familias separadas por desplazamientos (Principio 17).

- Proporcionar a los desplazados internos, como mínimo, alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestido adecuado, y servicios médicos y de saneamiento esenciales, o al menos las autoridades competentes deberán asegurarse de que los desplazados internos disfrutaran de libre acceso a dichos suministros (Principio 18).
- Suministrar a los desplazados internos asistencia médica, servicios psicológicos y sociales, en la mayor medida posible, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas (Principio 19).
- Garantizar a los desplazados internos el reconocimiento de su personalidad jurídica, para lo cual las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio (Principio 20).
- Salvaguardar la propiedad y las posesiones de los desplazados internos (Principio 21).
- Asegurar que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciban una educación gratuita y obligatoria a nivel primario (Principio 23).
- Conceder y facilitar el paso libre de la asistencia humanitaria y permitir a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos (Principio 25).
- Establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de

residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país (Principio 28).

- Conceder y facilitar a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración (Principio 30).

Los anteriores Principios deberán difundirse y aplicarse con la mayor amplitud posible, toda vez que reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:

- el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;
- los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;
- todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y
- las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

Asimismo, dichos Principios deberán ser aplicados por las autoridades competentes de los respectivos Estados, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional,

étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.

Los Principios Rectores promulgados en 1998, "tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutivos"⁶⁴.

Pues bien, el instrumento internacional bajo estudio, presenta como debilidad el no constituir aún un documento legalmente vinculante, ya que al no tener este carácter formal, los Estados pueden adoptar o no adoptar sus recomendaciones. Sólo con

⁶⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos: Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, Éxodos en Masa y Personas Desplazadas. Informe del Representante del Secretario General, Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. E/CN.4/1998/53/Add. 2.

su difusión, aceptación y utilización en todos los Estados, puede adoptarse formalmente a nivel internacional.

Por lo que se refiere al aspecto sancionatorio, éste instrumento internacional no prevé ninguna sanción para el caso de su inobservancia, ni de índole penal ni de índole económico. No se exige, pues, ni tan siquiera se alienta el castigo del desplazamiento forzado, dado que al estar en condiciones de Principios por la perspectiva de control se abstienen de cualquier exposición para abarcar jurídico-sancionatoriamente tales conductas.

Sin embargo, el valor de los Principios Rectores en tanto documento de interpretación del derecho internacional existente en materia de desplazamiento interno, ha sido confirmado por diferentes organismos e instancias internacionales, que han recomendado su aplicación por parte de las distintas autoridades de los Estados en los que se presente el problema del desplazamiento interno forzado, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de la Unión Africana, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Organización del Commonwealth y diversos gobiernos.

En Colombia la difusión, aceptación y utilización de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, ha sido bastante amplia, tanto que todas las entidades

del Gobierno Nacional, las agencias de Naciones Unidas, las Organizaciones No Gubernamentales -ONG, diferentes administraciones locales y departamentales, y aún las propias organizaciones de población desplazada, han incrementado su conocimiento y aplicación para convertirlo en el instrumento más efectivo para la protección, asistencia y ayuda a las víctimas de la violencia interna en el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.⁶⁵

3.3. DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS

El “Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, adoptó la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas, instrumento que insta a los gobiernos a que impulsen un proceso de progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos a favor de las personas desplazadas, por medio de las siguientes conclusiones:

- Alentar el compromiso de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales y de los juristas a favor de la promoción, el desarrollo y la aplicación armoniosa del derecho internacional en materia de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los desplazados (Conclusión cuarta).

⁶⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá D.C.: La Defensoría, 2004. p. 150.

- Alentar a los gobiernos a que se encuentren, dentro de un marco de concertación, soluciones humanitarias a problemas pendientes de refugiados y de personas desplazadas a raíz de situaciones ya superadas, o en vía de superación, reforzando programas de reinserción en su lugar de origen; y considerando asimismo, en lo posible, programas que faciliten la integración local, ofrezcan documentación indispensable o regularicen la condición migratoria de dichas personas, con el propósito de evitar que tales problemas se conviertan en nuevas fuentes de tensión e inestabilidad (Conclusión sexta).

- Animar esfuerzos concertados para encontrar soluciones a los problemas que generan estos desplazamientos forzosos (Conclusión séptima).

- Reiterar la responsabilidad de los Estados de erradicar, con el apoyo de la comunidad internacional, las causas que originan el éxodo forzoso de personas (Conclusión octava).

- Reafirmar que las personas desplazadas son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar (Conclusión décima).

- Enfatizar la conveniencia de mejorar la situación de los niños desplazados, teniendo en cuenta para el efecto, las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Conclusión undécima).

- Resaltar la importancia de atender las necesidades de las mujeres y niñas desplazadas en las áreas de salud, seguridad, trabajo y educación (Conclusión duodécima).

- Propiciar que se aborden en forma integrada las soluciones a los problemas de desplazamiento forzado, particularmente el retorno, en el marco de esfuerzos concertados que garanticen, además, de la seguridad y dignidad de los beneficiarios, la durabilidad de la solución. De esta suerte, deben vincularse esfuerzos de reintegración y rehabilitación con programas de desarrollo sostenible de mediano y largo plazo encaminados a aliviar y erradicar la pobreza extrema, a satisfacer las necesidades humanas y a fortalecer los derechos humanos, con igual atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Conclusión décimo cuarta).

- Reafirmar la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados: Por consiguiente se debe garantizar a las personas que se encuentran en tal situación:

- a) La aplicación de las normas de derechos humanos y, en su caso, del Derecho Internacional Humanitario así como, por analogía, algunos principios pertinentes del Derecho de Refugiados, como el de no devolución;

- b) El reconocimiento del carácter civil de las poblaciones desplazadas y la naturaleza humanitaria y apolítica del tratamiento que les corresponde;
- c) El acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y a la asistencia indispensable, contando con el apoyo de la comunidad internacional;
- d) La atención a los derechos que son esenciales para su supervivencia, seguridad, dignidad, y otros derechos como, por ejemplo, la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras otros bienes y la libertad de movimiento, incluyendo la naturaleza voluntaria del retorno; y
- e) La posibilidad de lograr una solución digna y segura a su situación de desplazamiento (Conclusión décimo sexta).

- Apoyar las labores del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos; dentro de dicho contexto, propiciar y contribuir a la elaboración de una declaración internacional sobre un conjunto de principios y normas básicas de protección y trato humanitario para todos los desplazados internos en cualquier situación y circunstancia (Conclusión décimo séptima).

Pues bien, éste instrumento internacional no contempla ninguna regulación material, sino que alberga normas que revisten una función preventiva y de soluciones a los problemas de desplazamiento forzado, puesto que insta a los

Estados a actuar de forma acorde al canon de valoración al cual deben acomodar su conducta.

En efecto, la Declaración no contiene ninguna disposición jurídico-sancionatoria contra el desplazamiento forzado, sino que acoge un estándar mínimo de medidas para prevenir, contrarrestar y reparar los daños ocasionados a las víctimas de dicho fenómeno.

Asimismo, las obligaciones convencionales se caracterizan por ser prescripciones mínimas sujetas a un desarrollo futuro por parte de los Estados, de manera que el control va a recaer sobre las obligaciones iniciales y su desarrollo posterior.

4. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA

4.1. LA VIOLENCIA EN COLOMBIA, EL AMBIENTE PROPICIO PARA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO DE PERSONAS

“Colombia terminó el siglo XIX envuelto en una guerra civil de características macabras por la violación flagrante de los derechos humanos y libertades individuales, guerra que aparentemente amainó durante la primera década del siglo XX, pero que en efecto lo que hizo fue transformarse, mutar, como los virus, en otras formas de violencia popular, manifestaciones que como común denominador han observado a lo largo de la historia un componente político ideológico como motor subjetivo para las exaltaciones de las conductas violentas y enfrentamientos de grupos y alzados en armas”⁶⁶. Durante el resto del siglo XX la situación colombiana se agudizó y “a finales de éste la connotación tomada por conflicto interno fue la de la ‘guerra no convencional’, donde los métodos y armas utilizados, al menos por uno de los grupos en conflicto, lesionan los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos”⁶⁷.

⁶⁶ RAMÍREZ SANGUINO, Waldir Giovanni. El Delito de Genocidio. Bogotá D.C.: Editorial Leyer, 2003, p. 8.

⁶⁷ *Ibíd.*

Los mecanismos como asesinatos selectivos y masacres se han generalizado, algunas fracciones de grupos de autodefensa los emplean contra personas que sindicaban como colaboradores de la guerrilla, mientras que otros se han constituido en brazos armados de terratenientes que mediante la violencia han forzado el desplazamiento del campesinado para adueñarse de las tierras que estos dejan atrás. “La guerrilla se ha bandolerizado, disfrazando bajo banderas e ideales políticos un accionar de crimen organizado, con matices terroristas... Su accionar contrario a los derechos humanos masacrando población civil argumentándoles nexos con el ejército o los ‘paramilitares’, toman pueblos, arrasando con miembros de la fuerza pública derrotados en combate, la utilización de armas no convencionales como minas ‘quebrapatas’ y cilindros de gas con metralla son características del actuar de los que se hace llamar insurgencia”⁶⁸.

En efecto, en Colombia, según la Comisión colombiana de Juristas, entre diciembre de 2007 y mayo de 2009, en razón de la violencia sociopolítica, se presentan en promedio: más de once víctimas diarias a causa de homicidios políticos y ejecuciones extrajudiciales; más de una desaparición forzada; una víctima muerta cada día por homicidios y ejecuciones extrajudiciales contra personas socialmente marginadas; y más de cuatro personas murieron en combate cada día.⁶⁹ Este promedio diario significa que 3.071 personas perdieron la vida, en dieciocho meses, por la violencia sociopolítica: de ellas, 1.992 por violaciones al derecho a la vida y al

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ Cfr. COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Panorama de Derechos Humanos y Derecho Humanitario en Colombia. Informe de avance: junio de 2009. Bogotá D.C.: La Comisión, 2009, p. 4.

derecho humanitario; y 1.079 civiles y combatientes murieron en operaciones militares.⁷⁰

Lo anterior, muestran claramente que la situación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia, es lamentable. De un promedio diario de 10 personas muertas desde 1988 por razones sociopolíticas, se pasó a 12 víctimas diarias entre octubre de 1998 y septiembre de 1999; en el período de octubre de 1999 a mayo de 2002 aumentó a la escalofriante cifra de 31 en promedio diario; en el período de junio de 2003 a noviembre de 2007 el promedio disminuyó a 6 víctimas diarias, y en el período de diciembre de 2007 a mayo de 2009 el promedio ascendió a 7 víctimas diarias, lo cual, de todas maneras sigue siendo aterrador,⁷¹ demostrándose, de este modo, la tragedia inconmensurable que vive cotidianamente la población colombiana.

Respecto de las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en las cuales se conoce el autor genérico, el 71,19% se atribuyó presuntamente a agentes estatales; por perpetración directa, el 33,22% (por ejemplo, los falsos positivos); por omisión, tolerancia, aquiescencia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares, el 27,97%. A las guerrillas se les atribuyó la presunta autoría de 28,81% de los casos.⁷²

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 5.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² *Ibíd.*, p. 3.

Esta situación de los Derechos Humanos contrasta con los anuncios hechos por parte del Gobierno en el sentido de que se está llevando a cabo una política de “Seguridad Democrática”, así como de investigación y sanción a los responsables de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario y de reparación a las víctimas de tales violaciones. Por más positivos que se puedan considerar, esos anuncios no son suficientes. No solamente bastan para frenar y erradicar la violencia en el país, sino tampoco para aliviar el duelo y los sufrimientos de la población colombiana.

4.2. DIMENSIONES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

En Colombia, en el siglo XIX el fenómeno del desplazamiento forzado interno tuvo ocurrencia como resultado de la usurpación de las tierras. Posteriormente, en las décadas de 1940 y 1950 el fenómeno fue conocido como “migraciones internas”, y derivó de las persecuciones recíprocas entre liberales y conservadores, desencadenando una violencia atroz y catastrófica que, hasta ese entonces, jamás había sufrido el país; se mataban liberales sin razón alguna, se perseguía en todas partes, toda vez que el objetivo del partido conservador era ganar las elecciones a todo lugar, pues hay que tener en cuenta que con el gobierno conservador habían penetrado extremadamente las ideas del franquismo español y, por lo tanto, se empleaba una política terrorista, increíble en su ferocidad e inclemencia que la caracterizaron, como por ejemplo, la persecución y asesinato de liberales, por parte de la policía chulavita.

La dinámica actual del desplazamiento forzado tuvo su inicio en la década de 1980. De este modo, durante las últimas tres décadas, el flujo de desplazados por la violencia ha correspondido a variaciones en las dinámicas militares y políticas de la sociedad colombiana. El desplazamiento forzado obedece, habitualmente, a la implementación de estrategias para combatir la insurgencia y controlar la sociedad civil por parte de las fuerzas militares, así como a la acción directa o indirecta de actores armados como la guerrilla y los grupos paramilitares y de autodefensa, que ha afectado a grandes masas poblacionales.

Entre las razones más frecuentes que promueven los altos porcentajes de desplazamiento aparecen las amenazas, torturas, masacres, desapariciones forzadas, destrucción de viviendas, así como los atentados, homicidios, bombardeos, desalojos, reclutamientos forzosos, secuestros, abusos sexuales y las consecuencias de los operativos antinarcóticos.

Las personas obligadas a abandonar sus hogares por medio de la violencia son en su mayor parte campesinos pobres, con un bajo nivel de instrucción escolar. Además, la mayoría de dichas personas son menores de edad y mujeres. Ellos se trasladan principalmente a las ciudades, en las cuales tienen pocas posibilidades de acceder a una vivienda digna y a un trabajo estable. Frecuentemente, el

resultado de la migración forzosa a la que se ven sometidos es el agravamiento de las ya de por sí precarias condiciones de vida que tenían en el campo.⁷³

Al momento de revisar el número de personas víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, se pueden observar diferentes cifras respecto a esta población, lo cual se considera un importante indicador al momento de la identificación cuantitativa de personas que se encuentran desplazadas para así poder brindar la ayuda pertinente a cada una de ellas.⁷⁴

De este modo, según la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social⁷⁵, hasta el 31 de diciembre de 2009 existen en Colombia 3.303.379 personas en situación de desplazamiento, representadas en 750.881 hogares; sin embargo, fuentes extraoficiales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR⁷⁶, expone unas cifras de aproximadamente tres millones setecientos mil desplazados; entre tanto la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES⁷⁷,

⁷³ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1150 del 30 de agosto de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

⁷⁴ Cfr. DUEÑAS, Oscar. Desplazamiento interno forzado: Un estado de cosas inconstitucional que se agudiza. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario, 2008, p. 174.

⁷⁵ Cfr. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Informe de las personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración. Consultado: junio 25, 2010. <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20diciembre%20de%202009.htm>.

⁷⁶ Cfr. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS – ACNUR. Cifras del desplazamiento forzado. Consultado: junio 25, 2010. www.acnur.org/index.php?id_pag=9317

⁷⁷ Cfr. CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DESPLAZADOS. Cifras e indicadores del desplazamiento forzado. Consultado: junio 25, 2010. http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=35&Itemid=50.

hace referencia de más de 4.902.524 personas desplazadas desde mediados de la década de 1980.

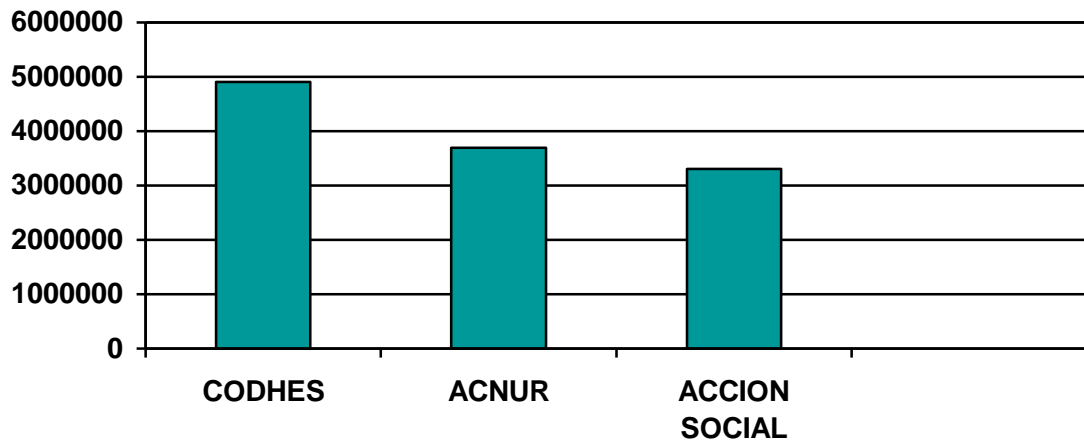


Figura 1. Cifras de total de personas desplazadas en Colombia según Acción Social, ACNUR y CODHES⁷⁸

Asimismo, según la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social⁷⁹, en el año 2006 se presentaron en Colombia 283.603 casos de desplazamiento forzado, en el año 2007 acaecieron 328.264 casos, en el 2008, entre tanto, 301.817 y en el 2009 se presentó una considerable reducción a 111.414 casos.

⁷⁸ Vid. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Informe de las personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración...ob. cit.; ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS – ACNUR. Cifras del desplazamiento forzado en Colombia... ob. cit.; CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DESPLAZADOS. Cifras e indicadores del desplazamiento forzado... ob.cit.

⁷⁹ Cfr. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Informe de las personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración... ob.cit.

Cuadro 1. Personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración⁸⁰

AÑO	EXPULSIÓN		RECEPCIÓN		DECLARACIÓN	
	HOGARES	PERSONAS	HOGARES	PERSONAS	HOGARES	PERSONAS
ND	30.904	129.746	2.892	8.232	918	2.859
1997 y anteriores	36.448	164.369	30.222	136.449	3.196	15.978
1998	12.937	67.469	15.861	73.524	9.872	43.590
1999	20.049	92.318	17.269	76.032	9.601	39.0533
2000	51.760	261.733	70.017	349.530	60.698	314.221
2001	78.117	384.543	84.416	416.331	75.690	381.095
2002	94.145	436.875	94.630	440.653	94.210	446.668
2003	55.127	246.665	55.407	248.318	49.960	229.271
2004	55.852	229.213	56.629	232.899	53.201	218.560
2005	61.004	265.950	61.188	266.620	57.981	253.910
2006	66.408	283.603	66.638	285.805	68.065	295.815
2007	79.554	328.264	80.153	331.224	86.247	368.170
2008	76.345	301.817	80.036	315.964	101.655	409.743
2009	32.231	111.414	35.513	122.398	79.587	285.946
Total	750.881	3.303.979	750.881	3.303.979	750.881	3.303.979

⁸⁰ Cfr. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Informe de las personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración. Consultado: junio 25, 2010... ob.cit.

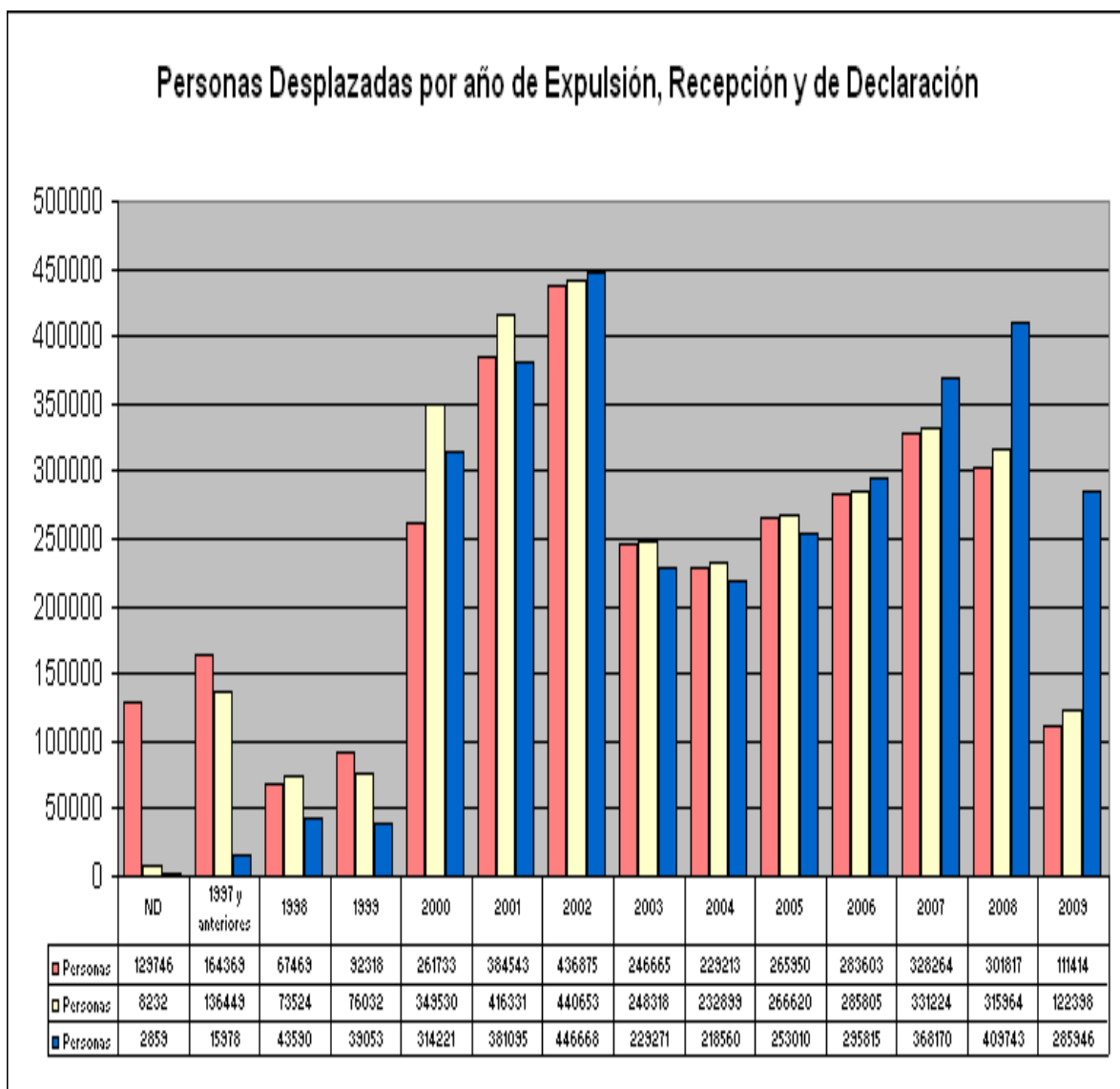


Figura 2. Cifras de personas desplazadas por año de expulsión, recepción y declaración⁸¹

⁸¹ *Ibíd.*

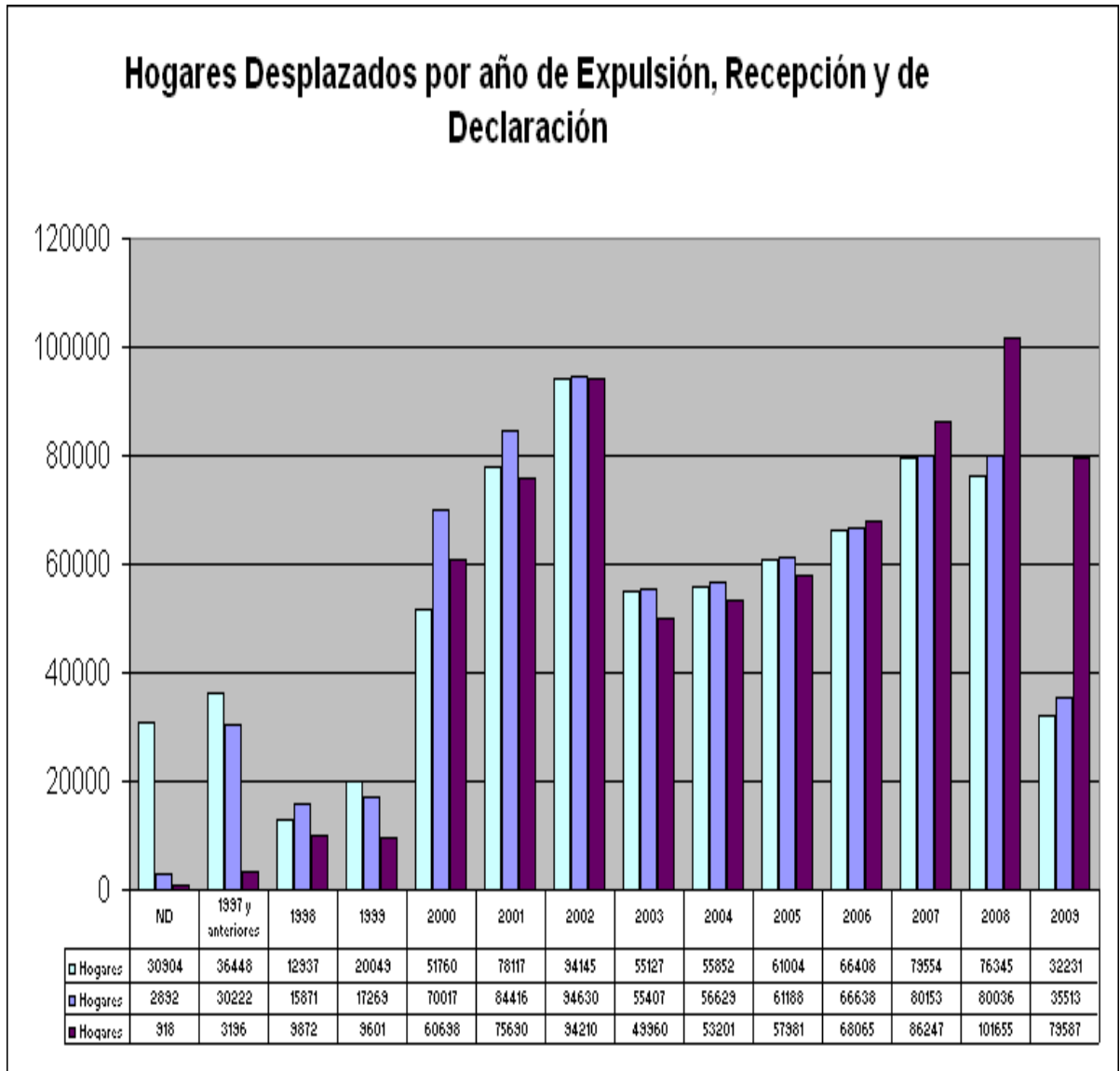


Figura 3. Cifras de desplazadas por año de expulsión, recepción y declaración⁸²

⁸² *Ibíd.*, p. 10.

Sin embargo, hay que anotar que las cifras de desplazamiento forzado en Colombia en el período 2006 a 2009 presentada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social, no coincide con sus similares del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, para el mismo período. De este modo, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR⁸³ sostiene que en el año 2006 acontecieron en Colombia, aproximadamente, 250.000 casos de desplazamiento forzado, en los años 2007 y 2008 aumentaron a 300.000, pero en el año 2009 descendieron a 150.000, aproximadamente. Entre tanto, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES⁸⁴, hace referencia en el año 2006 de 221.638 casos de desplazamiento forzado, de 305.966 en el 2007, 323.148 en 2008 y, finalmente, 283.735 en el año 2009.

⁸³ Cfr. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS – ACNUR. Cifras del desplazamiento forzado en Colombia... ob. cit.

⁸⁴ Cfr. CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DESPLAZADOS. Cifras e indicadores del desplazamiento forzado... ob. cit..

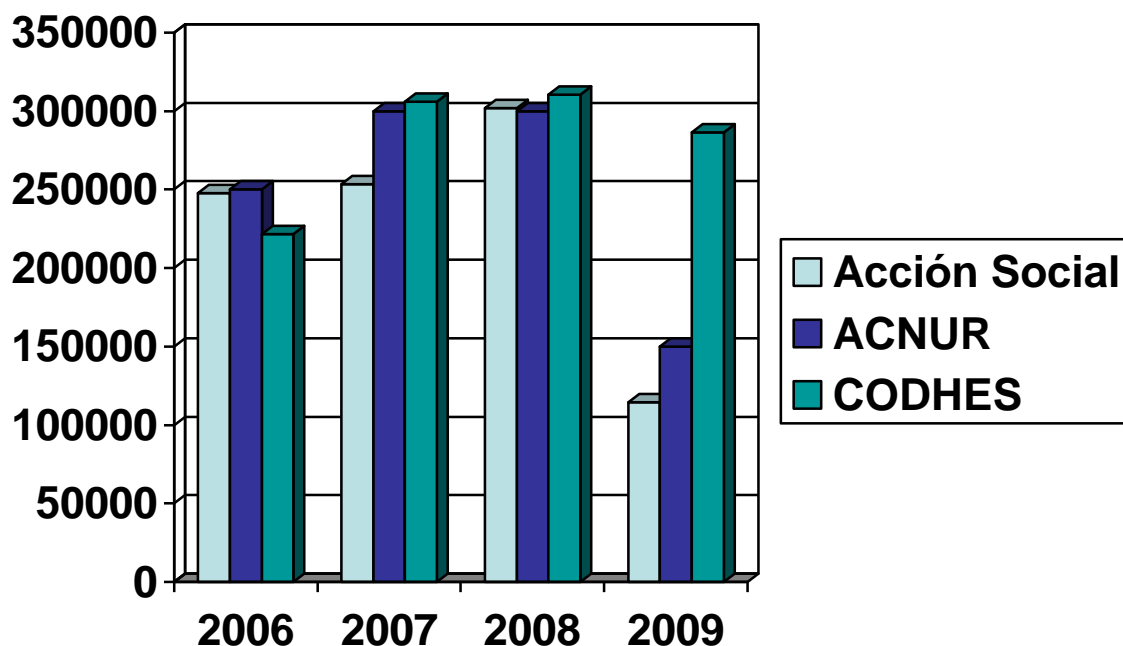


Figura 1. Cifras de desplazadas en Colombia, período 2006 a 2009 según Acción Social, ACNUR y CODHES⁸⁵

Pues bien, sin importar la fuente que suministre el número de personas desplazadas en Colombia, estas son escandalosas y el costo social incalculable ya que se está hablando de millones de personas que se han visto forzadas a salir de sus tierras hacia las ciudades e incluso a desplazarse dentro de las mismas, siendo de tal magnitud dicho fenómeno que supera ampliamente a países como Irak.⁸⁶

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 10.

⁸⁶ Vid. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE –IDMC. Colombia desplazados internos. Consultado: diciembre 8, 2009. www.internal-displacement.org/.

En definitiva, el fenómeno descrito es, como ha señalado la Corte Constitucional, “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”⁸⁷; “un verdadero estado de emergencia social”⁸⁸, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas”⁸⁹ y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”⁹⁰, al engendrar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”⁹¹.

4.3. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 COMO FUENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD Y EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA

La Carta Fundamental de 1991, es fuente indiscutida de las políticas públicas adoptadas en salud y educación por el Distrito Capital para la población desplazada. La anterior aseveración, se fundamenta en tres puntos, así:

⁸⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-227 de 1997. M.P. Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

⁸⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-215 de 2002. M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

1- El artículo primero de la Constitución Política, consagra a Colombia como un “Estado social de Derecho”, fundado en el respeto de la dignidad humana, respeto este, que debe inspirar todas las actuaciones del Estado, y constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal.

De este modo, los derechos humanos, en tanto son expresión jurídica de la dignidad humana, están vinculados no sólo con todas las áreas del derecho, sino con todos los campos de la actividad humana y de la convivencia social, en los que la dignidad del individuo pueda ser vulnerada o requiera de protección y tutela; como evidentemente sucede en el caso de las ciencias de la vida, especialmente cuando su objeto de estudio y experimentación es precisamente la vida humana, como sucede con el desarrollo de la genética moderna, que impacta desde diversos campos al ser humano, poniendo en muchas ocasiones en riesgo su dignidad.

La dignidad de la persona es entendida como el punto de referencia que justifica y fundamenta la protección de todos los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, para representar el principio de la dignidad humana se pronunció en los siguientes términos:

“El principio fundamental de la dignidad humana no sólo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades (C.N., art. 1º). Su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que

comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales.

El hombre es un fin en sí mismo. Su dignidad depende de la posibilidad de autodeterminarse (C.N., art. 16). Las autoridades están precisamente instituidas para proteger a toda persona en su vida, entendida en un sentido amplio como 'vida plena'. La integridad física, psíquica y espiritual, la salud, el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia digna, son elementos constitutivos de una vida íntegra y presupuesto necesario para la autorealización individual y social. Una administración burocratizada, insensible a las necesidades de los ciudadanos, o de sus mismos empleados, no se compadece con los fines esenciales del Estado, sino que al contrario, cosifica al individuo y traiciona los valores fundamentales del Estado social de derecho (C.N., art. 1º)⁹².

Como resultado de lo anterior, las autoridades están en la obligación de proteger al individuo en su vida, honra y bienes, de todas aquellas circunstancias que pongan en riesgo o vulneren sus derechos fundamentales, tales como la vida, la dignidad humana, la libertad, la integridad personal, la salud, la educación, etc.

La Corte Constitucional⁹³ ha sostenido que el individuo de la especie humana se encuentra investido de dignidad la cual perdura por toda la existencia del mismo. Los derechos humanos fundamentales que consagra la Constitución Política de

⁹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-499 de 1992. M.P. DR. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

⁹³ *Ibíd.*

1991 son los que pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana. Los derechos humanos fundamentales que consagra la Constitución Política de 1991 son los que pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana.⁹⁴ Los derechos fundamentales, toman su denominación de la importancia que poseen dentro del ordenamiento como elemento básico para configurar el sistema jurídico y político. Los derechos fundamentales cumplen una finalidad que se ha denominado axiológica. Según el Diccionario de la Real Academia Española, axioma significa “principio, verdad clara y evidente, que no necesita demostración”⁹⁵. Aplicando este término a parámetros estrictamente jurídicos, los derechos fundamentales son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más adelante, en el Estado social de Derecho, según la definición de nuestra Constitución.

Pues bien, no existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar.⁹⁶ De este modo, entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado los siguientes:

⁹⁴ Cfr. DUEÑAS, Oscar. Ob. cit., p. 32.

⁹⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Ob. cit., p. 217.

⁹⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

- El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia.⁹⁷

- Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”⁹⁸.

- El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo existente sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo.⁹⁹

- Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, toda vez que el ambiente intimidatorio que antecede a los desplazamientos y las consecuencias que dichas migraciones proporcionan sobre

⁹⁷ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ; sentencia T-1635 del 27 de noviembre de 2000, M.P. Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO; sentencia T-327 de 2001. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA; sentencia T-1346 de 2001. M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL; sentencia T-268 de 2003. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

⁹⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-215 de 2002. M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO; sentencia T-419 de 2003. M.P. Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

⁹⁹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-227 de 1997. M.P. Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que ineludiblemente deberán ajustarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento.¹⁰⁰

- Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales (un nivel de vida digna, y el acceso a la educación, la salud, el trabajo, entre otros derechos) palmariamente afectados.¹⁰¹

- Frecuentemente, el desplazamiento envuelve una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar¹⁰² y a la protección integral de la familia.¹⁰³

- El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida, puesto que si bien es cierto el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve ingentemente dificultado por el hecho de su desplazamiento, no lo es menos que las angustiosas condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un encumbrado potencial para socavar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

¹⁰¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-098 de 2002. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA; sentencia C-278 de 2007. M.P. Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

¹⁰² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

¹⁰³ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1635 de 2000. M.P. Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

¹⁰⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-645 de 2003. M.P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

- El derecho a la integridad personal,¹⁰⁵ que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la plenitud anatómico-funcional interna y externa, del mismo modo que sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento.¹⁰⁶

- El derecho a la seguridad personal,¹⁰⁷ toda vez que el desplazamiento comporta riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, ingentes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados.

- La libertad de circulación por el territorio nacional¹⁰⁸ y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir,¹⁰⁹ debido a que la noción misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia.¹¹⁰

¹⁰⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1635 de 2000. M.P. Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO; sentencia T-327 de 2001. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA; sentencia T-1346 de 2001. M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

¹⁰⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-327 de 2001. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

¹⁰⁷ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-258 de 2001. M.P. Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT; sentencia T-795 de 2003. M.P. Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

¹⁰⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1635 de 2000. M.P. Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO; sentencia T-327 de 2001. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA; sentencia T-1346 de 2001. M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL; sentencia T-268 de 2003. M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

¹⁰⁹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-227 de 1997. M.P. Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

¹¹⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

- El derecho al trabajo¹¹¹ y la libertad de escoger profesión u oficio, principalmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, por consiguiente, renunciar a sus actividades habituales.¹¹²

- El derecho a una alimentación mínima,¹¹³ que resulta insatisfecho en numerosas oportunidades por los elevadísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan las personas desplazadas, que les imposibilitan satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales e implican, en consecuencia, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en especial sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es substancialmente grave cuando el afectado es un menor de edad.

- El derecho a la educación, especialmente el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por consiguiente, a interrumpir su proceso de formación.¹¹⁴

¹¹¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1635 de 2000. M.P. Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO; sentencia T-327 de 2001. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA; sentencia T-1346 de 2001. M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL; sentencia T-268 de 2003. M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA; sentencia T-669 de 2003. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

¹¹² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

¹¹³ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-098 de 2002. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

¹¹⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-215 de 2002. M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

- El derecho a una vivienda digna,¹¹⁵ debido a que las personas víctimas del desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inadecuadas de alojamiento en los lugares hacia donde migran, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie.

- El derecho a la paz,¹¹⁶ cuyo núcleo básico engloba la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto excede los límites trazados por el derecho internacional humanitario, en especial la prohibición de dirigir ataques contra la población civil.¹¹⁷

- El derecho a la personalidad jurídica, toda vez que como consecuencia de la migración el extravío de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las diferentes ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias.¹¹⁸

¹¹⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-602 de 2003. M.P. Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

¹¹⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-721 de 2003. M.P. Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

¹¹⁷ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-328 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

¹¹⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-215 de 2002. M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

2- Además de la dignidad humana, un Estado social de Derecho establece como pilar básico el principio de igualdad, propendiendo, en consecuencia, por la protección de los más desvalidos e indefensos.

La igualdad como principio fundante del Estado social de Derecho, supone la realización de un juicio de igualdad, a la vez que excluye determinados términos de comparación como irrelevantes; es así como, en atención al principio de igualdad se prohíbe a las autoridades dispensar una protección o trato diferente y discriminatorio por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El principio de igualdad consta de seis elementos: 1) Un principio general; 2) la prohibición de discriminaciones; 3) el deber del Estado de promover condiciones para lograr la igualdad real y efectiva; 4) la posibilidad de conceder ventajas a grupos discriminados o marginados; 5) una especial protección a personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta; y 6) la sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas en circunstancias de debilidad.¹¹⁹

La igualdad, se encuentra comprendida dentro del catálogo de los derechos fundamentales de la Constitución Política de 1991 (art. 13), siendo entendida como

¹¹⁹ Cfr. CEPEDA, Manuel José. Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991. Santafé de Bogotá D.C.: Editorial Temis, 1997, p. 124.

una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales.¹²⁰

Sin embargo, el artículo 13 de la Carta Fundamental no prescribe siempre un trato igual para todos los destinatarios de las normas, puesto que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación; la igualdad sólo se viola si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

Así entonces, la diferencia de trato entre personas que se encuentran en igualdad de condiciones, no conduce ineludiblemente a un juicio de discriminación. De tal forma, el tratamiento diferenciado puede encontrar una justificación objetiva y razonable, que tienda a la búsqueda de fines constitucionales, o a la protección de bienes protegidos por el texto fundamental. Por el contrario, cuando el trato disímil no se encuentra justificado o atenta directamente contra valores o principios del ordenamiento constitucional, se compromete, el derecho a la igualdad. Del simple tratamiento diferenciado no se infiere la existencia de un trato discriminatorio.¹²¹

¹²⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-401 de 1992. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

¹²¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-352 de 1997. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, como consecuencia de ésta condición ven desconocidos y transgredidos sus derechos fundamentales, así como se ven sometidos a situaciones de discriminación.¹²²

En razón de la multiplicidad de derechos fundamentales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resaltado reiteradamente que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: “el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos”¹²³.

Asimismo, el Alto Tribunal Constitucional ha señalado que, “si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas,

¹²² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-602 de 2003. M.P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

¹²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-098 de 2002. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial”. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Alta Corporación de Justicia, el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”¹²⁴, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, puesto que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”¹²⁵.

También ha resaltado la Corte Constitucional que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños, personas de la tercera edad y discapacitadas- que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”¹²⁶ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad,¹²⁷ que conlleva una violación grave, masiva y sistemática de sus

¹²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-268 de 2003. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

¹²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-669 de 2003. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

¹²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1346 de 2001. M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

¹²⁷ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-602 de 2003. M.P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA; sentencia T-721 de 2003. M.P. Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

derechos fundamentales¹²⁸ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”¹²⁹. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”¹³⁰, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.

3- Finalmente, se tiene que el artículo 93 de la Carta Fundamental, establece la prevalencia, en el orden interno, de los tratados y convenios Internacionales que reconocen los derechos humanos en los siguientes términos:

“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

¹²⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-419 de 2003. M.P. Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA; sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

¹²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

¹³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-215 de 2002. M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Los instrumentos internacionales que “reconocen los derechos humanos” son, principalmente, aquellos que hacen parte de dos sistemas normativos de carácter supraestatal: el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los conflictos armados o derecho internacional humanitario. Tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho internacional humanitario, se encuentran compuestos por el conjunto de normas internacionales de carácter convencional cuyo objeto y fin es “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los Estados contratantes”¹³¹.

Complementariamente, la prevalencia de los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos ha sido dilucidada por la Corte Constitucional por medio de la utilización de la noción del “bloque de constitucionalidad”. Según la Corte Constitucional, el bloque de constitucionalidad, “estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias. Sobre este punto, la Corporación se ha expresado como sigue: “Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, el bloque de

¹³¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión consultiva O.C. 2/82 del 24 de diciembre de 1982, serie A, No.2, párr. 29.

constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. Ello bien porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, porque 'son normas situadas en el nivel constitucional', como sucede con los convenios de derecho internacional humanitario, o bien porque son disposiciones que no tienen rango constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias, tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos"¹³².

En consecuencia, hoy por hoy, los tratados y convenios en materia de derechos humanos, suscritos y ratificados por Colombia, ya no sólo tienen con respecto a nuestro sistema jurídico el título tradicional de fuentes, sino que se convierten además en pauta suprema del intérprete en la tarea de establecer el sentido y trascendencia de las disposiciones de marco constitucional y legal en las cuales se positiviza la protección a los derechos humanos.

De este modo, los derechos de las personas víctimas del desplazamiento forzado interno se encuentran reconocidos, entre otros, por la siguiente serie de instrumentos internacionales: el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos

¹³² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-191 de 1998. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

armados sin carácter internacional (Protocolo II), el cual entró en vigor el 7 de diciembre de 1978, aprobado en Colombia por medio de la ley 171 de 1994; los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998; la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas; la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, la cual, por su naturaleza no requirió de aprobación ni ratificación por parte de los estados miembros de la ONU; la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por Colombia, por medio de la Ley 12 de 22 de enero de 1991; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito el 21 de diciembre de 1966, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 y ratificado el 29 de octubre de 1969; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito el 21 de diciembre de 1966, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 y ratificado el 29 de octubre de 1969, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969, aprobada por Colombia por medio de la Ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973.

4.4. MARCO JURÍDICO-LEGAL PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

4.4.1. Marco jurídico-legal general para la atención de la población en condición de desplazamiento en Colombia. A nivel nacional existen diferentes normas y disposiciones legales que propenden por salvaguardar los derechos de la

población desplazada. De este modo, en primer lugar, se encuentra la ley 387 de 1997, “por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Dicho cuerpo normativo prevé en varias disposiciones que la política de atención a la población desplazada no solo es prioritaria¹³³ sino que no condiciona el cumplimiento de las prestaciones en ella previstas para proteger los derechos de la población desplazada a la disponibilidad de los recursos. De este modo, el artículo 3º de la ley establece, sin condiciones, la responsabilidad del Estado colombiano de “formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”. Entre tanto, el artículo 4º consagra los objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia (SNAIPD), los cuales envuelven, sin condiciones de índole financiera, “atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana” y “garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y

¹³³ Al respecto, es importante recordar que la Corte Constitucional señaló que “el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás”. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia”.

El artículo 6º de la ley 387 de 1997 crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado, entre otras funciones, 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. Dicho Consejo se encuentra integrado por un delegado del Presidente de la República; el Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces; el Ministro del Interior y de Justicia; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de la Protección Social; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; el Director del Departamento Nacional de Planeación; el Defensor del Pueblo; el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces; el Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces; el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social, o quien haga sus veces, y el Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces.¹³⁴

¹³⁴ El párrafo del artículo 6º dispone que Parágrafo 1º. Los Ministros del Despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el Consejo Nacional, pondrán delegar su asistencia en los Viceministros o en los Secretarios Generales de los respectivos Ministerios. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, éste podrá delegar en el Comandante General de las Fuerzas Militares. En el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el Subdirector del mismo Departamento, y en el evento de la Red de Solidaridad, en el Subgerente de la misma.

Asimismo, el artículo 7º de la ley 387 de 1997 ordenó al Gobierno Nacional promover la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, los cuales están encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Dichos comités se encuentran integrados por el Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá; el Comandante de Brigada o su Delegado; el Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado; el Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso; el Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; un representante de la Cruz Roja Colombiana; un representante de la Defensa Civil; un representante de las iglesias, y dos representantes de la población desplazada. En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición (parágrafo 3º).

De conformidad con el artículo 8º de la ley 387 de 1997, los comités municipales y distritales deberán emprender, entre otras, las siguientes acciones de prevención:

- Acciones jurídicas, puesto que los miembros del comité municipal o distrital deberán orientar a las comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Asimismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia.

- Los miembros del comité municipal y distrital tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.

- Acciones asistenciales, toda vez que los miembros del comité municipal o distrital deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán, con base en dicha evaluación, tomar las medidas asistenciales del caso.

De otra parte, el artículo 9º dispone que el Gobierno Nacional diseñe el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y el artículo 10º señala que los objetivos del Plan Nacional serán, entre otros, los siguientes:

- Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere.

- Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.

- Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación.

- Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.

- Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.

- Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.

El artículo 15 del cuerpo normativo bajo estudio dispone que, el Gobierno Nacional deberá iniciar las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres más.

Igualmente, el artículo 17 de la ley 387 de 1997, establece la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, para lo cual el Gobierno Nacional deberá promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas; dichas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

- Proyectos productivos.
- Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.

- Fomento de la Microempresa.
- Capacitación y organización social.
- Atención Social en Salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y
- Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

Entre tanto, el artículo 19 establece, entre otras, lo siguiente:

- La implementación por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud de mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, adontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 100 de 1993.
- El desarrollo por parte de las entidades territoriales de programas especiales de atención en materia educativa de la población desplazada por la violencia y el acceso a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.
- La adopción por parte del Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, de programas educativos especiales para la víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido

efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

- El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.

El artículo 22 de la ley 387 de 1997 señala que el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tiene por objeto “financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.”

Por su parte, el artículo 25 dispone que “el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos”.

En segundo lugar, se halla el decreto 2569 de 2000, “por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, en los artículos 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26 y 27, condiciona el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia y a los programas de estabilización socioeconómica a la disponibilidad presupuestal. Por ejemplo, el artículo 22 dispone: “En atención a los principios de

solidaridad y de proporcionalidad, la Red de Solidaridad Social destinará de los recursos que para tal fin reciba del presupuesto nacional y de manera proporcional al tamaño y composición del grupo familiar, un monto máximo equivalente en bienes y servicios, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”.

Asimismo, el artículo 25 del decreto 2569 de 2000 señala: “Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”.

En tercera medida, se encuentra la ley 418 de 1997, “por medio de la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Esta norma dispone que “el Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social” (art. 3°). Esta ley contempló asistencia en materias de salud, vivienda,

crédito, educativa, a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno (arts. 15 a 49).

Finalmente, además de la normativa anteriormente estudiada, existen otras disposiciones legales y decretos con fuerza material de ley que regulan de manera general los derechos de la población desplazada, entre las que se pueden encontrar:

- El documento Compes 2408- de 1995, Programa nacional de atención integral a la población en situación de desplazamiento.
- El decreto 1165 de 1997, “por el cual se crea la consejería presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia y se le asignan funciones”.
- El documento Compes 2924 de 1997, adecua estructura y competencias institucionales sistemas de información y fuentes de financiación de la política de atención a la población en situación de desplazamiento.
- El documento Compes 3057 de 1999, Plan de acción para la atención a la población en situación de desplazamiento.

- El decreto 173 de 1998, por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Atención a la población desplazada.
- El decreto 951 de 2001, “por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”.
- El decreto 2007 de 2001, “por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación”.
- El decreto 250 de 2005, “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”.
- La resolución 1094 de 2005, expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, “por la cual se dictan normas internas para el reconocimiento y pago de las cuotas de participación y/o tasas compensatorias, que garanticen la atención de niños en condiciones de desplazamiento, en los servicios que presta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”.

- El documento Compes 3400 de 2005, metas y priorización de recursos para la atención a la población en situación de desplazamiento.
- La ley 1152 de 2007, dicta el estatuto de desarrollo rural y reforma INCODER.
- El decreto 2984 de 2007, regula parcialmente la ley 1152 de 2007, adjudicación de terrenos.
- La ley 1190 de abril 30 de 2008, declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia.

4.4.2. Marco jurídico-legal para la atención de la población en condición de desplazamiento en Colombia en materia de salud. Como marco jurídico-legal para la atención en materia de salud de la población desplazada por el conflicto interno, se destaca la siguiente normativa:

- El decreto 2131 de 2003 “por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones. Este decreto en su artículo 3º establece que “La población desplazada por la violencia que no se encuentre afiliada a ningún régimen, tiene derecho a la prestación de los servicios de salud en las instituciones prestadoras públicas que defina la entidad territorial receptora,

por nivel de atención, y de acuerdo con su capacidad de resolución, y excepcionalmente por instituciones privadas, previamente autorizadas por la entidad territorial cuando no exista oferta pública disponible”. Por su parte, en el artículo 4º se indica la forma en que la prestación de los servicios de salud a la población en condición de desplazamiento forzado serán garantizados por parte de las entidades territoriales receptoras.

- El acuerdo 237 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, modifica el presupuesto del FOSYGA.
- La circular 042 de 2002, emanada del Ministerio de Protección Social, “Fuentes de financiamiento de la atención en salud a población desplazada”.
- La ley 812 de 2003, “Plan Nacional de Desarrollo”, artículo 54.
- El decreto 2284 de 2003, por medio del cual se efectúan lagunas modificaciones al decreto 2131 de 2003.
- El acuerdo 244 de 2003 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, forma y condiciones del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

- El acuerdo 247 de 2003 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, “Condiciones, prestación y pago de servicios de salud a la población en situación de desplazamiento”.
- La circular 018 de 2004, emanada del Ministerio de Protección Social, “lineamientos para la formulación y ejecución de los planes estratégicos y operativos del Plan de Atención Básica”.
- La circular 064 de 2004, proferida por el Ministerio de Protección Social.
- La resolución 4613 de 2005, expedida por el Ministerio de Protección Social, “criterios de distribución de recursos del Fosyga para la ampliación de cobertura del régimen subsidiado, la afiliación al régimen subsidiado de la población en situación de desplazamiento”.
- La resolución 1447 de 2005, emanada del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sobre peticiones elevadas por la población en situación de desplazamiento”.
- La resolución 1388 de 2005, expedida por el Ministerio de Protección Social, sobre el apoyo a reclamaciones víctimas población desplazada.

- El acuerdo 331 de 2006 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, sobre criterios priorización de beneficiarios en Sisben; la población desplazada ocupa tercer puesto entre ocho grupos de atención prioritaria.
- La ley 1122 de 2007, “Universalización de cobertura en salud para la población en situación de desplazamiento, financiada por el Fosyga”.
- El decreto 3039 de 2007, expedido por el Ministerio de la Protección Social, por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010.

4.4.3. Marco jurídico-legal para la atención de la población en condición de desplazamiento en Colombia en materia de educación. Como marco jurídico-legal para la atención en materia de educación de la población desplazada por el conflicto interno, se destaca la siguiente normativa:

- El decreto 2562 de 2001, “por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones”. Este decreto en el artículo 1º dispone que “las Entidades Territoriales según su órbita de competencia deberán garantizar la prestación del servicio público de la educación en los niveles de preescolar, básica y media, en donde quiera que se ubiquen las poblaciones desplazadas por al violencia, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación”. Entre tanto, el

artículo 3º del decreto 2562 de 2001 establece que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social y las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales, “impulsarán la creación de cooperativas que presten el servicio educativo a la población desplazada por la violencia. Igualmente se promoverá la integración de líderes comunitarios para que contribuyan a la prestación del servicio educativo al segmento de la población desplazada”. Por su parte, en el artículo 6º estipula que “una vez superada la atención humanitaria de emergencia y determinado el sitio de retorno o reubicación, la Secretaría de Educación del Departamento, Distrito o Municipio, según el caso, atenderá con prioridad a la población en edad escolar garantizando el cupo en los establecimientos educativos de su jurisdicción”.

- La ley 715 de 2001, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. Esta ley en sus artículos 5 y 6 establecen las competencias, respectivamente, de la Nación y los entes territoriales en materia de educación.
- El decreto 48 de 1990, emanado del Ministerio de Educación, por medio del cual se establece que los beneficios otorgados a familiares de las víctimas de la

violencia política, serán concedidos a los menores de edad que sean víctimas de la violencia.

- La resolución 2620 de 2004, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, “por la cual se establecen directrices, criterios y procedimientos para la protección del servicio educativo a niñas, niños y jóvenes desvinculados del conflicto armado”.
- La circular conjunta del año 2000, proferida por el Ministerio de Educación Nacional y la Red de Solidaridad Social, sobre política y procedimiento para atender requerimientos de educación formal para la población desplazada por la violencia.
- El decreto 2231 de 1989, expedido por el Ministerio de Educación Nacional, por el cual se crean unos beneficios en el sector educativo para apoyar a los familiares de las víctimas de la violencia.
- El decreto 48 de 1990, emanado del ministerio de Educación Nacional, por medio del cual se modifica el decreto 2231 de 1989 sobre beneficios en educación a la población desplazada
- El decreto 2562 de 2001, proferido por el Ministerio de Educación Nacional, por el cuál se reglamenta la ley 387 de 1997, en cuanto a la prestación del servicio

público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones. Garantiza el servicio educativo en preescolar, básica y media; matrícula en instituciones educativas sin exigir documentos a quienes no puedan presentarlos; adecuar instalaciones programas capacitación a docentes; cupo en establecimientos educativos a la población desplazada en retorno, reasentamiento o reubicación.

- El decreto 3222 de 2003, expedido por el Ministerio de Educación Nacional, por el cual se reglamenta el artículo 22 de la ley 715 de 2001, en relación con traslados de docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales

4.5. POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

El gobierno colombiano ha implementado estrategias y programas para con los desplazados en varios documentos de política. En 1995 un primer documento Conpes relacionado con dicha problemática, aprueba el Programa Nacional de Atención Inmediata a la Población Desplazada por la Violencia.

Un segundo documento Conpes en 1997, establece un “Sistema Nacional” para abordar el problema de desplazamiento interno y elaborar estrategias de prevención, de prestación inmediata de asistencia y de consolidación y

estabilización socioeconómica. Como señala el informe del representante del Secretario General sobre Desplazados Internos, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos, estas iniciativas se formalizaron en un Plan Nacional para la Atención Integral a la población en situación de desplazamiento forzado mediante la promulgación de la ley 387, la cual fue aprobada por el Congreso de la República el 18 de julio de 1997.

Posteriormente, se manifestaron propuestas concretas para la aplicación de la ley 387 de 1997, en un plan de acción emitido por decreto presidencial, manifiesto en el decreto 173 de 1998.

Subsiguientemente, se elaboran los documentos Conpes 3057 de 1999 y 3115 de 2001; el primero hace referencia al Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. El segundo propone un mecanismo novedoso de distribución presupuestal por sectores, que aunque es innovador, no se han alcanzado hasta el momento los resultados esperados. A lo anterior se añade, que después de casi 4 años de promulgada la ley y como parte de este cuerpo normativo, se encuentra el decreto 2569 de 2000, por medio del cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones entre las que se encuentran, la atribución de la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; la creación del Registro Único de Población en Situación de Desplazamiento; los efectos que trae consigo la declaración e inscripción; precisiones sobre aspectos

como la Red Nacional de Información, la estabilización socioeconómica y sobre los comités de atención a la población en situación de desplazamiento.

Entre los años 2002 y 2009, se dio un viraje en las políticas de atención a la población desplazada, las cuales ahora tienen una prioridad alta y revisten las siguientes características:

- Se implementa el retorno como estrategia para solucionar el problema del desplazamiento;
- Se otorga mayor participación a las entidades del SNAIPD, lo cual se traduce en mayor eficiencia y capacidad de dichas entidades;
- Se incrementan bruscamente los recursos para la atención a la población en situación de desplazamiento;
- Se realizan esfuerzos por la caracterización de la población en situación de desplazamiento;
- Se organiza individualmente y por sectores la atención a la población en situación de desplazamiento, y
- Se produce un progresivo mejoramiento de los sistemas de información.

Las políticas públicas que ha implementado el Estado colombiano, responden a diversos factores que inciden notablemente en el desarrollo de nuestro país, estos factores son determinados por la economía, la política, los intereses mercantiles y otros.

Según el informe del Balance de Política Pública de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia 2002-2004, “la política publica debe ser un instrumento para la realización de los derechos de la población internamente desplazada, que constituyen el correlato de las obligaciones del Estado”¹³⁵. De este modo, las políticas públicas implementadas para la atención de la población desplazada, no son un instrumento mediante el cual se favorezcan intereses particulares o determinados, por el contrario estas deben buscar que las personas sean protegidas y atendidas integralmente según sus necesidades.

Las políticas públicas que existen para tratar de cubrir las necesidades de la población desplazada, generan entre si conflictos constantes, ya que se contraponen los principios que se fundan en la dignidad humana, los cuales son reconocidos constitucional y legalmente con el actuar del Estado encaminado a proveer los elementos mas simples para la subsistencia de las personas afligidas.

¹³⁵ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS – ACNUR. Balance de Política Pública de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia 2002-2004. Barcelona: Editorial Icaria, 2006, p. 22.

4.5.1. Políticas públicas del orden nacional para la población en condición de desplazamiento forzado en materia de salud. El concepto de salud se refiere a un equilibrio inestable del ser humano, de su organismo biológico y de su cuerpo (entendido este como las representaciones del mismo), en relación con los factores biológicos, medio ambientales, socioculturales y simbólicos, que permiten a cada ser humano además de crecer, potenciar sus posibilidades en función de sus propios intereses y de los de la sociedad en la cual se encuentra inmerso. La salud es pues, más que un estado, un proceso continuo de reestablecimiento del equilibrio, proceso que cuando alguno de los factores implicados cambia y dicho cambio se mantiene en el tiempo, al ser humano adopta una respuesta fija, que en algún momento previo fue adecuada para restablecer el equilibrio.¹³⁶

En Colombia, las políticas públicas en salud, se constituyen en una de las herramientas fundamentales de los gobernantes para lograr a través de la promoción de ésta la prevención de enfermedades, con miras a minimizar su impacto social y económico, en busca de garantizar mayores niveles en la salud y las condiciones físicas de la población, de forma tal que les sea posible mejorar la productividad y ampliar su calidad de vida.¹³⁷

¹³⁶ Cfr. OROZCO AFRICANO, Julio Mario. Evaluación de políticas públicas de salud en la ciudad de Cartagena. Cartagena de Indias D.T. y C.: Eumed.net, 2006, p. 9.

¹³⁷ Cfr. QUINTANA, Luz Alba et al. Tesis Políticas públicas en salud: un comparativo de la aplicación del PAB entre Bogotá y Mani (Casanare) 2004 – 2008. Universidad de la Salle. Especialización en Planeación, gestión y control del desarrollo social. 10 de diciembre 2006, p. 2.

La salud es uno de los temas más debatidos en el país, es un derecho constitucional consagrado en los artículos 48, 49 y 50 de la Carta Política, este derecho igualmente se encuentra regulado y desarrollado en la ley 100 de 1993.

Es así, que la política pública del sector salud está enmarcada dentro del Sistema general de seguridad social en salud (SGSSS), la cual fue creada por la ley 100 de 1993. El Sistema general de seguridad social en salud apunta hacia el logro de mayor equidad, solidaridad y calidad. El sistema contempla, por un lado, la cobertura de riesgos mediante el aseguramiento y, por el otro, el acceso y la mayor utilización de los servicios de salud. El Gobierno Nacional está comprometido con la profundización del Sistema general de seguridad social en salud, en general, y con la expansión de la seguridad social, en particular. El aumento de la cobertura de aseguramiento ha sido el principal logro del Sistema general de seguridad social en salud.¹³⁸

Posteriormente, con la expedición de la ley 715 de diciembre 21 de 2001, se redistribuyeron las competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y de salud, de acuerdo a unos objetivos globales en desarrollo del Plan de Atención Básica (PAB), convirtiéndose el Sistema Nacional de Salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo cual implica una mayor responsabilidad del Estado y de las autoridades territoriales en cuanto a la

¹³⁸ Cfr. OROZCO AFRICANO, Julio Mario. Ob. cit., p. 27.

prestación del servicio de educación y salud. De este modo, el artículo 45 y 46 de la mencionada ley disponen:

“Artículo 45. Competencias en salud por parte de los Distritos. Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. (...)”

Artículo 46. Competencias en Salud Pública. La gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente ley. Las entidades territoriales tendrán a su cargo al ejecución de las acciones de salud pública en la promoción y prevención dirigidas a la población de su jurisdicción”.

El Ministerio de Salud, en noviembre de 2002 expidió la circular 0042, en donde plantea las fuentes de financiamiento de la atención en salud a la población desplazada. En dicha circular especifica que si la persona en situación de desplazamiento se encontraba afiliada a alguna Entidad Promotora de Salud o Administradora del Régimen Subsidiado, el costo de su atención debía ser asumido por las aseguradoras; si no se encontraba afiliada o si la prestación de servicios excede la cobertura del Plan Obligatorio de Salud, serán reclamados a la entidad territorial de donde migró. Por lo anterior, el Fondo de Solidaridad y Garantía, sólo

cubrirá los servicios generados por causas “inherentes a la condición de desplazamiento”. Es probable que la implementación de esta norma, genere más dificultades en el acceso de la población desplazada debido a que la fuente de financiación se fragmenta y seguramente las IPS intentarán fragmentar también su atención.

Ahora bien, las políticas públicas de salud se desarrollan a través del Plan de Atención Básica (PAB), plan que debe ajustarse a las particularidades de cada territorialidad y que ejecuta acciones de carácter gratuito, obligatorio, de cobertura universal, y complementarias a las acciones que adelantan los otros planes de salud y otros sectores. El PAB debe ser parte integral de los Planes Locales y departamentales de Salud y de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales correspondientes, y esencialmente debe articular las acciones de todos los sectores y fuerzas vivas de la sociedad hacia la formulación y desarrollo de políticas públicas saludables, la creación de ambientes favorables a la salud en las dimensiones físicas y sociales, el desarrollo de aptitudes personales y colectivas para la protección y fomento de la salud y el redireccionamiento de los servicios de salud hacia la prevención de la enfermedad y protección de la salud.¹³⁹

Conforme a lo anterior, se puede indicar que el proyecto de las políticas públicas en salud para la población desplazada está en cabeza de los gobiernos departamentales, municipales, distritales y el Nacional, puesto que son los entes

¹³⁹ Cfr. QUINTANA, Luz Alba et al. Ob. cit., p. 7.

capaces de articular el accionar de los diferentes sectores en la búsqueda de lo saludable, mejorar las condiciones de salud de la población desplazada, garantizando el acceso de dicha población al Sistema de Seguridad Social en Salud, orientar y desarrollar la infraestructura necesaria e implementar el desarrollo del Plan de Atención Básica (PAB), entendido éste como el único plan cuya responsabilidad de planeación, financiación, funcionamiento, gestión, ejecución, vigilancia y control corresponde a la Nación y a las entidades territoriales, descentralizadas o no, en respuesta a la función social del Estado de garantizar la salud del colectivo.¹⁴⁰

Pues bien, a nivel nacional, se han erigido 8 pilares fundamentales para la política de atención en salud a la población en situación de desplazamiento, instrumentalizados mediante normas y se han hecho operativos mediante estrategias, programas y proyectos. Estos ocho pilares son los siguientes:¹⁴¹

a) La población desplazada por la violencia tendrán derecho a recibir los servicios de salud necesarios para la atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición de riesgos inherentes al desplazamiento con sujeción a lo establecido en el artículo 167 de la ley 100 de 1993 (acuerdo 59 de 1997);

¹⁴⁰ Cfr. NAVARRO, Jesús Heriberto. Plan de salud pública Sincelejo - Sucre. Sucre: Goneración de Sucre, 2006, p. 3.

¹⁴¹ Cfr. UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA – UTEC - CONVENIO ACCIÓN SOCIAL – ACNUR. Síntesis de Avances, Retos y Rutas de la Aplicación de la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado. Bogotá D.C.: UTEC, 2009, p. 4.

- b) La descentralización política, administrativa y fiscal para la provisión de salud (ley 715 de 2001);
- c) La eliminación progresiva de barreras de acceso a los servicios de salud para población desplazada (acuerdos 244 y 247 de 2003, y acuerdo 331 de 2006);
- d) La prestación de un servicio diferencial teniendo en consideración variables de ciclo de vida, etnia, género y discapacidad;
- e) Las Administradoras del Régimen Subsidiado –ARS, se encuentran en la obligación de atender a los desplazados afiliados en el lugar donde estén desplazados (acuerdo 077 de 1997);
- f) La garantización de la atención de las urgencias a la población desplazada en las instituciones públicas y privadas, independientemente de su capacidad de pago, cuyo pago será efectuado por la entidades promotoras de salud, las administradoras del régimen subsidiado, las entidades transformadas o adaptadas y aquellas que hagan parte de los regímenes de excepción, a la cual se encuentre afiliada la persona en situación de desplazamiento. Cuando la población desplazada no esté asegurada, el pago se efectuará por la entidad territorial receptora (decretos 2131 y 2284 de 2003);

g) La afiliación inicial de la población desplazada cuyo financiamiento en su totalidad esté a cargo del Fosyga se hará a una entidad promotora de salud de naturaleza pública del orden nacional (ley 1122, art. 14), y

h) La atención psicosocial como elemento para contribuir a la reducción de los impactos psicosociales del desplazamiento y como elemento que contribuye a la estabilización socioeconómica de la población.

4.5.2. Políticas públicas del orden nacional para la población en condición de desplazamiento forzado en materia de educación. La ley 115 de 1994 en su artículo 1º, define a la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”.

La educación consagrada como derecho fundamental en los artículos 27, 44 y 67 de la Carta Política, debe entenderse connatural a la dignidad humana, imperiosa para el libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C. Pol.), para escoger profesión u oficio (art. 26 ibíd), acceder al trabajo en condiciones dignas (art. 25 ibíd) y para articularse y participar de proyectos culturales y sociales colectivos.

Además de ser un derecho fundamental, la educación es concebida como un servicio público en la Constitución de 1991, previsto en sus artículos 44 y 67, cuya finalidad es lograr el acceso de todas las personas al conocimiento, a la ciencia, a

la técnica, a la cultura, y formar a todos en el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, además de otorgarle un status de fundamental y de prevalencia sobre los demás derechos de los niños.

El carácter de fundamental del derecho a la educación se potencia mucho más en el caso de los niños desplazados por el conflicto armado pues el intempestivo abandono de su lugar de residencia les obliga a interrumpir sus ciclos de formación educativa. De allí que el Estado se encuentre obligado a solucionar el conflicto suscitado facilitando a tales menores su acceso al sistema educativo en aquellos lugares en los que se radiquen para que no interrumpan su formación. Para que las posibilidades de un futuro viable de esos menores no se trunquen en razón del desplazamiento de que son víctimas, el Estado debe garantizarles la continuidad del proceso educativo.

La educación es un derecho y un servicio de vital importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática.

Así las cosas, a nivel nacional, la política pública estatal de atención en educación a la población en situación de desplazamiento, ha sido direccionada hacia el aumento de la cobertura y el mejoramiento de la eficiencia del sector, pues dentro de la Constitución Política, la educación se reconoce y garantiza como derecho humano

fundamental de manera universal, gratuita y cuya obligación de garantía y satisfacción corresponde principalmente al Estado y los gobiernos.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado que “la Constitución de 1991 atribuye a la educación una doble naturaleza. Por un lado se caracteriza como un derecho deber, del cual se derivan, a su vez, otros derechos y obligaciones correlativas para quienes deben garantizar su prestación. Por otro lado, la define como servicio publico dotado de una función social”¹⁴².

No obstante, debido a las falencias en las políticas publicas, hoy por hoy “la educación es un factor del desplazamiento porque no ha reflejado las necesidades del campo y la falta de un proyecto de vida, resulta un desplazamiento a la ciudad”¹⁴³.

Según la Corte Constitucional¹⁴⁴, el Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público o privado. ... y debe propender por la asistencia regular del estudiante a los diferentes niveles de

¹⁴² DEFENSORIA DEL PUEBLO. Derechos económicos, sociales y culturales, Derecho a la Educación. Bogota D.C.: La Defensoría, 2003, p. 25.

¹⁴³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. 60º período de sesiones, tema 10 del programa provisional, los derechos económicos, sociales y culturales. Informe de la relatora Especial, Katarina Tomaševski Adición misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2000, p. 11.

¹⁴⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-215 de 2002. M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

educación formal, bajo los criterios de acceso indiscriminado y adaptabilidad de los procesos educativos a las condiciones propias de la persona.

Pues bien, en los últimos quince años, el Estado Colombiano ha tenido avances entorno a la política en educación para la población desplazada, ha realizado una diferenciación de competencias entre el Estado central y las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios), de esta manera y bajo el criterio del legislador en la ley 715 de 2001 el Ministerio de Educación Nacional es el encargado de “establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema,... conserva las funciones de regulación del servicio, asignación de recursos, seguimiento y asistencia técnica”¹⁴⁵.

Así las cosas, algunos de los aspectos más relevantes en los cuales el Estado ha direccionado su política de educación para atender las necesidades de la población en situación de desplazamiento son las siguientes:

- Cobertura: En el sector educativo, entre 2004 y 2008 se han beneficiado 232.115 niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento. Para el año 2010 el

¹⁴⁵ AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Informe de Réplica a la Corte Constitucional. Bogotá D.C. Acción Social, 2007, ps. 308 y 309.

Ministerio de Educación Nacional tiene previsto alcanzar una cobertura de atención a esta población equivalente a 400.000 cupos.¹⁴⁶

- Registro y caracterización: Otro avance programático relevante para avanzar en el registro del servicio es la “información de matrícula”, con la cual cuenta el Ministerio de Educación Nacional desde el año 2004. Este procedimiento permite caracterizar a los beneficiarios en las entidades educativas bajo las variables de género, etnia (indígena, afrocolombiano, raizal, room), población en situación de desplazamiento o con necesidades educativas especiales (limitaciones o talento excepcional), entre otros, y a partir del año 2005 se cuenta con la información niño a niño.

- Presupuesto: Los programas de ampliación de cobertura para población vulnerable y desplazada se financian con recursos del Sistema General de Participaciones -SGP, del Fondo Nacional de Regalías -FNR y con recursos adicionales del presupuesto nacional. La asignación del SGP a las entidades territoriales se determina con base en la matrícula atendida en la vigencia anterior y en la asignación por alumno que define anualmente la Nación, de acuerdo con la tipología en que se clasifique el ente territorial.¹⁴⁷

¹⁴⁶ UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA – UTEC - CONVENIO ACCIÓN SOCIAL – ACNUR. Síntesis de Avances, Retos y Rutas de la Aplicación de la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado... ob. cit., p. 50.

¹⁴⁷ Cfr. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Informe de Réplica a la Corte Constitucional... ob. cit., p. 309.

- Modelos flexibles y capacitación a docentes: Además de los esfuerzos por aumentar la cobertura, el Ministerio de Educación Nacional ha realizado otras acciones positivas como la flexibilización de la oferta educativa y a la capacitación de docentes para atención a la población en situación de desplazamiento.¹⁴⁸ Entre 2006 y 2009, se han capacitado 8.700 docentes en modelos flexibles y estrategias pedagógicas para atención psicosocial.¹⁴⁹

- Operatividad: Frente al acceso de la población en situación de desplazamiento al servicio educativo, el trabajo asociado con las Unidad de Atención y Orientación (UAO) ha contribuido a que desde la fase de Atención Humanitaria de Emergencia, las Secretarías de Educación departamentales, distritales y de municipios certificados, accedan a la información sobre el nivel educativo de niños, niñas y jóvenes que se encuentran en esta fase y ponen a disposición la oferta local existente para la atención de esta población.

De esta suerte, la política de atención educativa a la población en situación de desplazamiento, es fijada por el Ministerio de Educación Nacional el cual ha avanzado sobre las acciones establecidas en el decreto 250 de 2005. Estos avances han estado soportados en políticas y normativas sectoriales que han dado

¹⁴⁸ Cfr. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Respuesta a Interrogantes Planteados por la Corte Constitucional. Bogotá D.C.: Acción Social, 2007, p. 6.

¹⁴⁹ Cfr. UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA – UTEC - CONVENIO ACCIÓN SOCIAL – ACNUR. Síntesis de Avances, Retos y Rutas de la Aplicación de la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado... ob. cit., p. 50.

alcance al Plan Nacional de Atención a Población en situación de desplazamiento por parte del Ministerio (decreto 173 de 1998).¹⁵⁰

¹⁵⁰ Cfr. UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA – UTEC CONVENIO ACCIÓN SOCIAL – ACNUR. El Desplazamiento Forzado en Colombia 10 Años de Política Pública, Síntesis de Avances, Retos y Rutas de la Aplicación de la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado. Bogotá D.C.: UTEC, 2007, p. 49.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SALUD Y EDUCACION DESARROLLADAS POR EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO

5.1. DIMENSIONES DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C. viene sufriendo un impacto importante a causa de la migración forzada. De este modo, la capital del país es la ciudad mayormente receptora de personas en condición de desplazamiento forzado en Colombia.

Según cifras oficiales¹⁵¹, Bogotá D.C. cuenta a 31 de diciembre de 2009 con 274.396 desplazados, que representan 71.634 familias, de los cuales el 71% proviene de zonas rurales. El 51,4 de los menores de 18 años está escolarizado y el nivel promedio alcanzado es quinto de primaria. El 22% de los desplazados no tuvo ningún tipo de educación formal; solamente el 19% de esta población cuenta con aseguramiento, principalmente en el régimen subsidiado.

¹⁵¹ Cfr. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Informe de las personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración... ob. cit.; SECRETARÍA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ. Política de atención a Población en situación de desplazamiento. Bogotá D.C.: La Secretaría, 2009, p. 4.

En general el promedio presentado, sobre el porcentaje de población desplazada a nivel nacional que recibía Bogotá D.C., se calculaba en 7% para el año anterior, sin embargo, Acción Social de la Presidencia de la República¹⁵² reporta hasta el 30 de noviembre de 2009 un incremento al 8.43%.

La mayoría de las personas en situación de desplazamiento se han concentrado en siete localidades de la ciudad: Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, San Cristóbal, Suba, Engativá y Kennedy. Según Acción Social de la Presidencia,¹⁵³ a la capital ingresan diariamente alrededor de 19 familias desplazadas por la violencia, que corresponden a más de 70 personas.

Lo anterior, implica una mayor demanda de atención en todos los sectores a cargo del distrito principalmente salud y educación. Bajo esta perspectiva la ciudad se ve obligada a implementar políticas que traten de cubrir las necesidades esenciales como servicios urbanos y programas de corte social que mitiguen y traten de combatir el problema a largo plazo. Por esta razón, la ciudad ha tenido que poner en marcha nuevas unidades de atención en las localidades de Suba, Ciudad Bolívar y Bosa.¹⁵⁴

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. Informe sobre Atención a población en situación de desplazamiento –PSD, contexto general. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2009, p. 1.

La población desplazada por la violencia proviene principalmente de los departamentos de Tolima (25.1%), Santander (10.4%), Cundinamarca (10.1%), Meta (8.7%), Antioquia (6.7%), Caquetá (6.5%), Huila (3.9%) y Bolívar (3.7%), regiones del país en donde el conflicto armado interno es intenso, en medio del cual la vida de las familias se ha visto trastornada abruptamente por causa de muertes provocadas, daños físicos y psicológicos, separaciones forzadas entre parientes, destrucción de bienes y degradación del medio ambiente. En consecuencia, la capital del país se ha convertido en la zona receptora de desplazados por excelencia.

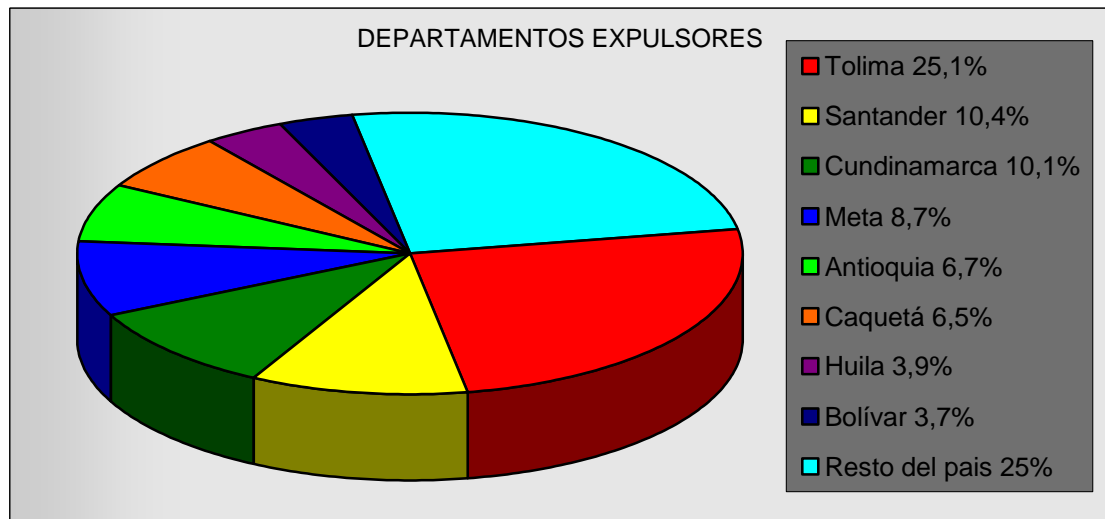


Figura 3. Porcentajes de los Departamentos expulsores de personas en situación de desplazamiento forzado hacia Bogotá D.C.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Cfr. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Informe de las personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración... ob. cit.

5.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SALUD Y EDUCACION DESARROLLADAS POR EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA PARA LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO

5.2.1. Políticas públicas en materia de salud desarrolladas por el Distrito Capital de Bogota para la población en condición de desplazamiento. El análisis de la política pública en salud debe tener en cuenta la intencionalidad de la misma política, sus determinantes y en especial el objeto de análisis es la acción pública; la política pública en salud no tiene siempre como intencionalidad solucionar un problema en forma definitiva, solo pretende la mayoría de veces llevarlo a una situación manejable.¹⁵⁶

Las políticas públicas en salud, en una versión propia de las estrategias más recientes en el campo de la salud, se entiende desde una perspectiva de producto social relacionada con las condiciones de vida de las gentes, sus potencialidades para acceder al bienestar y su libre determinación y autonomía en las decisiones.¹⁵⁷

Con frecuencia, cuando se habla de una Política Pública de Salud (PPS) se refiere al curso de acción que afecta al conjunto de instituciones, organizaciones, servicios

¹⁵⁶ Cfr. HERNÁNDEZ F., Luis Jorge. Aproximaciones a la Política Pública en Salud en Bogotá: Revista de Salud Pública. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Medicina, Mayo-Agosto de 2002, No. 2, vol. 4, p. 17.

¹⁵⁷ Cfr. FRANCO. Álvaro. Acerca de las Políticas Públicas de Salud en el Nuevo Siglo. En: Revista de Salud Pública. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Medicina. Mayo-Agosto de 2000, No. 3, v. II, p. 32.

y condiciones financieras del sistema de atención sanitaria; también es frecuente que sean referidas como políticas sectoriales de los ministerios del ramo.¹⁵⁸

Una política pública de salud, podría definirse como toda política, generada o no en el sector, y dirigida a promover la salud y/o prevenir la enfermedad cuyos objetivos debieran estar orientados a reducir equitativamente en la población los riesgos de enfermar y exponerla equitativamente a condiciones saludables.¹⁵⁹

En el Distrito Capital las políticas públicas en salud, se desarrollan con fundamento en los principios constitucionales de subsidiariedad, complementariedad, corresponsabilidad y concurrencia.

Ahora bien, por medio del acuerdo 02 de 20 de abril de 1998 y el decreto 624 de 1998, principales antecedentes normativos del nivel distrital, se creó y reglamentó el funcionamiento del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia (CDAIPD), cuya tarea es diseñar e implementar las políticas y definir el plan distrital de atención.¹⁶⁰ Es decir, en el tema de atención humanitaria de emergencia, la administración distrital se encarga que las víctimas de desplazamiento sean recibidas en urgencias, reciban tratamiento médico y cirugía durante los primeros 45 días de arribo de la persona desplazada a la red

¹⁵⁸ Cfr. GÓMEZ ARIAS, Rubén Darío y RODRÍGUEZ OSPINA, Fabio León. Ob. cit., p. 31.

¹⁵⁹ MILIO, Nancy. Promoting health through public policy. Citada por FRANCO. Álvaro. Acerca de las Políticas Públicas de Salud en el Nuevo Siglo. Revista Salud Pública. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Salud Pública. 2000. Vol. 2 No. 3.

¹⁶⁰ Cfr. HERNÁNDEZ, Amparo; GUTIÉRREZ, BONILLA, Martha Lucía. Las Familias en Bogotá. Realidades y diversidad. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, 2008, p. 161.

pública hospitalaria del Distrito, antes de ser vinculada al registro o sistema nacional de desplazados –Sipod– actividad que ejecuta Acción Social.¹⁶¹

En Bogotá D.C., teniendo en cuenta las políticas públicas de salud y según lo establecido en las leyes precitadas, así como en la ley 812 de 2003 y el acuerdo 119 de 3 junio de 2004, se diseñó para el periodo 2004 - 2007 un plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia; un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, el cual tenía como uno de sus objetivos diseñar programas de atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario; más y mejor educación para todos y todas; salud para la vida digna; restablecimiento de derechos e inclusión social, fortalecimiento de la salud pública.

La política pública en salud involucra los objetivos y los medios para alcanzarlos tales como los proyectos de inversión y los planes de beneficio, PAB y POS. En este sentido, el ente territorial dispone de una autonomía relativa para definir las intervenciones que se realizan a través de planes, programa y proyectos de salud o el componente de salud en el plan integral de desarrollo que se ejecuta a través de proyectos de inversión como en el caso del Distrito Capital.¹⁶²

¹⁶¹ Cfr. BOTERO QUINTANA, Henry. Estrategias de atención en el Distrito Capital. Desplazamiento forzado y políticas complementarias. En: Revista Aula Urbana, Educación y Ciudad de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá D.C.: Instituto para la Investigación Educativa y el desarrollo pedagógico IDEP, 2007, p. 14.

¹⁶² HERNÁNDEZ F., Luis Jorge. Ob. cit., p. 26.

Para realizar el análisis de las políticas públicas en salud se pueden utilizar varios enfoques¹⁶³ tales como, el de etapas o modelo secuencial que divide el proceso de producción de políticas en una secuencia lineal y progresiva:

- a) Inteligencia;
- b). Promoción;
- c) Prescripción;
- d) Innovación;
- e) Aplicación;
- f) Terminación, y
- g) Evaluación.

Los otros enfoques son:

- a) La observación de la naturaleza del régimen de gobierno;
- b) La búsqueda de variables causales que expliquen la producción de las políticas;
- c) Centrarse sobre el contenido de las políticas mismas;

¹⁶³ HOWLETT, Michael. Gobierno y Análisis. Citado por HERNÁNDEZ F., Luis Jorge. Ob. cit.

d) Centrarse sobre la actividad de comunidades de actores o modelo de subsistemas;

e) Analizar las políticas públicas, en término de su discurso, lenguaje y comunicación.

Las políticas públicas en salud en el Distrito Capital¹⁶⁴ están influenciadas por un contexto y unos factores que delimitan sus propósitos y su alcance práctico: el enfoque conceptual del proceso salud enfermedad, centrado en los determinantes de la salud, el contexto internacional de globalización, el proyecto político dominante que se ha traducido en el Plan de Desarrollo de Bogotá y, los problemas y necesidades en salud de la ciudad y su población.

Bogotá D.C. ha venido avanzando en la garantía de derechos sociales entre ellos la salud. En el actual Plan de Desarrollo 2008 – 2011 “Bogotá Positiva”, las inversiones en este aspecto son el tercer rubro más grande con el 20,6% del total del plan de inversiones. El gran énfasis es la afiliación al régimen subsidiado de salud donde se espera afiliar a 892.415 personas y crear una entidad promotora de salud Distrital.

En virtud de lo anterior, el Concejo de Bogotá, después de una limitada discusión sobre el tema, expidió el acuerdo 357 de 2009, por medio del cual se autoriza al Alcalde Mayor para que constituya una entidad promotora de salud del Distrito

¹⁶⁴ HERNÁNDEZ F., Luis Jorge. Ob. cit., p. 27.

Capital. Con dicho acuerdo se pretende aumentar la cobertura del aseguramiento en salud, el cual es un mandato legal para el Distrito Capital, que como ente Rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud a nivel territorial, debe velar por la consolidación y eficiencia de dicho sistema.

La política pública de salud desarrollada en este proceso, está acorde con la construcción de un nuevo enfoque por parte de la Secretaría Distrital de Salud, que supera la intervención del riesgo y se orienta en la perspectiva de las determinantes del proceso salud-enfermedad. Incorpora el ordenamiento de las acciones en salud desde el ciclo vital humano y los eventos prioritarios en salud, complementado con el análisis de la salud a partir de los colectivos sociales.¹⁶⁵

Pensando en brindar una asistencia completa para la población en situación de desplazamiento, la Secretaría Distrital de Gobierno firmó un convenio con los representantes de Canadá para definir la política pública en salud para desplazados. Esta iniciativa permitió ir más allá de la salud física y pensar en atención psicológica a dicha población vulnerable. Esa iniciativa fue liderada por las Secretarías de Gobierno y la Secretaría de Salud Distrital, la cual cuenta con el apoyo de la Pontificia Universidad Javeriana y 45 entidades internacionales. Además, recibió el aval del Concejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada y busca básicamente la atención en materia de salud para

¹⁶⁵ Cfr. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Alerta temprana sobre la red hospitalaria y la EPS pública del Distrito. En: Bogotá como vamos. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2009, p. 6.

que este segmento de la población (desplazados) vaya más allá de un tema de salud médica o de medicina y que se atienda de manera integral.¹⁶⁶

El convenio se hizo con base en una serie de análisis e investigaciones de como se viene atendiendo en el área de la salud a los desplazados en la capital de la República, hasta el momento se han instalado mesas similares en 11 localidades en las que se encuentran: San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Fontibón, Negativa, Suba, Puente Aranda y Tunjuelito.¹⁶⁷

Corresponde al Plan de Desarrollo Distrital vigente, el cual se articula con las políticas nacionales, tales como la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, como proyecto político del gobierno distrital se entiende, no solo su expresión en el plan de desarrollo, sino también como las diferentes posiciones y concepciones del Estado y del gobierno que se expresan en principios y valores.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan de Desarrollo del Distrito Capital 2008 - 2011, establece como objetivo general: Avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado.

¹⁶⁶ Cfr. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Políticas públicas en salud para los desplazados. Informe de 11 de julio de 2008. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2008, p. 7.

¹⁶⁷ Cfr. SECRETARÍA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ. Convenio para implementar política pública en salud a los desplazados. Bogotá D.C.: La Secretaría, 2008, p. 3.

En este orden de ideas, como orientaciones principales del Distrito Capital para la política pública en salud para la población en situación de desplazamiento se presentan:¹⁶⁸

- El avance en la restitución de los derechos de la población desplazada, particularmente del derecho a la salud, y no sólo del derecho a la asistencia médica.

- El apoyo psicosocial, según características poblacionales de género, edad y etnia, tendiente al acompañamiento e intervención personal, familiar y comunitaria para la atenuación de los efectos derivados del desplazamiento, en procura de contribuir al manejo de la crisis psicosocial, el restablecimiento del equilibrio emocional y el fortalecimiento de la cohesión familiar.

- La atención inicial de urgencias a los individuos u hogares cuya declaración se encuentra en proceso de valoración para su inclusión o no en el Registro Único de Población Desplazada.

- La atención en salud a la población en condición de desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada según su situación de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (subsidiado, contributivo o regímenes de

¹⁶⁸ Cfr. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Proceso de formulación participativa de la política distrital de salud para la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia asentada en Bogotá D.C. 2008. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2008, ps. 5 y 6.

excepción), conforme a las reglas, coberturas y procedimientos establecidos para cada régimen. En el caso de la población no asegurada, los servicios se brindarán por las instituciones prestadoras de salud pública del orden distrital, por nivel de atención y excepcionalmente por instituciones privadas previamente autorizadas por el Distrito Capital.

- El desarrollo de acciones de salud pública, saneamiento básico y vigilancia en salud pública, en lugares de asentamiento masivo de la población desplazada, tendientes a la prevención de enfermedades que puedan afectar la salud colectiva y a intervenir factores de riesgo del medio ambiente.

- Un enfoque de derechos sociales universales, contributivos y ciudadanos y un enfoque de protección social en salud, universal e integral, orientados al logro de resultados en salud en los individuos, las familias y la población.

- Un enfoque de equidad tendiente a disminuir o eliminar las desigualdades de salud, evitables e injustas, entre los grupos sociales y a garantizar igualdad de oportunidades de acceso a los servicios de salud y a otros servicios sociales.

- Un enfoque de determinantes sociales que permita analizar e intervenir los factores sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales que explican las disparidades en salud.

- Énfasis en la promoción de la salud y prevención de la enfermedad antes que en la curación.

- Con el concurso del nivel nacional, apoyar con especial atención la dotación y el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones públicas de salud del orden distrital.

- La ampliación del plan obligatorio de salud (POS) y el plan de intervenciones colectivas (PIC) incluyendo todas las actividades, procedimientos y prácticas necesarios para intervenir las necesidades y riesgos de salud asociados con el desplazamiento, teniendo en cuenta las diferencias culturales, étnicas, de género y generación de la población.

- El plan obligatorio de salud para la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia, debe tener como punto de partida el plan obligatorio de salud del régimen contributivo. Complementariamente, dicho plan debe cubrir todas las necesidades de atención en salud derivadas de los riesgos generados por el desplazamiento forzado por la violencia, con enfoque diferencial.

- La promoción en los territorios y demás ámbitos donde opera el PIC, del respeto y la confianza de la ciudadanía para con la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia, de tal modo que se eliminen la estigmatización y exclusión

social, se fortalezca la solidaridad e integración social y se reconozca que los desplazados son víctimas y no actores del conflicto.

5.2.2. Políticas públicas en materia de educación desarrolladas por el Distrito Capital de Bogota para la población en condición de desplazamiento. La política pública en educación del Distrito Capital para la población desplazada ha sido direccionada hacia el aumento de la cobertura y el mejoramiento de la eficiencia del sector, puesto que la educación se reconoce y garantiza como derecho humano fundamental de manera universal, gratuita, cuya obligación de garantía, satisfacción y aplicación corresponde principalmente al Estado y los gobiernos.

Por consiguiente, el Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona; y debe propender por la asistencia regular del estudiante a los diferentes niveles de educación formal, bajo los criterios de acceso indiscriminado y adaptabilidad de los procesos educativos a las condiciones propias de la persona.

De conformidad con el artículo el artículo 19 numeral 9º de la ley 387 de 1997, “las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederá a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS”.

Mediante el decreto 2562 de noviembre 07 de 2001, por el cual se reglamenta el artículo 17 de la ley 387 de 1997, se dispone que el Gobierno iniciará todas las acciones y medidas con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, en lo relacionado, entre otros asuntos, con la atención social en educación, y en asocio entre el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación de todos los órdenes territoriales, crearán programas educativos especiales, asimismo, en su artículo 1º establece que las entidades territoriales deben garantizar la prestación del servicio público de la educación tanto en los niveles de preescolar, como básica y media, en el lugar en el cual la población desplazada por la violencia se asiente, este servicio se prestará en la etapa de atención humanitaria y en la de retorno o reubicación.

De otra parte, en materia de educación se registran elevadas tasas de extra edad (niños con edades avanzadas para el curso), bajos niveles de gratuidad y muy

reducidos índices de acompañamientos para la permanencia (gastos complementarios como útiles y transportes).¹⁶⁹

Asimismo, el acceso a la educación se ha visto afectado por la movilidad de las familias dentro de la ciudad o al interior de las localidades, que conlleva a una segunda desescolarización no forzada de los menores. De igual forma, se presentan algunos casos especiales en vísperas de los períodos de matrículas por el incremento desmesurado en la demanda.

Como consecuencia de lo anterior, Bogotá D.C. ha avanzado notablemente en la política pública de educación, y así lo hace saber la Secretaria de Educación de Bogota cuando en uno de sus informes refiere que han evolucionado en los siguientes programas: “asignación de cupos escolares, Gratuidad, Solidaridad social con la niñez y la juventud, gratuidad total y universal para estudiantes de grado cero, Bogotá sin hambre, acompañamiento y desarrollo de programas pedagógicos de atención psicosocial a PSD en más de 40 colegios desde el 2004”¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Cfr. DUEÑAS, Carolina. Población desplazada: la más vulnerable entre las vulnerables. Bogotá D.C.: Seminario Virtual. Septiembre 25 de 2008. Consultado: diciembre 08, 2009. <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0129/index%20-%20pagina%207.html>

¹⁷⁰ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA. SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL. Programas Atención a Población en Situación de Desplazamiento –PSD. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2008, ps. 2 y 3.

Pues bien, para contrarrestar la problemática descrita, la Administración Distrital ha adoptado las siguientes políticas públicas mediante las cuales pretende combatir la situación educativa de la población escolar desplazada.¹⁷¹

a) La remisión de las personas desplazadas para la inclusión en programas extra - edad, cuando es el caso, o para la asignación de cupos de acuerdo con la edad curricular.

b) La exención de los costos por concepto de derechos académicos y servicios complementarios, a favor de los menores que se matriculen en establecimientos de educación formal de carácter oficial del Distrito Capital en los niveles de preescolar, básica y media.

c) La exoneración del cobro de derechos académicos y del cobro anual por servicios complementarios en establecimientos de educación formal de carácter oficial del Distrito Capital en los niveles de preescolar, básica y media para los estudiantes que se encuentren en situación de desplazamiento. Para lo cual, cada año, al momento de la matrícula o de su renovación, los estudiantes en situación de desplazamiento deberán presentar ante el ente educativo la carta de la Unidad de Atención Integral a Población Desplazadas (UAID) de la Secretaría de Gobierno que certifica su condición.

¹⁷¹ Cfr. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. Informe sobre Atención a población en situación de desplazamiento –PSD, contexto general. Ob. cit., p. 2.

d) La posibilidad de matricula en establecimientos de educación formal de carácter oficial del Distrito Capital en los niveles de preescolar, básica y media en cualquier momento del año escolar para la población en condición de desplazamiento sin exigir la presentación de todos los documentos de identidad o certificados, puesto que como población especial gozan de prerrogativas no establecidas para otro tipo de ciudadanos como la incorporación directa y en cualquier momento del año a los planteles educativos del Distrito Capital. Sin embargo, cuando la persona en condición de desplazamiento no tengan certificaciones de grados anteriores, deben realizársele los exámenes requeridos para certificar el nivel escolar.

e) La posibilidad de acceder a subsidios en colegios privados.

f) La implementación de programas educativos especiales con metodologías flexibles, por medio de los cuales la persona en condición de desplazamiento pueda acceder a modelos adecuados a sus características particulares, tales como aceleración del aprendizaje u otros modelos pertinentes.

Asimismo, el Distrito Capital actualmente adelanta a favor de la población escolar desplazada los siguientes programas:¹⁷²

¹⁷² Cfr. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. Resumen Atención a Población desplazada. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2009, ps. 3 y 4.

LOCALIDAD	No. de Instituciones Educativas Distritales	PROGRAMA/DESCRIPCION	COBERTURA	ESTADO
San Cristóbal	10	MEN/SED. Capacitación en la propuesta del MEN sobre escuela y desplazamiento.	20 docentes	Finalizado 2004
Usme	3	SED/Taller de Vida. Centro de integración escolar y comunitaria para niños, niñas y jóvenes afectados por el conflicto armado.	30 docentes, 400 niños y jóvenes y 40 padres de familia	En ejecución
Bosa	7	Formación en valores mediante la educación artística a docentes que atienden población desplazada en Bosa y Ciudad Bolívar.	56 docentes y 616 niños jóvenes.	Finalizado 2003
Kennedy	2	Fundación Restrepo Barco/SED Implicaciones socio-culturales y pedagógicas de la recepción de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento en Instituciones Escolares.	Investigación.	Finalizado 2003
Suba	10	MEN/SED. Capacitación en la propuesta del MEN sobre escuela y desplazamiento.	20 docentes	Finalizado 2004
Ciudad Bolívar	6	Formación en valores mediante la educación artística a docentes que atienden población desplazada en Bosa y Ciudad Bolívar.	82 docentes y 627 niños jóvenes.	Finalizado 2003
Usaquén, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe	46	Aceleración del aprendizaje. Propuesta pedagógica de atención para nivelar a los niños, niñas y jóvenes en situación de extraedad entre su edad cronológica y el grado escolar correspondiente. Solo la primaria.	93 aulas con cubrimiento de más de 2300 cupos. En el 2003 más de 700 niños, niñas y jóvenes solicitaron cupo para este programa.	En ejecución Cada año se reciben nuevos grupos, es un programa institucional.

y Ciudad Bolívar.				
Usaquén, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar.	24	Programa de alfabetización (primeras letras). Propuesta pedagógica para alfabetización de niños, niñas y jóvenes en situación de extraedad.	29 aulas con cubrimiento de más de 720 cupos.	En ejecución Cada año se reciben nuevos grupos, es un programa institucional
Usme, Bosa, Kennedy y Ciudad Bolívar	36	Identificación, sistematización de experiencias y diseño de unos lineamientos de atención pedagógica para la atención a población en situación de desplazamiento desde el sector educativo.	150 docentes	Finalizado en el 2004

De igual manera, el Distrito en desarrollo de sus políticas públicas para atender a la población en situación de desplazamiento, en materia educativa ha iniciado un trabajo de coordinación institucional, construcción participativa de la política y de formación con docentes, mediante la realización de talleres, conformación de comités para este propósito, descentralización de la atención de servicios y otras actividades que propenden por el mejoramiento de esta población.

Además de lo anterior, la Alcaldía Distrital mediante la Secretaria de Educación, ha implementado a partir del año 2009 la inscripción y matrícula en línea para evitar las dificultades y largas filas en dichos trámites.

Es de anotar que estos programas y sus metas están contemplados en el componente de acción de restablecimiento que se encuentra en el Plan Integral Único –PIU- documento de carácter oficial desarrollado por la administración distrital en cumplimiento de la ley 387 de 1997.

Para la realización de las anteriores políticas públicas, entre otras generales en materia de educación, el Distrito Capital contempló el Plan Sectorial de Educación 2008 - 2012 “Educación de Calidad para una Bogotá Positiva”, el cual cuenta con un presupuesto cercano a los nueve billones 164 mil millones de pesos; del total de estos recursos, ocho billones 674 mil pesos se invertirán en programas y proyectos, mientras que en gastos de funcionamiento la suma asciende a 306 mil millones.¹⁷³

5.2.3. Evaluación de las políticas públicas de salud y educación en el Distrito Capital. Dada la magnitud de la problemática, la disponibilidad de recursos económicos para la atención integral en salud y educación de la población desplazada es insuficiente, y no se aprecia que el Distrito Capital haya desarrollado esfuerzos para obtenerlos a partir de estrategias de tipo redistributivos, puesto que

¹⁷³ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL. Programas Atención a Población en Situación de Desplazamiento –PSD. Ob. cit., ps. 2 y 3.

la realidad devela que los programas destinados a la población desplazada no se están financiando con políticas redistributivas sino apelando al recorte de otros sectores sociales.

De otra parte, no se ha avanzado en un proceso de articulación con otras entidades de nivel nacional y distrital que desarrollen acciones de búsqueda activa de las familias en situación de desplazamiento, que permitan ubicar a las personas en situación de desplazamiento que se encuentren por fuera de los sistemas de educación y salud y vincularlos a los programas que al respecto brinda el Distrito Capital.

Asimismo, el acceso a la educación se ha visto afectado por la movilidad de las familias dentro de la ciudad o al interior de las localidades, que sobrelleva a una segunda desescolarización no forzada de los menores. Además, se presentan algunos casos especiales en vísperas de los períodos de matrículas por el aumento desmesurado en la demanda.

Ahora bien, el descontento de las personas en situación de desplazamiento con respecto a las políticas públicas de salud y educación en el Distrito Capital, se centra especialmente, en las dificultades generadas por los excesivos trámites y los procedimientos existentes para poder acceder a los diferentes programas que el Distrito Capital ofrece, así como en el maltrato y la discriminación de que son

víctimas por parte de los funcionarios encargados de la atención a la población en situación de desplazamiento.

No obstante, a pesar de estas situaciones, en términos de cubrimiento, asequibilidad y accesibilidad los resultados de las políticas públicas implementadas por el Distrito Capital en salud y educación son satisfactorias en las diferentes localidades de Bogotá.

5.2.4. Evaluación de las políticas públicas de salud y educación en el Distrito Capital a favor de comunidades étnicas, raciales, culturales, regionales, etc. en situación de desplazamiento forzado. Día a día, al Distrito Capital llegan personas de diferentes comunidades étnicas, raciales, culturales, regionales, etc., huyendo de la amenaza impuesta por los diferentes actores del conflicto armado que sufre Colombia.

Al respecto, el Distrito Capital ha implementado una serie de políticas públicas para brindar una rápida respuesta humanitaria al desplazamiento de dichas comunidades, suministrándoles comida, alojamiento, asistencia médica básica, agua y asistencia psicosocial.

Sin embargo, a pesar que las autoridades distritales han proveído la asistencia básica a los desplazados de diferentes comunidades étnicas, raciales, culturales, regionales, etc., el Distrito Capital no puede adelantar las mismas políticas públicas

que ha implementado de manera general para la población en situación de desplazamiento, puesto que dichas políticas públicas deben diseñarse, desarrollarse e implementarse de manera especial en las diferentes comunidades étnicas, culturales, raciales o regionales víctimas del desplazamiento forzado, atendiendo las necesidades de dichas comunidades y con el fin de preservar su identidad social, cultural, religiosa, etc., tomando en consideración que la cultura e identidad de las diferentes comunidades étnicas, culturales, raciales, regionales, etc., se encuentran ligadas de una manera muy estrecha a la tierra,¹⁷⁴ dichos grupos humanos sufren un daño irreparable cuando se ven forzados a desplazarse: pierden sus patrones culturales y tradiciones, incluyendo el lenguaje, y soportan un deterioro ingente en sus condiciones de vida. Cambios que tienen un impacto mayor en los grupos más vulnerables, como los niños, los adolescentes y los ancianos.

De este modo, para que autoridades distritales puedan implementar de manera eficaz, eficiente y oportuna las políticas públicas que el Distrito Capital ha diseñado en salud y educación para la población desplazada, es menester, en primer lugar, buscar asistir a los miembros de las comunidades étnicas, raciales, culturales, regionales, etc., desplazadas a obtener documentos de identificación oficiales,

¹⁷⁴ Así por ejemplo, con frecuencia los indígenas se desplazan dentro de su región de origen, para tratar de preservar los lazos con sus territorios ancestrales, o huyen hacia áreas remotas y aisladas donde no pueden ser detectados con facilidad, un factor que contribuye a mantener esta tragedia invisible a los ojos de la pública.

puesto que cerca de la mitad de las personas miembros de dichas comunidades que han sido víctimas de los desplazamientos masivos, no han sido registradas ni asistidas en salud y educación por las autoridades por la carencia de dichos documentos.

Así mismo, es importante que las autoridades distritales abran diversos espacios de participación con los líderes de dichas comunidades, puesto que a través de ellos se puede mantener una comunicación permanente entre la Administración Distrital y los diferentes grupos étnicos, raciales, culturales, regionales, etc. en situación de desplazamiento, para buscar la consolidación de estrategias que permitan mejorar la asistencia en salud y educación de dichos grupos.

En materia de educación, las políticas que se implementen por el Distrito Capital a favor de grupos étnicos, culturales, raciales y regionales, deben contemplar, además, la capacitación en derechos humanos y actividades específicas para asistir a las diferentes comunidades en la documentación de sus valores culturales. Para tal efecto, se debe capacitar a los maestros para que puedan atender las necesidades de los niños y también incluir actividades recreativas para los jóvenes de dichas comunidades.

CONCLUSIONES

En Colombia el fenómeno del desplazamiento forzado ha persistido en el tiempo; sin embargo, las proporciones del fenómeno han aumentado de manera considerable en las últimas tres décadas, como consecuencia del conflicto armado que sufre el país.

Asimismo, y dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento forzado, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, personas de la tercera edad y minorías étnicas, ha persistido en el tiempo la violación de los derechos de la población en condición de desplazamiento, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar las violaciones detectadas. De manera tal que se aprecia la magnitud del problema frente a la incapacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él, por lo general, como consecuencia de la insuficiencia de recursos económicos dada la evolución del problema de desplazamiento forzado.

En virtud de lo anterior, y atendiendo a las aludidas circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, el Estado ha propendido por diseñar e implementar políticas públicas necesarias para evitar la

vulneración de los derechos de la población en situación de desplazamiento, a través de la expedición de medidas legislativas, administrativas y presupuestales, en las cuales convergen los planes y programas del gobierno nacional orientados a la población desplazada por la violencia. De este modo, las políticas públicas de atención a la población desplazada tienen como fundamento la Constitución Política, leyes y decretos reglamentarios que proporcionan la base constitucional, legal, administrativa y económica a dicha atención.

No obstante, las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados en Colombia, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos. Además no existen sistemas de evaluación de la política. La política no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas. Ni en el ámbito nacional, ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados.

Asimismo, la insuficiencia de recursos ha afectado la mayoría de los componentes de la política pública y ha llevado a que las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia (SNAIPD) no puedan adelantar acciones concretas adecuadas para cumplir los objetivos

trazados en la política. Inclusive, se ha llegado a agravar la situación de afectación de los derechos de la población desplazada ante la exigencia impuesta por algunos funcionarios de la interposición de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección.

Es por las circunstancias anteriormente descritas, que el nivel de ejecución de las políticas públicas nacionales es insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y que los índices de cobertura de sus distintos componentes son tan bajos.

Ahora bien, a nivel del Distrito Capital, se tiene que Bogotá es catalogada como la ciudad de Colombia de mayor recepción de población en situación de desplazamiento forzado. Para tal efecto, por medio del decreto 624 del 13 de julio de 1998, fue creada la Unidad de Atención al Desplazado (UAID), un espacio interinstitucional para la atención y orientación de las familias desplazadas recién llegadas a Bogotá D.C., en el cual convergen los planes y programas del gobierno distrital y nacional orientados a la población desplazada por la violencia.

En cuanto al grado de la implementación de las políticas de atención a la población desplazada se observa un enorme esfuerzo de la Administración Distrital en desarrollar acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se han

asignado funciones. Así pues, se han efectuado notables avances en la política pública de salud mediante el desarrollo de programas que garantizan a la población en situación de desplazamiento la asistencia médica integral, el apoyo psicosocial, la atención de urgencias, la promoción de la salud y prevención de la enfermedad antes que en la curación, la dotación y el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones públicas de salud del orden distrital, la ampliación del plan obligatorio de salud (POS) y el plan de intervenciones colectivas (PIC) para intervenir las necesidades y riesgos de salud asociados con el desplazamiento.

A su vez, en materia de educación, se han implementado por el Distrito Capital programas que conllevan un considerable avance de la política pública en educación a favor de la población escolar desplazada. De este modo, a fenómenos tales como la escasez de cupos en algunos lugares de Bogotá D.C., se ha incrementado la asignación de cupos escolares en las localidades especialmente afectadas por la migración forzada; igualmente, se ha establecido que la población escolar desplazada se pueda matricular en cualquier momento del año escolar; la gratuidad en la matrícula, pensión, derechos académicos y otros cobros; que el acceso no esté condicionado a la presentación de documentos de identidad o certificados académicos, y el acceso a modelos adecuados a sus características particulares, tales como aceleración del aprendizaje u otros modelos pertinentes.

Pues bien, los resultados positivos se han dado aún cuando el diseño y la implementación de las políticas públicas de atención a la población desplazada son especialmente difíciles. Dicha dificultad se da principalmente porque el número considerablemente elevado de desplazados lleva a que las entidades responsables de prestar la ayuda se vean avasalladas en cuanto a su capacidad, tanto institucional como presupuestal. Además, no se aprecia que el Distrito Capital haya desarrollado esfuerzos para obtener recursos económicos a partir de estrategias de tipo redistributivos, puesto que la realidad devela que los programas destinados a la población desplazada no se están financiando con políticas redistributivas sino apelando al recorte de otros sectores sociales.

Por lo tanto, y dada la magnitud de la problemática del desplazamiento, es insuficiente la disponibilidad de recursos para el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a la atención integral de las necesidades de la población en condición de desplazamiento, especialmente en materia de salud y educación, circunstancia que conlleva a que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, la Administración Distrital deba efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a las víctimas de dicho flagelo.

A lo anterior se suma la delicada situación económica de recesión, bajas tasas de productividad y desempleo que limitan no sólo la extensión de coberturas a esta

población sino su inserción al mercado laboral, en el cual deben competir sin muchas oportunidades.

En consecuencia, no siempre se podrá satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de salud y educación de toda la población en situación de desplazamiento, dadas las restricciones materiales y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento en Colombia y en el Distrito Capital.

De otra parte, se evidencia un descontento generalizado por parte de la población en situación de desplazamiento, en cuanto a las dificultades generadas por los excesivos trámites y los procedimientos existentes para poder acceder a los diferentes programas en salud y en educación brindados por el Distrito Capital.

A pesar de estas situaciones, el cubrimiento en salud y educación por parte del Distrito Capital ha sido satisfactorio, en general, puesto que la Administración Distrital ha avanzado en materia de organización institucional para hacerle frente a una problemática delicada, para la cual la ciudad no estaba preparada. Por consiguiente, esta institucionalidad ya ha arrojado resultados importantes en materia de atención, especialmente en materia de salud y educación, los cuales podrían multiplicarse con mayores recursos y esfuerzos de toda la sociedad capitalina.

Ahora bien, teniendo en cuenta que al Distrito Capital llegan personas de diferentes comunidades étnicas, raciales, culturales, regionales, etc., huyendo de la amenaza impuesta por los diferentes actores del conflicto armado que sufre Colombia, las autoridades distritales deben implementar una serie de políticas públicas que brinden una rápida respuesta humanitaria al desplazamiento de dichas comunidades, orientadas a la preservación de la identidad social, cultural, religiosa, etc., tomando en consideración, en primer lugar, que la cultura e identidad de las diferentes comunidades étnicas, culturales, raciales, regionales, etc., se encuentran ligadas de una manera muy estrecha a la tierra, y, en segundo lugar, al hecho que dichos grupos humanos sufren un daño irreparable cuando se ven forzados a desplazarse: pierden sus patrones culturales y tradiciones, incluyendo el lenguaje, y soportan un deterioro ingente en sus condiciones de vida. Cambios que tienen un impacto mayor en los grupos más vulnerables, como los niños, los adolescentes y los ancianos.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –ACCIÓN SOCIAL. Informe de las personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración. Bogotá D.C.: Acción Social, 2009.

----- . Informe de las personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración. Consultado: junio 25, 2010. <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20diciembre%20de%202009.htm>.

----- . Informe de las personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración. Consultado: junio 25, 2010. <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20diciembre%20de%202009.htm>.

----- . Informe de Réplica a la Corte Constitucional. Bogotá D.C. Acción Social, 2007.

----- . Respuesta a Interrogantes Planteados por la Corte Constitucional. Bogotá D.C.: Acción Social, 2007.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Las políticas públicas en la alternativa Mexicana. México: Editorial Porrúa, 2004.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS – ACNUR. Balance de Política Pública de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia 2002-2004. Barcelona: Editorial Icaria, 2006.

----- . Causa de la muerte... ámbito de la protección de los refugiados 1997-2003. Barcelona: Editorial Icaria, 2007.

----- . Cifras del desplazamiento forzado. *Consultado: junio 25, 2010.*
www.acnur.org/index.php?id_pag=9317

----- . La situación de los refugiados en el mundo 1997-1998. Barcelona: Editorial Icaria, 1997. Traducido por MARTÍNEZ, Aurelio.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Alerta temprana sobre la red hospitalaria y la EPS pública del Distrito. En: Bogotá como vamos. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2009.

-----, Informe sobre Atención a población en situación de desplazamiento –PSD, contexto general. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2009.

-----, Políticas públicas en salud para los desplazados. Informe de 11 de julio de 2008. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2008.

-----, Proceso de formulación participativa de la política distrital de salud para la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia asentada en Bogotá D.C. 2008. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2008.

-----, Programas Atención a Población en Situación de Desplazamiento –PSD. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2008.

-----, Resumen Atención a Población desplazada. Bogotá D.C.: La Alcaldía, 2009.

ARISTÓTELES. La Política. Bogotá: Ediciones Universales, 1992.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La política de las políticas públicas: progreso económico y social. Nueva York: BID, 2006.

BAÑÓN I. MARTÍNEZ, Rafael. La evaluación de la acción y las políticas públicas. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 2003.

BOTERO QUINTANA, Henry. Estrategias de atención en el Distrito Capital. Desplazamiento forzado y políticas complementarias. En: Revista Aula Urbana, Educación y Ciudad de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá D.C.: Instituto para la Investigación Educativa y el desarrollo pedagógico IDEP, 2007.

CAMUS, Albert. Ni víctimas ni verdugos: El siglo del miedo. En: Obras Completas. México D.F.: Editorial Aguilar—México, 1962.

CARDONA LLORÉIS, Jorge. La Corte Penal Internacional. Un estudio interdisciplinario. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

CEPEDA, Manuel José. Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991. Santafé de Bogotá D.C.: Editorial Temis, 1997.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DESPLAZADOS. Cifras e indicadores del desplazamiento forzado. Consultado: junio 25, 2010. http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=35&Itemid=50.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Panorama de Derechos Humanos y Derecho Humanitario en Colombia. Informe de avance: junio de 2009. Bogotá D.C.: La Comisión, 2009.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-191 de 1998. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

----- Sentencia C-328 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

----- Sentencia C-278 de 2007. M.P. Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

----- Sentencia C-372 de 2009. M.P. Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

----- Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

----- Sentencia T-401 de 1992. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

----- Sentencia T-499 de 1992. M.P. DR. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

----- Sentencia T-227 de 1997. M.P. Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

----- Sentencia T-352 de 1997. M.P. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

----- Sentencia T-1635 de 2000. M.P. Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

----- Sentencia T-258 de 2001. M.P. Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

----- Sentencia T-327 de 2001. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

----- Sentencia T-1346 de 2001. M.P. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

----- Sentencia T-098 de 2002. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

----- Sentencia T-215 de 2002. M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

----- Sentencia T-795 de 2003. M.P. Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

----- Sentencia T-268 de 2003. M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA

----- Sentencia T-419 de 2003. M.P. Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

----- Sentencia T-602 de 2003. M.P. Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

----- Sentencia T-645 de 2003. M.P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

----- Sentencia T-669 de 2003. M.P. Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

----- Sentencia T-721 de 2003. M.P. Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

----- Sentencia T-025 de 2004. M.P. Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

----- . Sentencia T-085 de 2009. M.P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

----- . Sentencia T-319 de 2009. M.P. Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión consultiva O.C. 2/82 del 24 de diciembre de 1982, serie A, No.2, párr. 29.

DEFENSORIA DEL PUEBLO. Derechos económicos, sociales y culturales, Derecho a la Educación. Bogota D.C.: La Defensoría, 2003.

----- . Desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá D.C.: La Defensoría, 2004.

DUEÑAS, Oscar. Desplazamiento interno forzado: Un estado de cosas inconstitucional que se agudiza. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario, 2008.

DUEÑAS, Carolina. Población desplazada: la más vulnerable entre las vulnerables. Bogotá D.C.: Seminario Virtual. Septiembre 25 de 2008. Consultado: diciembre 08, 2009. <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0129/index%20-%20pagina%207.html>

EMMERICH, Gustavo Ernesto; ALARCÓN OLGÍN, Víctor. Tratado de ciencia política. Barcelona: Anthropos Editorial, 2007.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Paris: Librería de Rosa, Bouter y C., 1854.

FRANCO. Álvaro. Acerca de las Políticas Públicas de Salud en el Nuevo Siglo. En: Revista de Salud Pública. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Medicina. Mayo-Agosto de 2000, No. 3, v. II.

GARCÍA SANTOS, Juan. Léxico y política de la segunda República. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 1980.

GÓMEZ ARIAS, Rubén Darío; RODRÍGUEZ OSPINA, Fabio León. Gestión de políticas públicas y salud. En: III Jornada Nacional de Actualización en Promoción de la Salud. Manizales: Universidad de Caldas, 2004.

GONZÁLEZ ORTÍZ, Beauregard. El concepto de política pública en la administración pública norteamericana. En: Revista de Administración Pública. San Juan de Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, 1995.

GONZÁLEZ-PARAMO, José Manuel, ALBI IBAÑEZ, Emilio y LÓPEZ CASANOVAS, Guillermo. Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.

GUERRERO, Omar. Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia multidisciplinaria. En: Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales de la Universidad Autónoma de México. México D.F.: UNAM, 1994, No. 1, v. XLIV.

HERNÁNDEZ, Amparo; GUTIÉRREZ, BONILLA, Martha Lucía. Las Familias en Bogotá. Realidades y diversidad. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. El Desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia. En: Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB. Bucaramanga: UNAB, No. 1, 1999.

HERNÁNDEZ F., Luis Jorge. Aproximaciones a la Política Pública en Salud en Bogotá: Revista de Salud Pública. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Medicina, Mayo-Agosto de 2002, vol. 4, No. 2.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE –IDMC. Colombia desplazados internos. Consultado: diciembre 8, 2009. www.internal-displacement.org/.

LAHERA, Eugenio. Políticas públicas y cambios sociales en Chile: un ensayo interpretativo. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, 1984.

LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos y MORA VELÁSQUEZ, Salvador. Ciudadanía, democracia y políticas públicas. Primera edición. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México- UNAM, 2006.

MENDIA, Irantzu. Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. Barcelona: Icaria-Hegoa, 2005-2006.

MENY I, Thoenig JC. Las Políticas Públicas. Madrid: Editorial Ariel Ciencia Política, 1992.

MULLER, Pierre. Las Políticas Públicas. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2006.

NAVARRO, Jesús Heriberto. Plan de salud pública Sincelejo - Sucre. Sucre: Goneración de Sucre, 2006.

NEVEU, Eric. Sociología de los movimientos sociales. París: Ediciones Abya-Yala. 2000. Traducido por el Ministerio de la Cultura y de la Comunicación de Francia en Quito-Ecuador.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos: Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del

programa y los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, Éxodos en Masa y Personas Desplazadas. Informe del Representante del Secretario General, Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. E/CN.4/1998/53/Add. 2.

----- . 60º período de sesiones, tema 10 del programa provisional, los derechos económicos, sociales y culturales. Informe de la relatora Especial, Katarina Tomaševski. Adición misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2000.

----- . Informe Derechos humanos, éxodos masivos y personas desplazadas, presentado por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas con arreglo a la Resolución No. 1997/39 de la Comisión de los Derechos Humanos.

OROZCO AFRICANO, Julio Mario. Evaluación de políticas públicas de salud en la ciudad de Cartagena. Cartagena de Indicas D.T. y C.: Eumed.net, 2006.

PALACIO SAÑUDO, Jorge y SABATIER, Colette. Impacto psicológico de la violencia política en Colombia. Barranquilla: Ediciones Uninorte, 2002.

PARSONS, Wayne. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Buenos Aires: Miño y Davila Editores, 2007.

PEREZ MURCIA, Luis. El desplazamiento forzado en Colombia. Compromisos desde la universidad. Bogotá: Servigraphic Ltda., 2003.

QUINTANA, Luz Alba et al. Tesis Políticas públicas en salud: un comparativo de la aplicación del PAB entre Bogotá y Mani (Casanare) 2004 – 2008. Universidad de la Salle. Especialización en Planeación, gestión y control del desarrollo social. 10 de diciembre 2006.

RAMÍREZ SANGUINO, Waldir Giovanny. El Delito de Genocidio. Bogotá D.C.: Editorial Leyer, 2003.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 2001.

REOYO GONZÁLEZ, Carolina (Coord). Gran Enciclopedia Espasa. Bogotá D.C.: Editorial Planeta Colombia S.A., 2005.

RETIS AMAYA, Juan Manuel. Políticas públicas del Estado Colombiano en materia de desempleo. En: CONFERENCIA SOBRE LA REFORMA LABORAL. (7º.: 2003: Bogotá D.C.). Acta de la Conferencia sobre la Reforma Laboral. Bogotá D.C.: Colegio de Abogados de la Universidad Católica de Colombia, 2003.

ROSENTAL, M.M. y IUDIN P. F. Diccionario filosófico. Bogotá D.C.: Ediciones Nacionales, 2000, p. 367.

ROTH DEUBEL, André-Noël. Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Ediciones Aurora. Bogotá. 2006.

----- . Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora, 2002.

RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. México: Editores Plaza y Valdes S.A. de C.V, 2002, p. 13

SALAZAR VARGAS, Carlos. Las políticas públicas: una nueva perspectiva de análisis. En: Universitas. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, No. 83, 1992.

SECRETARÍA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ. Convenio para implementar política pública en salud a los desplazados. Bogotá D.C.: La Secretaría, 2008.

----- . Política de atención a Población en situación de desplazamiento. Bogotá D.C.: La Secretaría, 2009.

SERVÍN RODRÍGUEZ, Christopher A. Internacionalización de la responsabilidad penal. En: Derecho Penal: Culturas y sistemas jurídicos comparados. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

TAMAYO, Manuel. El análisis de las políticas públicas. Madrid: Alianza Universidad, 1997.

UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA – UTEC CONVENIO ACCIÓN SOCIAL – ACNUR. El Desplazamiento Forzado en Colombia 10 Años de Política Pública, Síntesis de Avances, Retos y Rutas de la Aplicación de la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado. Bogotá D.C.: UTEC, 2007.

----- . Síntesis de Avances, Retos y Rutas de la Aplicación de la Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado. Bogotá D.C.: UTEC, 2009.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almoneda Editores, 1999.

VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos. Derecho global y desplazamiento interno. Bogotá D.C.: Editorial Jurídica Universidad Javeriana, 2007.

VILLA, Marta Inés. Desplazamiento forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía. En: Centro Memoria. Bogotá D.C., 2006.

ANEXO 1

ENTREVISTA PARA EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD Y EN EDUCACIÓN IMPLEMENTADAS POR EL DISTRITO CAPITAL A FAVOR DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Tema: Política pública en Salud ___ Política Pública en Educación: X

Fecha de entrevista: 18 de junio de 2010

Departamento: Cundinamarca

Ciudad: Bogotá DC.

Localidad: Suba

IDENTIFICACIÓN:

Nombres y Apellidos: EVELIO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ (Desplazado)

Entidad: Integrante del Consejo Distrital para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia

Cargo: Representante de la comunidad de aborígenes desplazadas en Bogotá

Dirección: Calle 13 N° 4 – 38 centro

Teléfono: 314 207 32 43

Políticas realizadas

Aspectos que dificultaron la atención

Responda las siguientes preguntas con la más completa veracidad, ya que esto redundara en beneficio para el estudio de las políticas públicas en materia de salud

y educación desarrolladas por el Distrito Capital de Bogotá para la población en condición de desplazamiento.

1. Podría indicarnos en su criterio, cuáles son las fortalezas de las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación implementadas por el Distrito Capital de Bogotá?

Si hubiere una política pública destinada a prestar los servicios de salud en la población desplazada, esta no estaría en la condición en que esta, pero no hay una política pública, lo que hay son programas de atención a la población en cada uno de los temas, sin embargo esta atención no es la mejor, siempre hay travas, siempre hay dificultades y primero hay que rendir informe a los porteros para que ellos le digan a donde toca asistir o a la gente la colocan de un lugar a otro, para una cita o para reclamar una medicina, pero en si no hay una fortaleza de la política pública en salud, es tanto así que nosotros construimos una política pública en salud con la universidad javeriana, con la secretaria de salud, con la Personería de Bogotá, duramos prácticamente mas de cuatro años, sin embargo a estas alturas de la vida las propuestas que nosotros hicimos para consagrarlas como política públicas no han sido sacadas por estatutos, por normas, ni por nada. La información que tenemos es que esas propuestas están en la secretaria general de la alcaldía distrital de Bogotá. Hay que destacar algunos esfuerzos que la administración distrital ha hecho, sobretodo la secretaria de salud, tratando de implementar programas que lleguen a la población desplazada, algunos talleres, alguna atención en lugares del distrito capital, tratando de dar respuesta a la población, en educación hay un poco mas de avance, ahí si tenemos que resaltar que a la población desplazada se le ha respondido en el tema de la cobertura, pero el tema de la cobertura no es la solución, necesitamos el complemento el complemento a esa educación gratuita que habla la ley, eso lo necesitamos, necesitamos el complemento de que habla la ley 387 y la corte constitucional, en lo colectivo se ha avanzado un poco, se han implementado programas con relación del desplazamiento y con algunas ong, tratando de socializar y llevar adelante todo lo concerniente al desplazamiento y sea tomado como algo fundamental dentro del plano distrital.

2. Cuáles son las debilidades o falencias que usted encuentra en las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación implementadas por el Distrito Capital de Bogotá?

Yo creo que una debilidad es la falta de voluntad de los mismos funcionarios en las instituciones, esta sería la principal debilidad, porque para algunos funcionarios el tema del desplazamiento como que les da asco, pero viven de un programa y es el del tema de los recursos que se destinan a la población desplazada, sin embargo eso sería una debilidad, en el tema educativo sería una debilidad que en el distrito no se ha podido implementar como una cátedra oficial, el tema del desplazamiento de acuerdo a los usos y costumbres de cada población de donde son originarios la

población. Precisamente cuando un paisano nuestro, llámese como se quiera llamar, entra a un colegio distrital, entra en igualdad de condiciones que con los otros estudiantes, cosa que es negativa porque entra a aprender cosas que no se aplican en ninguna otra parte, sin embargo en algunos colegios hay que resaltarlos también les están dando prioridad al tema de lo étnico, donde los mismos estudiantes están haciendo talleres de sociabilización, de reivindicación de acuerdo a los usos y costumbres en el tema lingüístico, el tema alimentario, en el tema artesanal y sobre todo en el tema tradicional y hay muchos colegios que están apropiándose de eso con los mismos estudiantes que están en diferentes estamentos educativos en Bogotá.

3. Considera que la construcción de las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación contaron con la participación de los representantes de la población en condición de desplazamiento en Bogotá D.C.? Que opina de dicho proceso?

Pues referente al tema de salud, la población desplazada fue la gran, en su gran mayoría la participante en la construcción de la propuesta de política pública desde las mismas localidades, en el mismo distrito, con la misma dirigencia de la población, con los mismos actores directos del problema de la población desplazada, ahí si puedo decirle que el 90% de la construcción de la propuesta de la política pública en salud fue en terreno. En educación se viene dando la participación a la población desplazada específicamente con el tema afro, con el tema mujer, indígena, etc. Particularmente nosotros venimos elaborando una propuesta y trabajando con seis colegios del colegio capital, le voy a mencionar esos colegios donde nosotros mismos somos interlocutores directos con los rectores, con los profesores y haciendo talleres con los estudiantes en los salones para darles a conocer la importancia de los indígenas y de otras comunidades como en el tema del desplazamiento, esos colegios son: el Gimnasio Real de Colombia en ciudad bolívar, el colegio Monteblanco de Usme, el Colegio de Antonio Nariño en Engativa, el Luis Angel Arango en Fontibon y el Antonio Suñiga en Santafé, en estos colegios aparte de otros hemos desarrollado un trabajo en el tema educativo muy importante y agradecemos la oportunidad que ha dado la Secretaria de Educación como una respuesta a las políticas públicas en el tema educativo.

4. Considera que existen los recursos suficientes en el Distrito Capital para la implementación de las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación?

Eso es lo que nosotros venimos luchando y eso es lo que no hay, hay recursos específicos destinados a programas y los que hay son insuficientes, es decir faltaría aumentar dentro del presupuesto distrital recursos específicos para cada uno de los temas de acuerdo al sector que va a ser beneficiado, me refiero a los afros, a los

indígenas, a las mujeres, a los campesinos y a otros. Nosotros somos ambiciosos por naturaleza, pero también es cierto que reclamamos que lo por ley nos corresponde, ojala pueda en un 90% la ampliación de esos recursos económicos destinados a esos programas para así darle una respuesta concreta y positiva al tema, llámese educación o salud, lo que hay son insuficientes y los están utilizando en administración y en pago de personal para que dicten talleres o hagan otras actividades, pero en si la población desplazada es la que menos se beneficia, ahí nosotros hemos sido críticos y lo vamos a seguir siendo y sin embargo reconocemos que ha habido avances.

5. Cuales son los aspectos que dificultan brindar una ayuda con mayor cobertura, más integral y más diferenciada, a la población desplazada en salud y educación por parte de las instituciones del Distrito Capital de Bogotá?

Cuando nosotros hemos hecho reclamos a la institución a los funcionarios de las instituciones que le competen la toma de decisiones, la primera traba es que no hay los recursos suficientes, segundo que no tienen el recurso humano suficiente para dar las respuestas necesarias, y tercero que el personal no está preparado para resolver esos temas del desplazamiento, porque no conocen el tema. Solamente se limitan a que porque son funcionarios lo saben todo pero muchas veces no saben nada. También se encuentran trabas en las leyes y hay que buscar la forma de llegar hasta cierto punto.

En cuanto al retorno de la población desplazado a sus lugares ha sido otro problema, y no hay respuesta concreta porque nosotros hemos pedido el retorno con dignidad con garantías, que nos garanticen la supervivencia de cada una de la gente que ha salido de nuestros territorios.

ANEXO 2

ENTREVISTA PARA EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD Y EN EDUCACIÓN IMPLEMENTADAS POR EL DISTRITO CAPITAL A FAVOR DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Tema: Política pública en Salud ___ Política Pública en Educación: _X_

Fecha de entrevista: 15 de junio de 2010

Departamento: Bogotá D.C.

Ciudad: Bogotá D.C.

Localidad: _____

IDENTIFICACIÓN:

Nombres y Apellidos: Claudia Taboada Tapia

Entidad: Secretaría de Educación Distrital

Dependencia: Dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones

Cargo: Profesional Universitario

Dirección: Av. El Dorado No. 66-63 Piso 4

Teléfono: 324100 Ext. 22090 y 2219

Políticas realizadas

Aspectos que dificultaron la atención

Responda las siguientes preguntas con la más completa veracidad, ya que esto redundará en beneficio para el estudio de las políticas públicas en materia de salud

y educación desarrolladas por el Distrito Capital de Bogotá para la población en condición de desplazamiento.

1. Podría indicarnos en su criterio, cuáles son las fortalezas de las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación implementadas por el Distrito Capital de Bogotá?

La significativa ampliación del acceso de la población desplazada al sistema educativo a lo largo de los últimos años, es uno de los principales logros de la Secretaría de Educación Distrital - SED. La Secretaría contó, en el año 2008, con 24.502 estudiantes en situación de desplazamiento matriculados en los colegios oficiales de la ciudad, con una inversión cercana a los 51 mil millones de pesos; mientras que para el año 2009, se atendieron 45.845 estudiantes en el sistema educativo oficial, lo cual representa un presupuesto asignado de 86 mil millones de pesos para este período.

En términos de asequibilidad y accesibilidad¹⁷⁵, esta cuantiosa inversión educativa está garantizando la atención de la población en situación de desplazamiento a través de la gratuidad total en el sistema educativo oficial a todas y todos los estudiantes desde grado 0 a grado 11, y de los servicios de alimentación escolar (refrigerios y comidas calientes), ruta escolar, subsidio de transporte, subsidio condicionado a la asistencia, y apoyos con morrales y kits de útiles escolares a un significativo número de estudiantes. Estos programas buscan garantizar condiciones que permitan la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, a pesar de la crítica situación de pobreza en la que se encuentran la mayor parte de los hogares desplazados.

También, la entidad ha ordenado la implementación de un procedimiento especial y preferente para la atención a la población en situación de desplazamiento, por medio de la Circular 001 de 2008, estableciendo una atención específica y prioritaria en el proceso de matrícula y los programas de gratuidad, alimentación escolar, transporte escolar y subsidios condicionados a la asistencia.

Desde el proyecto “Inclusión Social de la diversidad y atención de la población vulnerable en la escuela”, la estrategia central de la Secretaría para el mejoramiento de la atención pedagógica de los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento, es el acompañamiento pedagógico a los colegios con el fin de fortalecer las capacidades institucionales que les permitan brindar una educación con calidad y pertinencia, adecuada a las necesidades de la población en situación de desplazamiento, y suministrando a las instituciones educativas herramientas y

¹⁷⁵ El primer criterio aduce a la existencia de establecimientos y cupos educativos; a la inversión realizada para garantizar la creación, mantenimiento y ampliación de los colegios y, por ende, el aumento de los cupos educativos. La accesibilidad se refiere al acceso a la educación de niños, niñas y jóvenes sin discriminación.

modelos educativos flexibles. Esto permite, por un lado, brindar una atención educativa con enfoque diferencial por género, etnia y cultura en los colegios oficiales de la ciudad, y por otro, que la escuela sea realmente un escenario de protección y que contribuya a la reconstrucción de un proyecto de vida de la niñez y juventud que ha sido víctima del desplazamiento forzado por la violencia en el país.

Desde el Componente e Nivelación Educación del proyecto en mención, que contempla la estrategias de Primeras Letras y Aceleración del aprendizaje, también se atiende a estudiantes en situación de desplazamiento, entre otras poblaciones, permitiendo el acceso al sistema educativo a niños, niñas y jóvenes en extra edad, que como consecuencia de las problemáticas sociales, económicas y emocionales, han tenido que abandonar sus estudios o no han podido comenzarlos.

2. Cuáles son las debilidades o falencias que usted encuentra en las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación implementadas por el Distrito Capital de Bogotá?

Con respecto al Acceso al Sistema Educativo, no se cuentan con estrategias de búsqueda activa que permitan ubicar a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento que se encuentren por fuera del sistema escolar.

Además, aún no se está dando la identificación plena de la todos los estudiantes desplazados que están siendo atendidos por la SED en los colegios distritales, ya que no cuenta con acceso permanente al Sistema de Información de la Población Desplazada – SIPOD, administrado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Con respecto a los programas que buscan asegurar la permanencia escolar: Alimentación escolar, Transporte Escolar, Subsidios condicionados a la asistencia, Subsidios condicionados a la educación superior, entrega de apoyos con kits escolares y uniformes, con frecuencia no presentan mecanismos de priorización realmente efectivos para la PSD.

Con respecto a los programas de Calidad Educativa, estos proyectos cuentan con una cobertura reducida de colegios acompañados por año y de maestros participando en procesos de formación.

3. Considera que la construcción de las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación contaron con la participación de los representantes de la población en condición de desplazamiento en Bogotá D.C.? Que opina de dicho proceso?

La formulación del Plan Integral Único de Atención a la Población desplazada - PIU en el año 2005, contó con la participación de representantes de la población en situación de desplazamiento. Actualmente, el PIU está siendo reformulado; dicho

proceso es coordinado por la Secretaría de Gobierno Distrital, incluye a todas las entidades distritales, y contempla la participación de la población desplazada.

4. Considera que existen los recursos suficientes en el Distrito Capital para la implementación de las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación?

La SED debe tener en cuenta las exigencias impartidas por la Corte Constitucional –que buscan la garantía y restablecimiento de los derechos de diferentes grupos poblacionales de modo diferencial, atendiendo a los vacíos existentes en la Política Pública de atención del desplazamiento forzado– por medio de los Autos de seguimiento 092 y 237 de 2008, que ordena la creación de un Programa de Apoyo Educativo para mujeres desplazadas mayores de 15 años con enfoque diferencial de género; el Auto 251 de 2008, que exige la creación de programas específicos de protección y atención a los niños, niñas y adolescentes en esta situación; el Auto 004 de 2009, que ordena la protección de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento forzado; el Auto 005 de 2009, que ordena la protección de la población afrodescendiente afectada por el desplazamiento forzado; y el Auto 006 de 2009, que ordena la protección de las personas desplazadas con discapacidad.

Todas estas órdenes implican avanzar en la ampliación y consolidación de los programas de fortalecimiento pedagógico y de la capacidad institucional de los colegios distritales orientados al mejoramiento de la atención diferencial y la inclusión de la PSD la escuela, a través de: la implementación de modelos pedagógicos flexibles y pertinentes a la situación específica de estas personas; y de la adecuación institucional de programas de la entidad a través de los cuales se atiende a personas en situación de desplazamiento. En conclusión, se hace necesario contar con recursos adicionales a los actuales para que la atención a esta población en el sistema educativo cuente con un enfoque diferencial según los criterios de la normatividad vigente.

5. Cuales son los aspectos que dificultan brindar una ayuda con mayor cobertura, más integral y más diferenciada, a la población desplazada en salud y educación por parte de las instituciones del Distrito Capital de Bogotá?

Con respecto al acceso de la PSD al sistema educativo, cabe resaltar que aún se presentan algunas barreras, a pesar de la existencia de procedimiento especial y preferente para la atención a estas personas en la Secretaría; algunas de estas barreras están relacionadas con el proceso de matrícula, la asignación de cupos lejos del lugar de residencia sin el apoyo en transporte, y la deficiente información sobre los programas educativos existentes para esta población.

Algunos factores asociados a la insuficiente atención de la demanda real son: i) la constante llegada de familias desplazadas a la ciudad de Bogotá (que se calcula entre 30 y 50 familias diariamente) ii) la alta movilidad de la PSD entre ciudades y

al interior de Bogotá, y su ubicación en zonas con déficit en cupos educativos; iii) las limitaciones de la SED para ubicar de manera georeferenciada a los niños y niñas en situación de desplazamiento que están por fuera del sistema escolar; y iv) el subregistro en el Sistema de Matrícula Oficial de la SED.

Con respecto a este subregistro, cabe resaltar que la entidad aún no puede reportar de manera veraz y actualizada la totalidad de la PSD atendida en los colegios distritales, en tanto que la SED no cuenta con acceso permanente al Sistema de Información de la Población Desplazada – SIPOD, administrado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Igualmente, en las ocasiones en que se le ha suministrado dicha base de datos a la entidad, al realizar los cruces de información entre el SIPOD y el SISED se han presentado un gran número de dificultades para la plena identificación de los estudiantes en situación de desplazamiento atendidos por la Secretaría.

Igualmente, no se ha avanzado en un proceso de articulación con otras entidades de nivel nacional y distrital que desarrollen acciones de búsqueda activa de las familias en situación de desplazamiento, que permitan ubicar a niños, niñas y adolescentes desescolarizados y vincularlos al sistema educativo.

Por otra parte, como se mencionó en la pregunta anterior las diferentes órdenes de la Honorable Corte Constitucional que buscan la protección de la población en situación de desplazamiento de manera diferencial, implican adecuaciones institucionales y/o creación de nuevos programas por parte de la entidad, es decir, que los avances en dicho sentido, implicarán un mejoramiento de la atención educativa que brinda la SED a esta población.

ANEXO 3

ENTREVISTA PARA EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD Y EN EDUCACIÓN IMPLEMENTADAS POR EL DISTRITO CAPITAL A FAVOR DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Tema: Política pública en Salud ___ Política Pública en Educación: X

Fecha de entrevista: 28 de mayo de 2010

Departamento: Cundinamarca

Ciudad: Bogotá DC.

Localidad: Candelaria

IDENTIFICACIÓN:

Nombres y Apellidos: ROBÍN SALDARRIAGA JIMÉNEZ

Entidad: PESONERIA DE BOGOTÁ

Dependencia: DELEGADA DE DERECHOS HUMANOS (Oficina del Comité Distrital de Derechos Humanos)

Cargo: Profesional Universitario Especializado

Dirección: Carrera 7 N° 21 – 24

Teléfono: 3 82 04 50

Políticas realizadas

Aspectos que dificultaron la atención

Responda las siguientes preguntas con la más completa veracidad, ya que esto redundara en beneficio para el estudio de las políticas públicas en materia de salud y educación desarrolladas por el Distrito Capital de Bogotá para la población en condición de desplazamiento.

1. Podría indicarnos en su criterio, cuáles son las fortalezas de las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación implementadas por el Distrito Capital de Bogotá?

Acá en esta oficina, en esta Delegada fundamentalmente frente a la población desplazada la actividad que se adelanta es la atención a la mencionada población, una de las o el grueso de las quejas de la población desplazada fundamentalmente no están centradas en torno a la atención en salud sino que estas quejas giran fundamentalmente en torno a otros temas como el tema de la ayuda humanitaria y de otros aspectos que fundamentalmente tiene que ver con acción social.

2. Cuáles son las debilidades o falencias que usted encuentra en las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación implementadas por el Distrito Capital de Bogotá?

Pues acá en Bogotá, pues es una de las ciudades capitales que se precian de ser en cuento a cobertura pues una ciudad que brinda la atención en salud y educación a la inmensa mayoría de la población, tanto a sus habitantes ciudadanos como la que ofrece a la población que llega a la ciudad por distintas circunstancias, entre ellas por motivos de desplazamiento. Entonces pues fortalezas o debilidades específicas frente a la atención en cuanto a la cotidianidad que uno ha tenido en referente a la atención de la población son muy pocas.

3. Considera que la construcción de las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación contaron con la participación de los representantes de la población en condición de desplazamiento en Bogotá D.C.? Que opina de dicho proceso?

No podría afirmar si lo que hay para la población desplazada de Bogotá, lo que tiene el distrito en cuanto a sus políticas fueron construidas, elaboradas, diseñadas conforme lo dispone el ordenamiento legal, cual es pues la participación de los desplazados con sus organizaciones y sus representantes. Pues no tengo o no me atrevería a afirmar si actualmente esta construcción fue con la compañía y con la participación tal y como lo establece la ley.

4. Considera que existen los recursos suficientes en el Distrito Capital para la implementación de las políticas públicas de atención a la población desplazada en salud y educación?

Al tema del desplazamiento es una circunstancia social que ningún presupuesto daría abasto, ni actualmente es suficiente para la atención a la población, mientras no se solucione de raíz el origen del desplazamiento en las diferentes regiones, cualquier presupuesto que se destine un cuanto a nivel nacional como distrital será insuficiente.

5. Cuales son los aspectos que dificultan brindar una ayuda con mayor cobertura, más integral y más diferenciada, a la población desplazada en salud y educación por parte de las instituciones del Distrito Capital de Bogotá?

Uno de los aspectos fundamentales para realmente garantizarle mayor cobertura a la población en cuanto a la salud y educación, es ir con el acompañamiento de las mismas organizaciones que dicen representar a los desplazados a hacer una verificación de la misma población y la participación es básica frente a la cobertura. En esencia falta más interés institucional por parte de la administración en que este ejercicio de la atención pues sea realmente también acompañado por una real participación de la población desplazada, no tanto tomarla como una población pasiva sino que sea también una población activa y participativa frente a la satisfacción de los temas referentes a salud y educación.