

## *Indicadores de goce efectivo de derechos en familias desplazadas por la violencia en Colombia. Acción pública.*

María Eugenia Guerrero Useda<sup>1</sup>, Martha Helena Guerrero Barón<sup>2</sup> y Nattan Nisimblat<sup>3</sup>.

Recibido: 23 de febrero de 2010

Arbitrado: 29 de Abril de 2010

### **Resumen**

Este artículo presenta los resultados de un análisis de la acción pública frente al diseño e implementación de indicadores para valorar los avances en la superación del desplazamiento forzado causado por la violencia en Colombia. A partir de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, y con referencia en fuentes documentales primarias y secundarias, se estableció la acción pública de entidades gubernamentales y no gubernamentales con miras a garantizar que todos los componentes de la política tengan indicadores de resultado basados en el criterio de goce efectivo de derechos (GED). Se revela un análisis crítico frente a la acción reciente de las entidades gubernamentales para hacer que las familias desplazadas se reunifiquen, accedan a una vivienda digna y recobren la estabilización socioeconómica.

**Palabras clave:** acción pública, derechos humanos, desplazamiento forzado, familia, hogar.

## *Indicators concerning effective enjoyment of rights of families living under conditions of forced displacement in Colombia: Public actions.*

### **Abstract**

This article addresses the analysis of indicators regarding public policy actions for Colombian population enduring living conditions of forced displacement. This study took in consideration, as main sources of reference, the legal disposition from the Constitutional Court T-025, 2004, as well as primary and secondary data, and documents, concerning public policy actions in relation to displaced population in Colombia. It was a crucial criterion to verify the follow-up actions for effective enjoyment of rights of those families. This article includes a critical approach to the activities aimed to guarantee effective access of displaced families to their own reunification, housing and the accomplishment of their social and economic stability.

**Key words:** family, forced displacement, households, human rights, public actions.

1. Directora de Investigaciones de la Universidad Católica de Colombia, editora de la Revista Estudios en Derecho y Gobierno. Investigadora del grupo Cidea. Contacto: meguerrero@ucatolica.edu.co.
2. Investigadora del Grupo Políticas Públicas de la Universidad Católica de Colombia. Contacto: mhguerrero@ucatolica.edu.co
3. Investigador adscrito al Grupo de Investigación Derecho, Sociedad y Globalización de la Universidad Católica de Colombia. Contacto: nnisimblat@ucatolica.edu.co.

## Introducción

En el estudio<sup>1</sup> se analizó un componente clave de la política de atención a la población desplazada por la violencia en Colombia: el referido al goce efectivo de derechos (GED). En efecto, más allá de describir el fenómeno que año tras año afrontan centenares de familias colombianas, relacionado con la necesidad de abandonar sus hogares para preservar su vida e integridad personal, en la investigación se analizó un asunto que adquiere una nueva dinámica a partir de 2004. Se trata de la definición y aplicación de indicadores de GED en la población desplazada, a partir del procedimiento de análisis de políticas de EUGENE BARDACH (1998)<sup>2</sup> y el enfoque sociológico de acción pública propuesto por JEAN CLAUDE THOENIG<sup>3</sup> (1997), que permiten analizar las dinámicas de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para resolver un problema público.

El análisis de la acción pública frente a la construcción y aplicación de indicadores de

gocó efectivo de derechos en la población desplazada permite comprender la forma en que la sociedad colombiana ha construido y calificado la superación del desplazamiento forzado como problema público y ha elaborado respuestas concretas para lograrlo. El análisis partió del estudio de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional colombiana, específicamente en cuanto al problema de la falta de indicadores en la política que se venía implementando; siguió con la revisión de los estudios e informes que dan cuenta de la dinámica que convierte en problema público el cese de la condición de desplazado en los hogares que figuran en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD); y terminó con el examen crítico de las condiciones de goce efectivo de derechos en hogares desplazados.

## Antecedentes

En Colombia la política de atención a la población desplazada tiene como objetivo garantizar los derechos constitucionales de cada colombiano víctima de este flagelo. Según lo señalado por ERNESTO ZARAMA VÁSQUEZ (2009, pp. 15-18), MARÍA TERESA PALACIOS SANABRIA (2007, p. 196), VÍCTOR ABRAMOVICH (2006, pp. 35-50), JULIA ÁLVAREZ RUEDA (2004, p. 119) y la DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2003), dicha política se enmarca conceptualmente en un enfoque de derechos.

Para el 2004, un gran número de expedientes acumulados referentes a la atención que las autoridades daban a las personas desplazadas se acopiaron en el expediente T-653010<sup>4</sup>. Del

<sup>1</sup> Estudio asociado al proyecto de investigación conjunta adelantado por las universidades Católica de Goiás (Brasil), San Buenaventura (Colombia), Católica del Uruguay, Católica Nuestra Señora de la Asunción (Paraguay), Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez (Chile) y Católica de Colombia. Proyecto auspiciado por el Centro Coordinador de la Investigación de la Federación Internacional de Universidades Católicas (Fiuc).

<sup>2</sup> EUGENE BARDACH es profesor de políticas públicas en la Goldman School of Public Policy de la Universidad de California. En el libro titulado *Ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, propone un procedimiento sencillo para el análisis de problemas públicos.

<sup>3</sup> El sociólogo JEAN CLAUDE THOENIG es *Senior Research Fellow* de la Universidad de París Dauphine, cofundador del Grupo Europeo de Estudios Organizacionales (Egos, por su sigla en inglés), experto en organización y gestión pública.

<sup>4</sup> El T-653010 acumula otros 108 expedientes, correspondientes a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de cuatro personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas (anexo 1 de la sentencia T-025 de 2004).

análisis de estos documentos y de lo arrojado en el informe de 2003 sobre vulnerabilidad e inseguridad alimentaria de la población desplazada, adelantado por el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, la Corte Constitucional concluyó que, a la fecha, la respuesta estatal<sup>5</sup> no había tenido como resultado el goce efectivo de derechos en las personas afectadas, lo que la llevó a reconocer que no se estaba cumpliendo el mandato constitucional.

LA SENTENCIA T-025 DE 2004. Como aporte a la superación de estos sucesos, con la sentencia T 025 de 2004 la Corte declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional<sup>6</sup> en la situación de la población desplazada. Tal como lo anota la Corte, la declaratoria formal de dicho estado tiene como consecuencia que *“las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados”* (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-025 de 2004).

Más adelante, la Corte indica que ha adoptado el estado de cosas inconstitucional para que las

<sup>5</sup> Al 2004 las políticas de atención a la población desplazada registradas en normas son la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios (Decreto 2569 de 2000, Decreto 951 de 2001, Decreto 2562 de 2001, Decreto 2007 de 2001, Decreto 3777 de 2003). El documento Conpes 3057 de 1999 registra importantes recomendaciones al legislador.

<sup>6</sup> Un estado de cosas inconstitucional se presenta “cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-025 de 2004, p. 61).

autoridades *“diseñen y pongan en marcha políticas, planes y programas que garanticen los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional”* (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-025 de 2004).

En la misma sentencia, al analizar el problema de la capacidad institucional de los organismos del Estado-Gobierno<sup>7</sup> para resolver la situación de las personas desplazadas, la Corte denuncia que no se habían fijado metas ni indicadores que permitieran detectar si los fines de las políticas se habían cumplido<sup>8</sup>. Dos años más tarde, la Corte señala como punto crítico, en todos los componentes de la política, la ausencia general de indicadores de resultado basados en el criterio del goce efectivo de derechos de la población desplazada (CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 218 de 2006, p. 6).

DE LOS AUTOS DE SEGUIMIENTO. Entre la sentencia T 025 de 2004 y el Auto 218 de 2006, la Corte adopta sendos mandatos sobre los derechos de la población desplazada, son obligatoria citación del Auto 178 de 2005, en el

<sup>7</sup> Se hace referencia al Estado-Gobierno al reconocer la existencia de algunos instrumentos de política adoptados por los organismos del Estado que trascienden los periodos gubernamentales y a la vez, la existencia de acciones públicas propias del gobierno nacional o local de turno. Un ejemplo de ello son las acciones adelantadas en desarrollo de los planes de gobierno. Cabe recordar que la Constitución Nacional de 1991 señala que “el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los Ministros del despacho y los directores de departamento administrativo, y que, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el Presidente de la República y el ministro o director de departamento correspondiente” (artículo 115).

<sup>8</sup> Es de señalar que con la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado colombiano se había obligado a diseñar políticas públicas dirigidas a garantizar la realización plena de estos derechos.

que la Corte exhorta al director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario<sup>9</sup> y a los ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional para que, en un plazo de tres meses, adopten y apliquen indicadores de resultado de cada programa de protección del derecho a la vida en la población desplazada. En este mismo mandato, la Corte conmina al Director de la Red de Solidaridad Social<sup>10</sup> a que “adopte e implemente indicadores de resultado para la entrega oportuna y completa de la ayuda humanitaria de emergencia y la asistencia inmediata a la población desplazada y sobre la cobertura de dicha ayuda, de tal forma que se cuente con información adecuada sobre los avances, retrocesos o estancamientos para el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada” (Auto 178 de 2005, pp. 62-63).

Entre tanto, en septiembre de 2006 la Defensoría del Pueblo reconoce un avance significativo en lo que se refiere al interés de las entidades públicas frente al problema de la población desplazada. Señala que con la construcción de indicadores de medición que

reflejen la protección de las personas se avanza en la superación del estado de cosas inconstitucional (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2006, p. 1).

En este contexto, el análisis de la acción pública en procura de diseñar y aplicar instrumentos que indiquen el avance frente al goce efectivo de derechos en las personas desplazadas, se plantea como un problema de especial relevancia metodológica y científica para la gestión administrativa y la elaboración de políticas.

### Metodología

El marco global de la investigación fue el procedimiento de análisis de políticas de EUGENE BARDACH (1998). En concordancia con él, los pasos fueron: definición y documentación del problema, construcción de hipótesis o de alternativas, determinación de criterios para el análisis, proyección de resultados y, finalmente, descripción del proceso adelantado, lo cual se condensa en este artículo.

a. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA. Siguiendo las pautas de MONTECINOS (2007, p. 328) se verificó que el problema del cese de la condición de desplazado cumpliera los criterios de instalación en la agenda gubernamental y el reconocimiento como objeto sistemático de estudio con participación de múltiples actores. La primera sección de los resultados da cuenta de ello.

b. DOCUMENTACIÓN DEL PROBLEMA. Se adelantó según las pautas para la investigación documental señaladas por CONSUELO HOYOS BOTERO (2000) y JORGE CORREA BAEZA (2008).

c. SUPUESTOS: 1. La política pública para los hogares desplazados en Colombia se ha concentrado en la atención humanitaria de emergencia, siendo mínima la acción pública para hacer que los hogares superen la

<sup>9</sup> Creado mediante Decreto 1636 de 2000 como un programa a cargo de la Vicepresidencia de la República que, en conexión con el gobierno nacional, elabora y coordina políticas públicas sobre derechos humanos.

<sup>10</sup> Mediante el Decreto 2465 de 2005, el presidente de la república fusionó la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional (Acci) con la Red de Solidaridad Social, que pasa a denominarse Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, conocida como Acción Social. La nueva agencia coordina, administra y ejecuta los programas dirigidos a la población pobre y vulnerable e igualmente los proyectos de cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que recibe u otorga el país.

condición de desplazado. 2. Para lograr la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados, en el periodo 2006-2010 el gobierno nacional destinó a lo sumo el 2% del total de los recursos asignados a los programas dirigidos a superar la pobreza.

d. CRITERIOS DE ANÁLISIS. Alcance, calidad y sostenibilidad de la acción pública.

## Resultados

MONTECINOS (2007, p. 328) indica que la inclusión de un problema en la agenda gubernamental es una condición necesaria para que éste dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. En correspondencia, se caracterizó el contexto institucional en el que el cese de la condición de desplazado se instala en la agenda gubernamental. Como se anotó, con la sentencia T-025 de 2004, al reclamar la participación del gobierno nacional y territorial para proteger efectivamente los derechos de las personas desplazadas por la violencia, la Corte instala este problema en la agenda institucional. LUIS F. AGUILAR, citado por MONTECINOS (2007, p. 328), señala que la agenda gubernamental o institucional es el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones.

Para el asunto de que trata esta investigación, la destinación de recursos en aras de solucionar el problema es evidencia de una consideración seria y activa por parte del gobierno. En consonancia con esto, además de analizar los informes de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, se documentó la dinámica de las instituciones gubernamentales en pro de garantizar el goce efectivo de derechos en familias desplazadas. Se estableció que para agosto de 2006 el gobierno nacional había efectuado pagos por más de noventa y un millones de dólares en proyectos

de atención a familias desplazadas<sup>11</sup>, lo que corresponde al 10,37% del total en el periodo 2002-2006 para los programas de pobreza y población vulnerable. En suma, estos pagos asociados al programa, que buscaban la cesación de la condición de desplazado, en el lapso mencionado, no alcanzaron el 1% de lo imputado a superar la pobreza.

Antes de conocer en cifras la situación de las familias desplazadas para el cuatrienio 2006-2010, se describen las instituciones que tienen mayor acción en el seguimiento y evaluación de la política para lograr la estabilización socioeconómica de las mismas.

DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES. El artículo 19 de la Ley 387 de 1997 centra la responsabilidad directa de la atención integral de la población desplazada en catorce entidades públicas, entre las cuales son relevantes para los propósitos de la investigación las que desarrollaron entre 2004 y 2010 una agenda orientada a diseñar o implementar acciones para superar el estado de cosas inconstitucional. Desde esta perspectiva, se encuentran fuentes documentales que permiten analizar la acción de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incode) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Acción Social.** Con la misión de movilizar a Colombia para superar la pobreza extrema,

---

<sup>11</sup> Se trató de tres proyectos. Primero, el denominado Familias en Acción (con pagos correspondientes al 90,78%); segundo, la implementación de la política de generación de ingresos (con pagos correspondientes al 0,59%); y tercero, un programa de capacitación a la población desplazada para mejorar el acceso al empleo y cesar la condición de desplazado. Para este último programa, los pagos corresponden al 8,63% del total asignado.

avanzar en la reconciliación y liderar la agenda de cooperación internacional del país, esta entidad gubernamental del orden nacional coordina el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada<sup>12</sup> (Snaipd). Acción Social, mediante el Sistema de Información para la Población Desplazada (Sipod), provee estadísticas sobre la dinámica del desplazamiento en Colombia.

Para cumplir lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004, el Snaipd crea un grupo interno de trabajo consultivo que, entre otras, tiene la función de diseñar instrumentos de planeación y seguimiento a la política pública en lo referido a los indicadores de goce efectivo de derechos.

Acción Social ha diseñado y dirigido a la Corte Constitucional sendos informes relativos a las acciones para la superación del estado de cosas inconstitucional que, según lo registrado en el Auto 255 de junio de 2009 de la Corte Constitucional, resultaban insuficientes y carecían de una reflexión profunda en términos de política pública.

Defensoría del Pueblo<sup>13</sup>. Esta entidad del Estado es responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en Colombia. En lo referente al diseño e implementación de indicadores para valorar el avance en la superación del desplazamiento forzado, la Defensoría muestra aportes relevantes. Así, en el informe de seguimiento a

la sentencia T-025 de 2006, la Defensoría aporta elementos conceptuales para el diseño de los indicadores, recomendando que el marco teórico de los indicadores supere la concepción de acción afirmativa y de programa social. Al pronunciarse sobre los informes dirigidos por Acción Social a la Corte Constitucional, en octubre de 2009, la Defensoría señala una baja implementación de los indicadores por parte de las entidades gubernamentales. En cuanto a lo reportado en los informes de Acción Social, la Defensoría exhorta a retomar el modelo de goce efectivo de derechos, cuidando de no sustituirlo por uno de metas de realización empresarial (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 24).

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar<sup>14</sup>. Una de sus prioridades es la atención de las familias desplazadas por la violencia, en particular de las mujeres embarazadas, las madres lactantes y los menores de 18 años (ICBF, 1997).

Al definir las instituciones comprometidas en la atención integral a la población desplazada, la Ley 387 de 1997 le impone al ICBF la responsabilidad de dar prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.

Más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006<sup>15</sup> obliga al ICBF a brindar toda la

<sup>12</sup> Creado en 1997 bajo la Ley 387.

<sup>13</sup> La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, mediante tres acciones integradas: promoción y divulgación de los derechos humanos, prevención, protección y defensa de los derechos humanos y fomento del respeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

<sup>14</sup> Creado en 1968 bajo la Ley 75, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es una entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social que ejecuta las políticas del gobierno nacional en materia de fortalecimiento de la familia y protección al menor de edad.

<sup>15</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 fue adoptado mediante la Ley 812 del 26 de junio de 2003. Asociado a la estrategia de protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, el Plan asume el

asistencia social, integral y digna a los menores que queden huérfanos por causa del conflicto armado.

Además de las mencionadas, la política de atención a la población desplazada hace parte de las agendas de la Procuraduría General de la Nación<sup>16</sup>, la Contraloría General de la República<sup>17</sup>, la Corte Constitucional<sup>18</sup> y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Del Departamento Nacional de Planeación<sup>19</sup>. Para que sean medibles, los objetivos de la política deben tener asociadas metas y éstas, a su vez, indicadores. Un indicador es una señal que se

---

compromiso de brindar asistencia integral en nutrición, refugio y salud (física y psicosocial) a las víctimas del desplazamiento forzado y de garantizar asistencia educativa formal en instituciones del Estado para los menores de edad.

<sup>16</sup> La Procuraduría General de la Nación es el organismo del Estado que se encarga de vigilar el cumplimiento de la Constitución y la ley, promover la protección de los derechos constitucionales y el respeto de los deberes ciudadanos y proteger el patrimonio público.

<sup>17</sup> La Contraloría General de la República es la entidad del Estado encargada del control fiscal. Vigila la gestión fiscal de la nación y de las entidades que manejan bienes o fondos de la nación.

<sup>18</sup> La Corte Constitucional es un organismo perteneciente a la rama judicial del poder público, encargado de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política. Entre sus funciones están decidir la exequibilidad de las leyes expedidas por el Congreso de la República y asumir la eventual revisión de las acciones de tutela, invocadas por los ciudadanos para la garantía de sus derechos fundamentales.

<sup>19</sup> El Departamento Nacional de Planeación pertenece a la rama ejecutiva del poder público. Como departamento administrativo, el DNP es una entidad de carácter técnico que debe proveer al gobierno la información necesaria y adecuada para la toma de decisiones.

puede observar y medir fácilmente; una medida específica, verificable objetivamente, sobre los cambios o resultados que genera una actividad<sup>20</sup>. El gobierno nacional se apoya técnicamente en el Departamento Nacional de Planeación en procura de desarrollar capacidades para el diseño y evaluación de proyectos y programas. Con los aportes del DNP, el sector público colombiano cuenta con metodologías propias para la identificación, preparación y evaluación de proyectos y programas que contemplan herramientas para garantizar la formulación de objetivos alcanzables y medibles. Además del apoyo metodológico en la formulación de programas y proyectos, el DNP, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2569 de 2000, ha brindado a las instituciones del Sanipd asesoramiento técnico en la determinación de los indicadores sociales y económicos, necesarios para el seguimiento y evaluación de los resultados generales de los programas de atención a la población desplazada por la violencia.

Adicionalmente, desde 2005 el DNP fue encargado de estandarizar indicadores para el seguimiento a las metas y compromisos adquiridos por las entidades del Snaipd<sup>21</sup>, en cumplimiento del plan nacional. De manera correspondiente, el DNP, desde el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas de Gobierno (Sigob) durante la legislatura 2006-2010 informó periódicamente sobre el porcentaje de avance en la construcción de los

---

<sup>20</sup> Formalmente, los indicadores son fórmulas que relacionan variables. Al respecto véase el Boletín No. 15 del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2004, pp.18-24.

<sup>21</sup> El numeral 8,2 del Decreto 250 de 2005 encarga al Departamento Nacional de Planeación para que desde los sistemas Sinergia y Sigob adelante el seguimiento a las metas y compromisos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.

indicadores de goce efectivo de derechos en la población desplazada.

INSTITUCIONES NO GUBERNAMENTALES. Es de referencia obligada la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)<sup>22</sup>, que para 2004, refiriéndose a las características de la política pública frente al desplazamiento forzado, señalaba que se trataba de “un ejemplo perfecto de una política marginal, en la trastienda de los intereses de la agenda estatal, y todavía muy lejana de la agenda social, pese a que se trata de un problema que afecta a comunidades indígenas, afrocolombianas, sectores campesinos, sectores urbanos e incluso a funcionarios públicos” (HARVEY SUÁREZ. Codhes, 2004, p. 68).

Otra organización no gubernamental que ha desempeñado un papel importante en el seguimiento y análisis de la política frente al desplazamiento forzado es el Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), considerado como una de las organizaciones con mayor conocimiento jurídico, técnico y sociológico de los procesos de verdad, justicia y reparación en Colombia.

Los aportes de Codhes y DeJusticia recogen propuestas técnicas elaboradas desde la academia colombiana que, sumadas a los aportes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)<sup>23</sup> y varias

organizaciones del Estado colombiano, han derivado en un sistema de gestión de indicadores de GED mediante los cuales se hace seguimiento a la política de atención a la población desplazada por la violencia.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Surge en noviembre de 2005 como una iniciativa de carácter autónomo de la sociedad civil, con el propósito de velar por los derechos de la población desplazada, de cara al proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. En adelante se le citará como Comisión de Seguimiento.

En su trabajo para colaborar en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Comisión de Seguimiento presentó propuestas técnicas sobre indicadores de goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento, hecho que llevó a que la Corte Constitucional solicitara su contribución en la estimación de los indicadores de GED y su participación como ente consultivo en el proceso se diseño de propuestas de política. En concordancia con esto, los informes de la Comisión de Seguimiento se integraron al acervo documental tomado como insumo para esta investigación.

La participación de organizaciones como Codhes, DeJusticia y la Comisión de Seguimiento en el análisis y diseño de propuestas para superar el desplazamiento, evidencia cómo a partir de la sentencia T-025 de 2004 se genera en Colombia una nueva dinámica institucional que permite cambiar la percepción que tenía la sociedad colombiana frente al desplazamiento forzado, e instalar la superación del mismo en la agenda pública.

La acción articulada de instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la gestión

<sup>22</sup> El Codhes es una entidad privada, sin ánimo de lucro, creada en febrero de 1992, con el objetivo de contribuir a la promoción y protección de los derechos humanos, en especial de la población desplazada, a través de la investigación, el desarrollo de sistemas de información, análisis y formulación de alternativas institucionales y la construcción de soluciones sociales desde una perspectiva democrática y de convivencia pacífica.

<sup>23</sup> Desde 1997, el Acnur estableció oficinas en Colombia con el propósito de atender la solicitud del gobierno nacional de prestar su asesoría a las

instituciones nacionales encargadas de atender a la población desplazada.



de indicadores de GED fue tenida en cuenta en el diseño del estudio reportado y comportó abordar el análisis de la política, no sólo desde la esfera de las instituciones del Estado sino desde las instituciones sociales.

CONSTRUCCIÓN Y APLICACIÓN DE INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS. Esta sección presenta de manera sintética el resultado de la investigación documental sobre construcción de indicadores de goce efectivo de derechos en población desplazada (2004-2010). Es de señalar que son pocos los estudios que circulan en revistas científicas. Por ejemplo, en la base de datos Scielo se reporta para el periodo en observación un trabajo que se refiere explícitamente al goce de derechos en población desplazada: LUIS JORGE GARAY SALAMANCA (2009; pp. 153-177), que a partir de los resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Verificación presenta un diagnóstico de la situación de la población desplazada en Colombia y demuestra que esta población evidencia un menor goce efectivo de la gran mayoría de derechos, si se compara con la población pobre vecina, de referencia. Al estilo del artículo de AMPARO SUSANA MOGOLLÓN PÉREZ y MARÍA LUISA VÁZQUEZ NAVARRETE (2006, pp. 260-265) que presenta un estudio cualitativo descriptivo de carácter exploratorio sobre la afectación de la salud de las mujeres en condición de desplazamiento, se registran algunos trabajos que describen la condición de grupos de desplazados. En informes de libre circulación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y la Corte Constitucional abordan de manera directa el problema del diseño y aplicación de indicadores de política para la población desplazada.

Entre 2006 y 2009 se publicaron varios informes en relación con el diseño de indicadores que abordan la discusión sobre los universos de análisis y las unidades de medida. Aunque los principales instrumentos de política pública frente al desplazamiento tienen como destinataria a la persona desplazada, día a día se incrementan las

acciones dirigidas a su familia. Si bien el artículo primero de la Ley 387 de 1997 define al desplazado como toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o las actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. Más adelante, al definir los principios de la ley, la misma norma indica que la familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar. Como ésta, frente a la población desplazada son varias las acciones públicas para las cuales el sujeto destinatario del derecho es la familia. Por lo tanto, el seguimiento de la política demanda la construcción de información no sólo sobre el número de personas desplazadas sino sobre la cantidad de familias que afrontan esta situación. Las instituciones del sistema han avanzado en la determinación de indicadores socioeconómicos que discriminan el número de personas y de hogares desplazados.

Ahora bien, para establecer la efectividad de una política y hacer comparaciones, se debe conocer el valor de un mismo indicador en diferentes momentos. Esto ha sido complicado y será mencionado más adelante como uno de los aspectos técnicos que ha dificultado el análisis de políticas orientadas a la familia desplazada.

EL DEBATE SOBRE LAS CIFRAS DE DESPLAZADOS. Es importante señalar que es incierta la cifra de personas desplazadas en el país. Las estadísticas oficiales se construyen sobre los datos que reporta el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, que informa sobre el número de personas que se han registrado como desplazados. A pesar de la definición del artículo primero de la Ley 387 de 1997, se siguen presentando diferencias entre las cifras que entregan entidades gubernamentales y las no gubernamentales. La tabla 1 evidencia estas diferencias.

**TABLA 1.** Cifras sobre número de personas desplazadas en Colombia según fuente.

AÑO	FUENTE	CIFRA	FUENTE	CIFRA
1999	SUR	253.258	DNP	400.000
2003	SUR	1'148.696	Codhes	2'914.853
2006	Acción Social	1'852.530	Codhes	3'832.527
2008	Acción Social	3'298.672	Acnur	4'300.000
2009	Acción Social	3'452.712	Codhes	4'629.190

FUENTE: elaboración propia con base en las estadísticas de Acción Social, Codhes y Acnur.

Acción Social ha explicado las diferencias en la aplicación de distintas metodologías e incluso de diferentes conceptos de desplazado (ACCIÓN SOCIAL, 2007, pp.8-10). En relación con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, la Corte Constitucional, en la sentencia T-025 de 2004, impartió algunas órdenes. En seguimiento a esta sentencia, el Auto 178 de 2005 fijó un plazo perentorio para culminar el proceso de caracterización de la población desplazada.

Al referirse a la caracterización de la población desplazada en el Auto 218 de 2006, de verificación de medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional, la Corte reconoce que el subregistro de la población desplazada es un grave problema<sup>24</sup> que dificulta el seguimiento de la política.

Para 1999, en el diagnóstico presentado en el Plan de Acción para la Atención y la Prevención del Desplazamiento Forzado, el DNP informó que lo estimado a tal fecha era

<sup>24</sup> Al respecto, la Corte Constitucional, en el Auto 218 de 2006 indica que “entiende que el sub registro obedece, en muchos casos, a la falta de disposición de la población desplazada a registrarse como tal en el sistema oficial de registro –por distintos motivos, incluyendo el temor, la reticencia frente a las autoridades y la ausencia de información sobre la existencia de dicho sistema” (CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 218 de 2006, p. 9).

la existencia de cuatrocientas mil personas desplazadas, y describió el problema de la siguiente manera:

“Hay dispersión en las fuentes que estiman el número global de desplazados, y deficiencias en el registro de la población, el seguimiento y los mecanismos de alerta temprana. Dichas deficiencias se deben a la ausencia de una metodología única, lo cual ha dado lugar a estimaciones no oficiales que generan confusión y que impiden tener una dimensión real de los autos 109 y 233 de 2007”.

La Comisión de Seguimiento asumió esta tarea mediante el diseño y aplicación de una Encuesta Nacional de Verificación (ENV), definida como un instrumento metodológico de carácter independiente que, con base en la recolección de información primaria, permite desarrollar una estricta estimación estadística de los indicadores de goce efectivo de derechos (COMISIÓN DE SEGUIMIENTO, 2008, p. 17).

Hasta ahora se han aplicado tres encuestas en las que el universo está constituido por el total de personas y de hogares registrados en el RUPD. La tabla 2 informa sobre la línea de base y sobre el número de hogares que fueron entrevistados en cada encuesta<sup>25</sup>.

Es de señalar que la línea de base para la segunda ENV corresponde a la población registrada en el RUPD a 31 de mayo de 2008; y la línea de base de la tercera ENV a la del 30 de diciembre de 2009 (COMISIÓN DE SEGUIMIENTO, 2010, p. 17).

<sup>25</sup> Según el artículo 12 del Decreto 2569 de 2000, se entiende por hogar desplazado el grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.

**TABLA 2.** Proceso Nacional de Verificación de los indicadores de goce efectivo de derechos.

ENCUESTA	PERSONAS EN EL RUPD	HOGARES EN EL RUPD	HOGARES DE LA MUESTRA
I ENV-2007	2'998.666	559.676	8.000
II ENV-2008	2'191.818	561.000	8.400
III ENV-2010	3'203.844	712.000	10.433

FUENTE: elaboración propia con base en los informes de la Comisión de Seguimiento.

Con el desarrollo de las encuestas, además de calcular los indicadores de GED con mayor precisión, hoy es posible establecer comparaciones y tendencias. En la tabla 3 se presenta un ejemplo de ello.

**TABLA 3.** Información sobre los presuntos autores del desplazamiento en Colombia.

ENCUESTA	PRESUNTO PRINCIPAL AUTOR DEL DESPLAZAMIENTO SEGÚN LOS GRUPOS FAMILIARES.
I ENV-2007	AUC – 37%; FARC- 29,8%; ELN-3%
II ENV-2008	AUC – 32,6%; FARC- 24,8%;
III ENV-2010	AUC – 32%; FARC- 25,5%

FUENTE: elaboración propia con base en los informes de la Comisión de Seguimiento.

Considerando que aún se mantienen las diferencias entre las cifras reportadas por Acción Social y las reportadas por entidades no gubernamentales, para el análisis de la política de atención a la familia desplazada en la investigación reportada se han tomado como referencia los datos de Acción Social, los documentos metodológicos de la ENV y los informes de la Comisión de Seguimiento.

En un balance a las política de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado interno (2004-2006), adelantado por Acnur (2007, p.6), esta agencia reconoce que la incorporación del criterio de goce efectivo de derechos aporta una perspectiva distinta al problema del diseño y evaluación de las políticas públicas y comporta para el diseñador de políticas la consideración del contenido del derecho y de la obligación del Estado frente a él.

DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA. En resolución de los problemas del expediente T-653010, antes mencionado, la Corte Constitucional estimó que a los autores de ese proceso se les habían violado los derechos de petición, a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-025 de 2004, p. 24). En relación con los derechos fundamentales de la población desplazada, la Corte Constitucional se había pronunciado en ocasiones anteriores. Tal es el caso de las sentencias T-268 de 2003, en la que la Corte precisó los derechos de los desplazados en el caso de desplazamiento forzado urbano<sup>26</sup>, y T-098 de 2002, en la cual precisa las normas aplicables al desplazamiento forzado, así como algunos de los derechos mínimos de la población víctima de él.

En la misma sentencia, T-025 de 2004, la Corte Constitucional reconoce que “existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”. Según la Corte, los derechos que integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado a las víctimas de desplazamiento forzado interno, comprenden:

1. El derecho a la vida<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> La sentencia en cita se refiere a casos de desplazamiento en la ciudad de Medellín.

<sup>27</sup> Al respecto, véase el artículo 11 de la Constitución Política de Colombia y el décimo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (PRDI).

2. Los derechos a la dignidad<sup>28</sup> y a la integridad física, psicológica y moral.
3. El derecho a la familia y a la unidad familiar<sup>29</sup>.
4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital<sup>30</sup>.
5. El derecho a la salud<sup>31</sup>.
6. El derecho a la protección.
7. El derecho a la educación básica para los niños desplazados menores de quince años.
8. La estabilización económica.
9. El derecho al retorno y al restablecimiento.

En aras de garantizar la ayuda humanitaria de emergencia, según lo establecido en el artículo 22 del Decreto 2569 de 2000, la Red de Solidaridad Social debe destinar, de manera proporcional al tamaño y composición del grupo familiar, auxilio para: 1) alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos

de aseo personal<sup>32</sup>; 2) utensilios de cocina y elementos de alojamiento<sup>33</sup>; y 3) transporte<sup>34</sup>. Los dos últimos son otorgados una sola vez a la familia desplazada.

ACCIÓN PÚBLICA ORIENTADA A LA FAMILIA. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010<sup>35</sup>, al definir las metas del periodo en materia de desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación, señaló que se pasaría de una acción enfocada en el individuo a otra orientada a la familia, en la cual el desplazado no fuera visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo e integrado a su propio proceso.

En desarrollo del Plan 2006-2010, se implementó el programa “Familias en Acción. Atención a la Población Desplazada (APD)”<sup>36</sup>,

<sup>28</sup> El artículo 1° de la Constitución Política de Colombia se refiere al respeto a la dignidad.

<sup>29</sup> Véanse los artículos 42 y 44 de la Constitución Política de 1991 y el décimo séptimo principio. El goce efectivo de este derecho implica que deben generarse las condiciones para que los miembros de una familia desplazada permanezcan juntos, si así lo desean.

<sup>30</sup> El décimo octavo principio rector define que como mínimo, independientemente de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas a:

- (a) alimentos esenciales y agua potable;
- (b) acomodación, refugio y vivienda básicos;
- (c) vestidos apropiados, y
- (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.

<sup>31</sup> Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-098 de 2002 afirmó que a la persona desplazada aunque no esté carnetizada “debe prestársele el servicio de salud”.

<sup>32</sup> Una ayuda máxima correspondiente a 1,5 salarios mínimos mensuales vigentes (SMMV) otorgado por tres meses.

<sup>33</sup> Auxilio otorgado por una única vez hasta una suma máxima equivalente al cincuenta por ciento del SMMV.

<sup>34</sup> Auxilio otorgado por una sola vez hasta una suma máxima equivalente al cincuenta por ciento del SMMV.

<sup>35</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, denominado *Estado comunitario desarrollo para todos*, fue adoptado mediante la Ley 1151 de 2007. Algunas de las metas de este Plan, en relación con la población desplazada, fueron aumentar el número de cupos educativos, el de afiliados al régimen subsidiado de salud y el de familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras. Así mismo, se propendía al aumento de cupos en el Sena para capacitación laboral.

<sup>36</sup> Con el propósito de proteger y promover la formación de capital humano en familias en extrema pobreza, desde 1999 había sido diseñado y puesto en marcha el programa Familias en Acción, implementado a través del otorgamiento de subsidios condicionados a la asistencia escolar y al

con tres objetivos principales: primero, mantener y aumentar la inversión que las familias desplazadas hacen sobre el capital humano de sus hijos; segundo, reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria; y tercero, aumentar la atención de salud de los niños menores de siete años.

En relación con el cumplimiento de los objetivos del gobierno en materia de inasistencia y deserción de los estudiantes de educación primaria y secundaria, el Sigob reporta información sobre las tasas brutas de deserción de estudiantes en educación básica y media oficial, las cuales indican que en 2009 se alcanzó la meta de reducción de esta deserción al 5,2%<sup>37</sup>. Sin embargo, no es posible establecer las tasas de deserción de los estudiantes de hogares desplazados registrados en el RUPD. El sistema informa que para el cuatrienio fueron atendidos un total de 647.507 estudiantes provenientes de hogares en condición de desplazamiento. En cuanto a la atención en salud para los niños menores de siete años en dicha situación, tampoco se informan los avances en el Sigob. Lo reportado con respecto al derecho de la salud de la población desplazada corresponde al número de nuevos afiliados en el régimen subsidiado de salud para el cuatrienio (898.283)<sup>38</sup>. El dato no discrimina por grupos etarios sino por años.

---

desarrollo de acciones de cuidado de la salud y la nutrición en poblaciones menores de 18 años, pertenecientes a los hogares del nivel 1 del Sisbén. Al respecto, véase el Documento Conpes 3081 de 2000.

<sup>37</sup> Al respecto, véanse las estadísticas del Sigob referentes al Programa “Cobertura en educación básica y media”, disponible en: <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=631>,

<sup>38</sup> Véanse al respecto las estadísticas del Sigob correspondientes al programa “Afiliación al régimen subsidiado de salud”.

Una meta que se impuso el gobierno nacional para 2008 fue mantener la atención integral a doscientas cuarenta mil familias desplazadas vinculadas al programa y ampliar la atención al cien por ciento de los nuevos hogares que se vincularan. Esta meta seguramente fue ajustada, pues el Sigob, en la sección de estadísticas correspondientes a “Familias en Acción” informa que la meta para el cuatrienio fue de trescientas treinta mil familias, y se beneficiaron 357.223, es decir el 50,17% de las familias registradas en el RUPD para diciembre de 2009, lo que indica que el programa no amplió su cobertura a las nuevas familias registradas en el RUPD<sup>39</sup>.

Para analizar en detalle la acción pública para atender los derechos de la familia desplazada, el estudio profundizó en el diseño y estimación de dos indicadores de goce efectivo de derechos enfocados a la familia: a la unidad familiar<sup>40</sup> y a la estabilización económica<sup>41</sup>.

**DEL DERECHO A LA UNIDAD FAMILIAR.** Una de las dimensiones de la persona que más se

---

<sup>39</sup> Cabe recordar que para la III ENV-2010 se registraban 712.000 hogares desplazados.

<sup>40</sup> Son varios los instrumentos del Derecho Internacional Humanitario que desarrollan el derecho a la unidad familiar, así: el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 17 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el artículo 10 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; el artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 74 del Protocolo Adicional I de 1977 a la Cuarta Convención de Ginebra relativa a la “Protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra”; y los artículos 9, 10 y 22 de la Convención de los Derechos del Niño.

<sup>41</sup> Respecto de la medición del goce efectivo del derecho a la educación véase el artículo de Guerrero y Guerrero (2009) titulado “Acceso a la educación de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia 1999-2009”.

afectan en las situaciones de desplazamiento forzado es la familiar. Además de ver amenazada la seguridad e integridad propias y de cada uno de los integrantes de la familia, la persona desplazada debe enfrentar la dispersión del grupo. Para corregir esta situación, el DIH ha desarrollado los mecanismos de la reunificación familiar y el reasentamiento.

La reunificación familiar es definida por la Acnur como el o los procedimientos que permiten la aplicación del principio de unidad de la familia, empleado especialmente en el contexto de las soluciones duraderas y el reasentamiento. Este último es la ubicación permanente o definitiva de la persona desplazada.

El numeral 3° del décimo séptimo Principio Rector de los Desplazamientos Internos señala que “las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, sobre todo en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y prestarán estímulo y cooperación a los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias” (NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, E/CN.4/1998/53, p.10).

La seguridad, el respaldo moral y el equilibrio afectivo son estados de bienestar que el ambiente familiar aporta a la víctima y que favorece su recuperación psicoafectiva, máxime cuando de trata de menores de edad, jóvenes, adultos mayores y comunidades indígenas<sup>42</sup>. En este contexto, es obligación del

Estado el diseño e implementación de acciones para proteger la unidad familiar del desplazado y superarla cuando ella se ha dado.

DE LAS ACCIONES PÚBLICAS PARA DEFINIR EL INDICADOR DE REUNIFICACIÓN FAMILIAR. Como se anotó anteriormente, en el Auto 218 de 2006 la Corte Constitucional señala la ausencia de indicadores de goce efectivo de derechos como uno de los problemas más graves de la política de atención a la población desplazada. En respuesta a solicitud del Auto 218 de 2006, en septiembre de 2006 Acción Social<sup>43</sup> remite a la Corte Constitucional un informe que contiene una batería de indicadores sectoriales de cada entidad del Snaipd frente al cual la Corte solicitó aclarar aspectos relativos a los indicadores de resultado (CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 266 de 2006, p.3)<sup>44</sup>. En respuesta a lo solicitado

---

véase informe del Codhes de junio de 2006 en el que presenta una guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos en situaciones de desplazamiento urbano.

<sup>43</sup> La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es la entidad gubernamental creada con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la presidencia de la república y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

<sup>44</sup> Mediante el Auto 266 de 2006, la Corte Constitucional le solicita a Acción Social información adicional sobre la definición de indicadores sectoriales de resultado, la determinación de los contenidos básicos de los derechos fundamentales de la población desplazada, la definición de términos para la constitución de un grupo interinstitucional con funcionarios de alto perfil para que actúe como comité operativo del Snaipd y la definición del plazo en el cual se incorporarán mecanismos, en la Ley de Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, para garantizar la atención a la población desplazada (Corte Constitucional, Auto 266 de 2006).

---

<sup>42</sup> Comunidades indígenas como la embera katio han registrado aumento en el número de suicidios en los jóvenes asociados a situaciones de conflicto armado y desplazamiento forzado. Al respecto,

por la Corte en este último Auto, el gobierno se compromete con el diseño de indicadores de resultado para el 30 de marzo de 2007, de tal forma que en mayo la Corte, mediante el Auto 109 de 2007, adopta indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de los desplazados a vivienda, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, identidad y estabilización económica.

Con respecto al derecho a la reunificación familiar, la Corte Constitucional encontró que la propuesta del gobierno era inadecuada e impertinente. Primero, porque se concentraba en medir la provisión de recursos para el reencuentro de la familia; y segundo, porque no proveía información relevante para determinar el avance, retroceso o estancamiento frente al derecho a la unidad familiar (CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 107 de 2007, p. 40).

En septiembre de 2007 la situación frente al diseño de los indicadores asociados al derecho a la reunificación familiar era la siguiente: *“...el gobierno no propone ningún indicador de goce efectivo ni complementario del derecho a la reunificación familiar. Para superar este vacío propone incluir este derecho como un componente del derecho a la reparación<sup>45</sup> y como tal plantea que éste sea medido con un indicador sectorial asociado formulado como <Núcleos familiares desintegrados beneficiados con asistencia para la reunificación / Núcleos familiares desintegrados que solicitan asistencia>”* (CORTE CONSTITUCIONAL, Auto 233 de 2007, p. 16). La decisión de la Corte se mantiene rechazando la propuesta al considerar que el contenido de los derechos a la reunificación familiar y a la reparación son diferentes.

En este contexto, en el marco del proceso de verificación de los derechos de la población desplazada, en febrero de 2008 la Comisión de Seguimiento propone los siguientes indicadores (COMISIÓN DE SEGUIMIENTO, febrero de 2008, p. 16):

INDICADOR GED	=	Todos los hogares desplazados que han sufrido fragmentación por causa del conflicto o el desplazamiento han logrado reunificarse.
INDICADOR COMPLEMENTARIO 1	=	$\frac{\text{Número de hogares desplazados que han sufrido fragmentación, han solicitado apoyo para la reunificación familiar y han logrado reunificarse.}}{\text{Total de hogares desplazados que han sufrido fragmentación y han solicitado apoyo para la reunificación familiar.}}$
INDICADOR COMPLEMENTARIO 2	=	$\frac{\text{Número de hogares desplazados que han sufrido fragmentación, han solicitado apoyo para la reunificación familiar y la han recibido.}}{\text{Total de hogares desplazados que han sufrido fragmentación y han solicitado apoyo para la reunificación familiar.}}$
INDICADOR SECTORIAL ASOCIADO 1	=	$\frac{\text{Número de funcionarios públicos capacitados sobre el contenido del derecho a la reunificación familiar.}}{\text{Total de funcionarios públicos que atienden población desplazada.}}$
INDICADOR SECTORIAL ASOCIADO 2	=	$\frac{\text{Número de campañas de difusión implementadas para el conocimiento de las ayudas disponibles para la reunificación familiar de la población desplazada, discriminado por entidad territorial y niveles de impacto proyectados en términos de cantidad de personas beneficiadas.}}{\text{Número de campañas de difusión implementadas para el conocimiento de las ayudas disponibles para la reunificación familiar de la población desplazada, discriminado por entidad territorial y niveles de impacto proyectados en términos de cantidad de personas beneficiadas.}}$

El cálculo de los indicadores de GED definidos para la población desplazada en Colombia se adelanta con datos recogidos en la Encuesta Nacional de Verificación (ENV) de los derechos de la población desplazada. Según los datos de la encuesta adelantada en noviembre de 2007 (ENV-2007), en el 43,7% de los grupos familiares incluidos en el RUPD no vivían juntas todas las personas que conformaban el hogar<sup>46</sup> antes de desplazarse.

<sup>45</sup> El diseño de indicadores asociados al derecho a la reparación integral de la población desplazada también ha seguido un proceso complejo.

<sup>46</sup> Es importante recordar que la Encuesta Nacional de Verificación define hogar como el grupo de personas que ocupan la totalidad o parte de una

Según la encuesta ENV-2007, apenas el 0,4 % de los grupos familiares incluidos en el RUPD había solicitado apoyo para la reunificación familiar y lo había recibido, mientras el 5,5 % de los grupos familiares que solicitó este apoyo no lo recibió y el porcentaje restante no lo solicitó. El bajo número de solicitudes de apoyo explica el contenido de los indicadores sectoriales que, asociados al derecho a la reunificación, propuso la Comisión de Seguimiento. En el marco de la pesquisa no se ubicaron más informes que aproximaran el grado de realización del derecho a la reunificación familiar que el de enero de 2008.

#### DEL DERECHO A LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.

El artículo 25 del Decreto 2569 de 2000, en cuanto a la población desplazada por la violencia, define la estabilización socioeconómica como la situación mediante la cual ella 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 desarrolle el gobierno. Los programas a que se refiere el artículo en mención tienen tres componentes: i) vivienda; ii) incorporación a la dinámica económica y productiva; y iii) acceso a la tierra con fines productivos, este último para los programas desarrollados en el ámbito rural.

Para estimar el grado de realización del derecho a la estabilización económica es necesario conocer el mismo en cuanto a los derechos a vivienda<sup>47</sup>, salud, alimentación y educación.

---

vivienda, atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas. Esta definición es la misma que aplica el Dane en las encuestas a hogares.

<sup>47</sup> Se considera que un hogar tiene garantizado el derecho a la vivienda cuando, al mismo tiempo, cuenta con seguridad jurídica, espacio suficiente, materiales adecuados, ubicación segura y acceso a servicios públicos.

Son componentes del derecho a la vivienda: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad y proximidad de servicios, soportabilidad y sostenibilidad de los gastos, habitabilidad, asequibilidad, ubicación adecuada y adecuación cultural. Aunque el derecho a la vivienda digna no es de carácter fundamental, éste ha sido señalado por los desplazados como uno de los principales indicadores de la estabilización económica. La II ENV-2008 y la III ENV-2010 indagaron sobre los diferentes componentes de este derecho. La tabla 4 presenta algunos resultados.

**TABLA 4.** Avances en el grado de realización del derecho a la vivienda según las encuestas nacionales de verificación.

ENCUESTA	HOGARES QUE HABITAN ( O TIENEN)		
	LEGALMENTE EL PREDIO EN CONDICIONES DIGNAS	SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TENENCIA	SERVICIOS DOMICILIARIOS COMPLETOS
I ENV-2007	7,5 %	17,4%	63,2%
II ENV-2008	5,5%	13,7%	50%
III ENV-2010	10,5%	21,6%	54%

FUENTE: elaboración propia con base en los informes de la Comisión de Seguimiento.

En lo referente al avance en el grado de realización de los derechos a la alimentación (seguridad alimentaria) y la educación, aún no es posible establecer comparaciones entre los datos de las encuestas y del gobierno. Así, por ejemplo, para el caso del derecho a la alimentación hay contradicción entre los indicadores de consumo adecuado y la percepción de seguridad alimentaria.

El seguimiento a los indicadores de GED sobre el derecho a la educación de la población desplazada para el periodo en observación, se ha dificultado en la medida en que el gobierno presenta tasas brutas de cobertura y deserción. Otro elemento que dificulta el cálculo de los indicadores de goce efectivo de este derecho radica en que para algunas variables el seguimiento se hace con base en el número de personas registradas en el RUPD, y para otras sobre el número de hogares (III ENV-2010), tal como lo señalan los indicadores adoptados mediante al Auto 116 de 2007.



Para avanzar en la estabilización económica de los hogares desplazados, desde 2007 el gobierno implementó un Programa de Atención Inicial en Generación de Ingresos (PAI)<sup>48</sup>. En el periodo comprendido entre 2007 y 2010 (agosto) fueron apoyados en total 377.000 hogares a fin de garantizar la obtención autónoma de recursos.

En julio de 2009, la Unidad Técnica Conjunta (Utec) del Snaipd presentó un informe sobre las políticas de generación de ingresos para la población desplazada en el cual indicaba que para la fecha se registraban 18 programas de generación de ingresos<sup>49</sup> orientados a esta población, los cuales se caracterizaban por estar desarticulados, dispersos y con duplicidad de mecanismos (Utec, 2009, p. 4).

CAROLINA COHEN, en estudio sobre atención psicosocial a población en situación de desplazamiento, anotaba que resulta inútil hablar de proyectos productivos sin hacer referencia a la familia como pilar fundamental para su desarrollo (COHEN, 2006, p. 107). Además de los programas de generación de ingresos, el gobierno formuló un programa de

atención a la población desplazada con proyectos de desarrollo rural. Aunque el programa pretendió cubrir un total de 2.680 familias con este tipo de proyectos, sólo atendió a 800. Según datos del Sigob, para 2008, 2009 y 2010 no se destinaron recursos específicos a proyectos de esta índole. Se informa, en cambio, que con el programa de Subsidio Integral de Tierras (SIT) se han atendido familias desplazadas. Este programa tiene origen en la Ley 1151 de 2007, mediante la cual el gobierno se había propuesto atender 12.850 familias desplazadas con adjudicación de tierras. El artículo 26 de la norma citada, reglamentado mediante el Decreto 2000 de 2009<sup>50</sup>, estableció el subsidio integral de reforma agraria con cargo al presupuesto del Incoder.

El SIT alimenta el programa denominado “Apoyar el ordenamiento social de la propiedad”<sup>51</sup>. El Sigob reporta que para octubre de 2010 se habían adjudicado un total de 10 proyectos, de los cuales se beneficiaron 22 familias desplazadas con un subsidio otorgado por valor de 605,85 millones<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Se crea mediante la resolución 01445 del 4 de mayo del 2007, para orientar y mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana a través del fortalecimiento de sus actividades productivas.

<sup>49</sup> Un programa de este tipo fue adelantado por la gobernación de Antioquia a partir de 2008, consistente en la entrega a familias campesinas en proceso de retorno de semillas de pan coger; impulsar la producción de productos agrícolas como café y cacao y generar ingresos a través de la ganadería. Para el 2009 se invirtieron en este programa cerca de seis mil millones de pesos por parte del Gobierno departamental, sin embargo frente a las quejas presentadas por los campesinos el programa fue investigado por la Contraloría General de Antioquia.

<sup>50</sup> El Decreto 2000 de 2009 reglamentó parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras y estableció los procedimientos operativos para la gestión y adjudicación del subsidio.

<sup>51</sup> El programa “Apoyar el ordenamiento social de la propiedad” se propone adjudicar unidades agrícolas familiares (UAF) a familias campesinas de escasos recursos, y apoyarlas mediante la asignación de subsidios para implantar proyectos productivos que generen ingresos para su sostenimiento. El programa está dirigido a comunidades negras, población desplazada, reincorporados y comunidades indígenas.

<sup>52</sup> Al respecto, consúltense en el Sigob las estadísticas asociadas al programa “Apoyar el ordenamiento social de la propiedad”, disponibles en: <https://www.sigob.gov.co/met/>

## Conclusiones

Con la sentencia T-025 de 2004 se consolidó en Colombia un arreglo institucional para la gestión de las políticas de atención a la familia desplazada que ha logrado movilizar entidades no gubernamentales, hasta hacerlas partícipes de los procesos de seguimiento y verificación. Tal es el caso del Codhes, la Comisión de Seguimiento y el Acnur. Sin embargo, la acción pública frente a la superación del estado de cosas inconstitucional afronta grandes retos relacionados con la armonización, el alcance y la sostenibilidad. Es urgente:

1. Desarrollar mecanismos que permitan armonizar el trabajo de las ramas del poder público en torno a la gestión de las políticas para la atención a las familias desplazadas por la violencia.
2. Alinear estratégicamente los objetivos y metas en aras de avanzar frente al goce efectivo de derechos en la población desplazada, en concordancia con lo estipulado en la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento 109, 218 y 233 de 2007.
3. Hacer seguimiento a los indicadores de GED e informar en los portales de las entidades gubernamentales sobre los avances frente a éstos y a las metas del gobierno.
4. Informar, desde el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (Sigob), sobre las variables que permiten estimar los indicadores de GED adoptados por la Corte Constitucional.

El estudio permite establecer la existencia y desarrollo de políticas y programas orientados específicamente a las familias desplazadas por la violencia, la mayoría generadas durante el cuatrienio 2006-2010. Las políticas a que se refiere esta nota consisten en la priorización de la familia desplazada como destinataria de programas de acción social y en la definición de metas sobre número de hogares que acceden a los diferentes programas; sin embargo, no se encontraron políticas que

indiquen las metas del gobierno frente al goce efectivo de derechos vulnerados a la familia desplazada ni en cuanto a la superación del problema del desplazamiento forzado a causa de la violencia.

Los indicadores del estado de goce efectivo de derechos a la reunificación familiar, la vivienda y la generación de ingresos de la familia desplazada, indican un deterioro durante los últimos dos años que, sumado al aumento de familias desplazadas, evidencia la existencia de políticas poco eficientes.

Con esta investigación se evidencia que la acción pública para los hogares desplazados en Colombia prioriza la atención humanitaria de emergencia, siendo mínima la acción de las entidades gubernamentales para hacer que las familias se reunifiquen, accedan a una vivienda digna y recobren la estabilización socioeconómica.

El goce efectivo de derechos es un criterio efectivo para establecer la cobertura, calidad y sostenibilidad de la política pública frente al desplazamiento forzado por la violencia.

El procedimiento de análisis de políticas permitió documentar la acción del gobierno para superar el desplazamiento forzado; mientras, el enfoque en la acción pública reveló la existencia, en la frontera entre los problemas colectivos y las actividades gubernamentales, de otros problemas de tipo conceptual y metodológico que según la forma en que son abordados se traducen en esquemas públicos.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, VÍCTOR. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *En: Revista de la Cepal*, abril de 2008: 88, pp. 35-50.
- ACCIÓN SOCIAL Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Levantamiento de información de línea de base y cálculo de*

- los indicadores de goce efectivo de derechos (GED) para la población desplazada.* Informe metodológico. Bogotá, 8 de agosto de 2008, 77 p.
- ACCIÓN SOCIAL. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Informe 110107. Bogotá, 413 p. Disponible en: [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Informe\\_11\\_01\\_07.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Informe_11_01_07.pdf).
- ACNUR. *Proceso de construcción de instrumentos de medición de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, en función del criterio de goce efectivo de derechos.* Bogotá, 2007, 20 p.
- ALDUNATE, EDUARDO. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). Boletín No. 15, octubre de 2004, 47 p.
- ÁLVAREZ RUEDA, JULIA. Reseña de evaluación de la política en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos. *En: Gerencia y políticas de salud*; julio de 2004: 3(006), pp. 119-120. ISSN 1657-7027
- BAEZA CORREA Y OTROS. *Drogas en América Latina. Estado del arte en estudios de toxicomanía en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador.* Universidad Católica Silva Henríquez/CCI. FIUC: Santiago de Chile, 2008, pp. 11-16.
- BARDACH, EUGENE. *Ocho pasos para el análisis de políticas. Un manual para la práctica.* Cide: México, 1998.
- CODHES. *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos en situaciones de desplazamiento urbano: caso de Bogotá.* Bogotá, junio de 2006, 39 p.
- COHEN, CAROLINA. Atención a población en situación de desplazamiento y alternativas para la estabilización socioeconómica desde la generación de ingresos. *En: Pensamiento Psicológico*; 2006: 7 (2), pp. 89-112. ISSN 1657 8961
- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. *Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada.* Primer Informe a la Corte Constitucional. Bogotá, enero 31 de 2008, 140 p.
- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. *Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada.* Segundo Informe a la Corte Constitucional. Bogotá, 25 de febrero de 2008, 129 p.
- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. *Comentarios al informe del 1º de julio de 2010 del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004.* Bogotá, 10 de julio de 2010, 160 p.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-455 del 13 de octubre de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz. 16 p. Bogotá, Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SALA SEXTA DE REVISIÓN. SENTENCIA T-098 del 15 de febrero de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. 34 p. Bogotá, Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. 110 p. Bogotá, Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. Auto 178 DE 2005. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), Bogotá, agosto 29 de 2005, 101 p.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. Auto 218 del 11 de agosto de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. 40 p. Bogotá, Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. Auto 266 del 25 de septiembre de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. 9 p. Bogotá, Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SALA SEGUNDA DE REVISIÓN. Auto 109 del 7 de septiembre de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. 30 p. Bogotá, Colombia.

- CORTE CONSTITUCIONAL. SALA SEGUNDA DE REVISIÓN. Auto 233 del 4 de mayo de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. 39 p. Bogotá, Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T 025 DE 2004. Auto 255 del 26 de junio de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 16 p. Bogotá, Colombia.
- Decreto 250 del 8 de febrero de 2005. Diario Oficial No. 45816. Bogotá, Colombia.
- Decreto No. 2569 del 19 de diciembre de 2000. Diario Oficial No. 44263. Bogotá, Colombia.
- Decreto 2000 del 2 de junio de 2009. Diario Oficial No. 47.368. Bogotá, Colombia.
- Decreto 2467 del 2 de junio de 2005. Diario Oficial No. 45976. Bogotá, Colombia.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Evaluación de la Política Pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos*. Editorial Bochica: Bogotá, junio de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Análisis de indicadores para la valoración de los avances en la superación del desplazamiento forzado*. Bogotá, 2006, 17 p.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Avances en la superación del estado de cosas inconstitucional. Auto 008 de 2009*. Bogotá, octubre de 2009, 81 p.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3057 de 1999. *Plan de acción para la atención y la prevención del desplazamiento forzado*. Bogotá, 10 de noviembre de 1999, 23 p.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3081 de 2000. *Plan Colombia*. Red de apoyo social: programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Bogotá, 28 de junio de 2000, 13 p.
- FORERO, EDGAR. *Desplazamiento interno forzado en Colombia*. Informe presentado en el encuentro "Conflict and peace in Colombia: consequences and perspectives for the future". Washington, 22 de septiembre de 2003, 22 p.
- GARAY SALAMANCA, LUIS JORGE. Tragedia humanitaria del desplazamiento forzado en Colombia. En: *Estudios Políticos*; julio-diciembre de 2009: 35, pp. 153-177. ISSN 0121-5167.
- GUERRERO USEDA, MARÍA EUGENIA Y GUERRERO BARÓN, MARTHA HELENA. Acceso a la educación de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia. 1999-2009. En: *Studiositas*; agosto de 2009: 2 (4), pp. 67-76. ISSN 1909 0366
- HOYOS BOTERO, CONSUELO. *Un modelo para la investigación documental*. Señal Editora: Medellín, 2000, 67 p.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Acuerdo No. 6 de 1997 Por el cual se fijan políticas para la atención de Población Desplazada por la Violencia. Bogotá, marzo 19 de 1997.
- Ley 387 del 24 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43091. Bogotá, Colombia.
- Ley 812 de 2003. Diario Oficial No. 45.231. Bogotá, Colombia.
- Ley 1151 del 25 de julio de 2007. Diario Oficial No. 46.700. Bogotá, Colombia.
- MOGOLLÓN PÉREZ, AMPARO SUSANA y VÁZQUEZ NAVARRETE, MARÍA LUISA. En: *Gaceta Sanitaria*; julio-agosto de 2006: 4 (20), pp. 260-265. ISSN 0213-9111.
- MONTECINOS MONTECINOS, EGON ELIER. Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. En: *Cuadernos de Administración*; enero junio de 2007: 33 (20), pp. 323-335. ISSN 0120-3592.
- NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos, éxodo en masas y personas desplazadas*. E/CN.4/1998/53/Adición 2, febrero 11 de 1998, 14 p.
- NACIONES UNIDAS. PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. *Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia*, informe de 2003.

- PALACIOS SANABRIA, MARÍA TERESA. Política pública con enfoque en derechos sociales. Realidad o ficción para la población desplazada en la localidad de Usme. En: Revista Estudios Socio Jurídicos; abril de 2007: número especial (9), pp. 190-235. ISSN 0124-0579.
- SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA. Unidad Técnica Conjunta. Memoria del foro “Política de generación de ingresos para la población desplazada” [en línea]. Bogotá, 3 de julio de 2009, 37 p. Disponible en: <http://www.vertice.gov.co/>.
- SUÁREZ, HARVEY. CODHES. *Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia* [en línea]. Bogotá, 2004, pp. 57-79. Disponible en: <http://www.acnur.org/>.
- PHOENIX, JEAN CLAUDE. Política pública y acción pública. En: Gestión y política pública; 1997: 1 (1); pp. 19- 37. ISSN 1405-1079
- YACOB, NATASHA. Noticias del Acnur. New York, 4 de mayo de 2009. Disponible en: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=8529](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8529).
- ZARAMA VÁSQUEZ, ERNESTO. Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo. En: Serie Políticas Sociales; noviembre de 2009: 152. Cepal: Santiago de Chile, 73 p.