



# LA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO POR LA VIOLENCIA EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS. UN ARGUMENTO DE (IM)PROCEDENCIA DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL \*

**JUAN FELIPE OROZCO OSPINA\*\***  
UNIVERSIDAD DE CALDAS, COLOMBIA

Recibido el 23 de julio de 2012 y aprobado el 30 de noviembre de 2012

## RESUMEN

En este escrito se caracteriza el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento por la violencia en el departamento de Caldas y se analiza el impacto de las acciones estatales en este respecto. Se citan las cifras oficiales, de manera crítica, y se comparan con la percepción de la población en condición de desplazamiento. Se concluye, de manera muy general, que la ineficacia de las acciones del Estado puede tomarse como un indicio de la ausencia de una política pública que, además de ser necesaria por la situación indigna de la población en situación de desplazamiento, es un presupuesto clave para un proceso de justicia transicional.

## PALABRAS CLAVE

Desplazamiento forzado por la violencia, política pública, satisfacción de derechos y justicia de transición.

---

\* El presente ensayo hace parte de los resultados de la investigación: “La protección constitucional de las personas desplazadas por la violencia en el departamento de Caldas”. Agradezco a los estudiantes del Programa de Derecho de la Universidad de Caldas y del Semillero de Teoría del Derecho “Jurisprudencia”, Estefanía Ramírez Chávez, Camilo Andrés Betancurth Carmona y David Jiménez González por sus valiosos aportes a este escrito. De igual forma, al profesor Mario Hernán López Becerra.

\*\* Docente e Investigador del Departamento de Jurídicas de la Universidad de Caldas. Miembro del Grupo de Investigación “Estudios Jurídicos y Socio Jurídicos”. Miembro de la Red Universitaria de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Mecanismos de Protección. Correo electrónico: [juan.orozco@ucaldas.edu.co](mailto:juan.orozco@ucaldas.edu.co)

## COMPENSATION OF RIGHTS FOR THE DISPLACED BY THE VIOLENCE POPULATION IN THE DEPARTMENT OF CALDAS. AN INADMISSIBLE ARGUMENT OF TRANSITIONAL JUSTICE

### ABSTRACT

In this document, the effective compensation on legal and essential rights among the displaced by the violence population in the department of Caldas, Colombia is characterized and the impact of state actions in this matter is analyzed.. Official data is cited in a critical way, and it is compared with the displaced population viewpoint. It is concluded, in a very general way, that the inefficiency of the State can be taken as a sign of the lack of public politics which besides being necessary because of the degrading situation of the displaced population, is a key presuppose for the transitional justice process.

### KEY WORDS

Forced displacement due to violence, public politics, legal rights satisfaction, transitional justice.

### 1. INTRODUCCIÓN

El drama de las personas en condición de desplazamiento forzado por la violencia no es que se vean obligados a cambiar de residencia: es que pierden su lugar en la tierra. Son catapultados hacia ninguna parte, botados fuera del barco dejándolos flotando a la deriva: *“lugar sin lugar, que existe por sí mismo, está cerrado en sí mismo y a la vez está a merced de la infinitud del mar”* (Foucault, 1986: 26). En este sentido, es de cardinal importancia evidenciar el goce efectivo de los derechos de estas víctimas de la violencia en el departamento de Caldas, como la principal estrategia gubernamental que intenta paliar las causas y consecuencias de este crimen de lesa humanidad.

Para el efecto, se presenta la información hasta el primer semestre del año 2011, esto es: con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras, que entró en vigencia el 1º de enero de 2012). Lo anterior permitirá realizar estudios comparados que muestren la eficacia real de este instrumento que para muchos es propio de la categoría de “justicia de transición”. Se pretende evidenciar, por medio de las cifras, el incumplimiento de la política gubernamental de satisfacción de derechos de las personas en situación de desplazamiento en el departamento de Caldas, según la información estadística

disponible hasta el primer semestre de 2011. En este respecto, se evalúa la política pública según tres niveles: 1) semántico: se trata de la política pública formulada pero inoperante incluso en el nivel de expresión, carece de eficacia social, 2) nominal: es la política pública formulada y en proceso inacabado de acción, esto es, sin una eficacia total desde la perspectiva social porque se aplica parcialmente, y 3) concreta: la política pública es formulada en el nivel de acción, se corresponde con los objetivos hasta el punto de considerarse eficaz socialmente.

Se omitirá discutir a fondo si los programas gubernamentales de política pública de satisfacción de derechos de las víctimas del desplazamiento arbitrario, en especial, los que el gobierno presenta como de reparación y de aseguramiento del retorno o del reasentamiento en condiciones dignas, son, en realidad, programas sociales, programas de atención humanitaria o reparación a las víctimas en casos aislados que no sean expresión de una “política”. Estas son obligaciones estatales para con toda la población, por lo cual, no constituyen una verdadera política de satisfacción de derechos de las víctimas del conflicto armado, ni de los estándares jurídicos asociados a la categoría singular de víctimas de desplazamiento arbitrario por la violencia.

En su lugar, el objetivo concreto de este ensayo consiste en proveer evidencia que fundamente la siguiente tesis: en el departamento de Caldas, con antelación a la vigencia de la ley 1448 de 2011 y en vigencia de la ley 975 de 2005 (leyes de justicia transicional), no se satisfizo los derechos más básicos de las víctimas del desplazamiento forzoso por el conflicto armado, de allí que: es políticamente inadmisibile, jurídicamente inadecuado y fácticamente irrealizable plantear la procedencia e implementación de estándares de justicia transicional. Como se sabe, la justicia transicional parte de la idea de proveer estrategias que permitan ponderar valores, principios y derechos (verbigracia: la paz vs. la justicia; la reparación integral de las víctimas vs. los recursos económicos de los Estados, etc.) para asegurar la superación de un contexto de conflicto armado, de vulneración generalizada de derechos humanos o de regímenes dictatoriales, haciendo tránsito a un contexto de vigencia de estados democráticos de derecho con eficacia de los estándares de derechos humanos. Así, de una u otra forma, se entiende que debe limitarse la realización plena de derechos o valores para asegurar dicho cometido. En este sentido, es absurdo plantear la ponderación de valores, tomando como caso de estudio el departamento de caldas, porque a las víctimas, en especial a las personas y a las comunidades en situación de desplazamiento, no se les había garantizado la satisfacción de un mínimo de sus derechos, por lo cual, nada hay lugar a ponderar.

## 2. METODOLOGÍA

El presente ensayo forma parte de los resultados finales de la investigación “la protección constitucional de las personas en situación de desplazamiento por la violencia en el departamento de Caldas 2009-2011.” La finalidad fundamental de dicha investigación se centró en determinar los efectos y la eficacia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento por la violencia en el departamento de Caldas. Así mismo, se planteó esclarecer la relación y el lugar de articulación de dicha acción judicial con la política pública de satisfacción de derechos de las víctimas del desplazamiento arbitrario por la violencia.

En esta parte de los resultados de la investigación, con el fin de brindar una mirada crítica de la realidad del goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento en Caldas, se utilizaron las propias fuentes estadísticas que maneja el gobierno, para posibilitar la lectura de lo que las dependencias gubernamentales omiten decir. Así, se hizo una búsqueda intensiva de documentación al respecto en el archivo de la Gobernación de Caldas (que no se encontraba disponible al público por razones técnicas y administrativas.) Dicha información fue digitalizada. Por lo anterior, se ofrece al público información que en la praxis fue manejada de forma privada por unos pocos. Ya, de manera general, los principales instrumentos empleados en la investigación consistieron en el seguimiento de situaciones reales, procesos judiciales instaurados mediante la mencionada acción, estudio de los casos de la defensoría del pueblo entre el 2008 y 2011 (se diseñó un instrumento de fichaje de caso y análisis de eficacia específicamente para la investigación), análisis estadísticos y barrido de archivo de las dependencias estatales. Estos dos últimos, son los principales instrumentos que sirvieron de base para la parte de los resultados de la investigación que a continuación se presentan.

### 3. EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS POR PARTE DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO POR LA VIOLENCIA EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

Se planteó que la evaluación concreta de satisfacción de los derechos de las víctimas es un presupuesto clave para evidenciar la procedencia de las estrategias de Justicia Transicional. Ello es clave en el contexto del departamento de Caldas. De forma muy general, acción social caracterizó la población de la siguiente manera:

Según el Registro Único de Población En situación de desplazamiento (RUPD) correspondiente al primer semestre del año 2011, en Colombia fueron sometidas a situación de desplazamientos por la violencia 3.875.987 personas, equivalente esto a 905.114 hogares. Los hogares, víctimas del desplazamiento (es decir, que se presentan como expulsados de algún municipio de Caldas), corresponden a

14.522 hogares con un promedio de 4 a 5 miembros por hogar. Las víctimas del desplazamiento que arriban al departamento de Caldas alcanzan las 45.064 personas (cifra correspondiente a 9.868 hogares). Las personas, víctimas de condición de desplazamiento, que han declarado los hechos en el departamento de Caldas son 47.821 personas, equivalentes a 10.372 hogares según el registro.

Sin embargo, Acción Social (2011: 2) redujo considerablemente el número de personas en situación de desplazamiento por la violencia que deben ser atendidas en el Departamento de Caldas, argumentando principalmente que: los hogares que han declarado su situación de desplazamiento y han sido incluidos en el RUPD no son el universo real de atención, debido a que estos hogares -dada su alta movilidad- 1) no residen actualmente en Caldas y 2) muchos fueron registrados en otros departamentos, residiendo aquellos actualmente en Caldas. Ello puede servir para concluir, de manera preliminar, que puede existir un desfase en el RUPD para determinar el universo de atención. Con fundamento en estas razones, que no son del todo convincentes, como se explica más abajo, Acción Social realizó un ejercicio para identificar la población que reside actualmente en Caldas, a partir de la consulta de registros en el SISBEN, en el SIFA -Sistema de Información de Familias en Acción-, en el sistema de información de la Estrategia UNIDOS - INFOUNIDOS- y en el RUPD, sistemas que hacen parte de la Red Nacional de Información y que sirven de soporte para establecer la ubicación actual de la población.

Tras esta metodología, se identificaron 5.979 hogares con un total de 29.587 personas residentes en el departamento, que constituyen el universo de población que debe ser atendida. De los 5.979 hogares residentes en el departamento de Caldas, sólo 2.485 hogares cuentan con el acompañamiento de la Estrategia UNIDOS<sup>1</sup>; de allí

---

<sup>1</sup> La estrategia UNIDOS se planteó una intervención integral y preferente para familias en situación de pobreza extrema (incluidos las personas en situación de desplazamiento que en su mayoría encajaban en esta categoría gubernamental) con el propósito de alcancen logros básicos. Tres componentes cabe destacar en la Estrategia Unidos a) Acompañamiento Familiar y Comunitario: Permite por medio de Cogestores Sociales visitar las familias y comunidades durante un periodo de hasta 5 años y así orientarlas para que reconozcan todas sus fortalezas como familia, y para acceder a la oferta de servicios sociales del Estado. Las 1.5 millones de familias colombianas más pobres deben alcanzar 45 logros básicos para superar las denominadas trampas de la pobreza. Estos logros están agrupados en nueve dimensiones o temas: Identificación, Ingresos y Trabajo, Educación, Salud, Nutrición, Habitabilidad, Dinámica Familiar, Bancarización y ahorro, y Acceso a la justicia. b) Gestión de la Oferta y Acceso Preferente a Los Programas Sociales del Estado: Para alcanzar los logros básicos, la familia diseña su propio plan familiar y son acompañadas y monitoreadas por cogestores sociales, quienes adicionalmente trabajan de la mano de las entidades que hacen parte de la red y de los gobiernos locales para facilitar el acceso preferente a la oferta pública y privada de bienes y servicios. En el marco de este componente también se promueven alianzas con el sector privado para buscar formas de coordinación de la responsabilidad social empresarial con la Red. c) Fortalecimiento Institucional: Las instituciones participantes coordinan sus actividades en torno a las familias UNIDOS con el fin de otorgar acceso preferente a la oferta de servicios sociales. Esto se hace fortaleciendo la descentralización y las iniciativas de alcaldes, gobernadores y demás autoridades territoriales. Por medio de talleres, capacitaciones y asesoría a los municipios y departamentos, permiten a las instituciones crear u organizar mejor las herramientas para atender de forma óptima las necesidades de las familias. (extraído de <http://web.presidencia.gov.co/> y <http://www.ucn.edu.co/unidos/Paginas/componentes-estrategia-unidos.aspx>)

que sólo 9.930 personas son atendidas por los programas de “atención integral” del gobierno (Acción Social, 2011: 9). Esta cifra muestra que en el primer semestre de 2011 el gobierno sólo podía implementar la política integral de superación de la pobreza extrema al 33,56% de la población en situación de desplazamiento en el departamento, quedando el 66,43% de la población (19.657 personas) excluida de la aplicación de estos programas humanitarios y sociales (lo que se traduce en que la mayoría de la población en situación de desplazamiento por la violencia en el departamento de Caldas no era beneficiaria de acciones articuladas con una debida planificación que impide calificar la política en el nivel concreto.)

Como consecuencia, la atención para la mayoría de la población responde a acciones aisladas que carecen de impacto estructural frente a los efectos del desplazamiento. Del total de desplazados, sólo 17.524 personas (59,23%) han podido demostrar que les corresponde el documento con el que aparecen en el RUPD; por otra parte, según el mismo Registro, 12.063 personas (40,77%) no han establecido plenamente su documento de identidad y 4.044 desplazados (13,6%) carecen de uno. Estas cifras que ubica la política en el nivel semántico son sumamente preocupantes, pues el acceso y los beneficios de los programas gubernamentales se concretan atendiendo al formalismo de la identificación personal, el cual -por si fuera poco-, implica la suspensión de la mayoría de los derechos políticos de esta población.

Por otra parte, De acuerdo con la información suministrada por la población, en la declaración de desplazamiento, el 1.9% de las personas se perciben como pertenecientes a las comunidades afro-descendientes, el 2.7% como pertenecientes a los pueblos indígenas y el 81.4% de la población no responde cuando se le indaga por su pertenencia a estos grupos; en cuanto a la proporción de la población con discapacidad, solo el 0.44% manifestó en su declaración tener algún tipo de discapacidad. Esta caracterización es de vital importancia toda vez que, conforme a los “Autos de seguimiento” de la sentencia T-025 de 2004 –la cual declaró el estado de inconstitucionalidad en la materia-el Estado debe implementar políticas equitativas –más conocidas como “políticas públicas diferenciadas”- hacia las mujeres (Corte Constitucional Autos 092 y 237 de 2008), los niños y los adolescentes (Corte Constitucional Auto 251 de 2008), los miembros de los pueblos indígenas y comunidades afro descendientes (Corte Constitucional Autos 004 y 005 de 2009) y las personas discapacitadas (Corte Constitucional Auto 006 de 2009). De una vez debe decirse que, en el departamento de Caldas, la aplicación de estas políticas no ha sido documentada por los responsables de su ejecución (tal vacío se evidencia en los archivos de la Gobernación.) Así las cifras -en el caso de estas personas, sujetas a protección especial- no son presentadas, tampoco los Programas específicos de política pública que deben ser brindados para un trato diferenciado, conforme con las órdenes de la Corte Constitucional, contenidas en los Autos de seguimiento mencionados. Lo anterior puede tomarse como un indicio de la inexistencia de los programas específicos de políticas públicas diferenciadas, dejando este respecto en el nivel semántico de eficacia social.

Enrazón de esta caracterización general que producemás interrogantes delos que responde, a continuación se mostrarán los principales indicadores (o variables en un sentido más técnico) correspondientes a los componentes de política social y atención humanitaria y, luego, se mostrará la información disponible sobre el componente de reparación integral.

### 3.1. Componente de política social y atención humanitaria

#### 3.1.1. Mínimo de subsistencia

Acción Social (2011: 6) midió el avance del goce efectivo del derecho al mínimo de subsistencia, por medio de la atención humanitaria de emergencia. Según sus cifras, el 63.61% (3803 hogares) ha obtenido dicha atención; mientras que el 36,39% (2176 hogares) no la ha recibido. *“En el departamento de Caldas, - Según el Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado- 3.803 hogares han recibido ayuda de emergencia en los componentes de alojamiento y alimentación como contribución a su mínimo de subsistencia, por un valor total de 5.544 millones de pesos aproximadamente (Acción Social, 2011: 7)*

*Tabla 1. Atención Humanitaria de Emergencia brindada a la población en situación de desplazamiento en el departamento de Caldas.*

	SE BRINDÓ AHE		NO SE BRINDÓ AHE		VALOR TOTAL AHE
	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje	
<b>Total</b>	3803	63,61%	2176	36,39%	5.544.879.709

Fuente: INFOUNIDOS 2011

La Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) no es un componente de la reparación de las víctimas; sino que es un derecho fundamental autónomo. La obligación del Estado consiste en garantizarlo a todas las persona en situación de desplazamiento<sup>2</sup>. En este sentido, la política para la garantía de este derecho se encuentra en un nivel nominal, ya que 2.176 hogares en el departamento –según INFOUNIDOS– no han accedido a este derecho fundamental, es decir: no se les ha asegurado el más elemental de los derechos a la atención estatal. Además, no se entiende cómo se admite la satisfacción del derecho al mínimo de subsistencia, a partir de una simple atención humanitaria de emergencia.

<sup>2</sup> Cfr. con el marco normativo colombiano: el artículo 16 de la Ley Ley 782 de 2002, prorrogado por la ley 1106 de 2006. Adicionalmente, el artículo 49 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 1106 de 2006. Cfr. Corte Constitucional, Sentencias: T-188 de marzo 15 de 2007, M. P. Álvaro Tafur Galvis; Sentencia T- 067 de 2008 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T- 488 de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo

Tras superar la discusión en torno a si se trata de garantía de mínimo de subsistencia o ayuda de emergencia, el Estado está lejos de garantizar a todas las familias el derecho fundamental a la ayuda humanitaria. La satisfacción integral de este derecho es la actuación mínima que se espera de un Estado para alivianar la carga del desplazamiento forzado. De allí que pueda cuestionarse fuertemente su política de atención de emergencia, incluso, hasta el nivel mismo de expresión. Un síntoma de ello es que la mayoría de las tutelas de las cuales conoce la Corte Constitucional en sede de revisión se refieren a aspectos del RUPD y el paquete básico de atención primaria de emergencia. Con Galeano (2010: 3) “¿Cómo explicar entonces que trece años después de la expedición de la Ley que formula el plan atención y protección a la población desplazada estemos aún discutiendo la manera como se debe desarrollar el sistema de registro unificado de la población desplazada?, ¿por qué seis años después de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional siguen llegando tutelas en aspectos jurídicos propios de la atención del desplazado que deberían entenderse superados?”. El principio de respuesta más evidente consiste en que la política pública se encuentra inadecuadamente expresada lo cual, entre otros, impide el nivel concreto de acción. Lo anterior puede explicar el drama de los señores GC y BHT quienes “cuentan el caso de su hija de 13 años que se envenenó por la tristeza debido a las condiciones en que viven” (Incoder y Miembros de Familias en Situación de Desplazamiento, 2008b)

### 3.1.2. Derecho a la salud

En cuanto al goce efectivo del derecho a la salud, 2.877 personas en situación de desplazamientos (19,71%) se reportan como pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en calidad de cotizantes y 11.718 personas (80,29%) manifiestan que han pertenecido al SGSSS en calidad de beneficiarios. De este total, para el primer semestre de 2011, se encontraban activos en el régimen contributivo 2.120 personas y en el subsidiado 11.214. De lo anterior se sigue que de las 29.587 personas identificadas en el universo de atención, por parte de Acción Social, sólo 13.334 desplazados (45,06%) gozan de acceso al Sistema de Seguridad Social en salud y el 54,94 % de la población (16.253 personas) está desprotegida totalmente (ver tabla 2.). Este componente de la atención es un aspecto mínimo que debe garantizar la política del gobierno a cada uno de los desplazados; de allí que las cifras muestran un nivel nominal (incumplimiento en el nivel concreto) en la satisfacción de este derecho (y ello sin poner en duda la calidad de la atención y del acceso efectivo al derecho que provee en la práctica el régimen subsidiado de salud vía SISBEN.) Igualmente, sorprende la información de Acción Social (2011: 13) según la cual: “De las 9.930 personas con acompañamiento en UNIDOShay 989 personas que recibieron atención psicosocial. Al procesar la información aportada por el ICBF, se halló que no hay reporte alguno de beneficiados en esta categoría para el universo estudiado”, lo que implica que 8941 personas en situación de desplazamientos (90% de la población) que son supuestamente



atendidas integralmente por medio de la estrategia UNIDOS, no han recibido apoyo psicosocial que, por definición, se trata de un servicio prioritario con un grado altísimo de urgencia, dado el drama psicológico implicado en el desplazamiento forzoso.

Tabla 2. Tipo de Afiliación por régimen al SGSSS de la población en situación de desplazamiento. Caldas. 2011

Estado Afiliación	Contributivo		Subsidiado	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Activo	2120	15,90%	11214	84,10%
Afiliado fallecido	30	21,43%	110	78,57%
Desafiliado	428	100,00%		0,00%
Retirado	257	39,48%	394	60,52%
Suspendido	42	100,00%		0,00%
<b>Total</b>	<b>2877</b>	<b>19,71%</b>	<b>11718</b>	<b>80,29%</b>

Red Nacional de Información – Fuente: RUAF

Además, la satisfacción de este derecho es fundamental para garantizar la rehabilitación de las víctimas, entendida como un derecho autónomo y una obligación especial del estado. Estas cifras se tornan sintomáticas cuando son ponderadas con la población total de desplazados que debe ser atendida (29.587 personas), siendo evidente el incumplimiento de la política de satisfacción de este derecho en Caldas.

### 3.1.3. Derecho a la educación

Es inquietante cómo Acción Social, en el caso del derecho a la educación (tabla 3.), sólo presenta la información correspondiente a la población atendida por medio de UNIDOS (9930 personas). Según Acción Social (2011: 15) “Al analizar la asistencia escolar de los menores entre los 5 y los 18 años de edad, se encontró que para el departamento, la tasa de inasistencia escolar es del 13.9%”, lo cual significa que de un total de 3549 menores desplazados, a 494 de ellos (13,9% de la población atendida mediante UNIDOS) no se les garantiza el derecho fundamental a la educación, siendo 3055 menores desplazados (86,1%) desertores escolares.

*Tabla 3. Asistencia escolar menores entre 5 y 18 años población en situación de desplazamiento con acompañamiento en UNIDOS. Caldas. 2011*

	ASISTENCIA ESCOLAR			
	NO CUMPLE		CUMPLE	
	PERSONAS	%	PERSONAS	%
<b>Total</b>	<b>494</b>	<b>13,9%</b>	<b>3055</b>	<b>86,1%</b>

Red Nacional de Información – Fuente: INFOUNIDOS

Dos observaciones generales pueden hacerse a estas cifras: la primera, correspondiente a la metodología para determinar el grado de asistencia escolar y, la segunda, referente a la ausencia de información consolidada con respecto al total de la población que debe ser atendida en el departamento. En primer lugar pueden resaltarse las críticas consistentes en que el goce del derecho a la educación no debe medirse simplemente por el mero asentamiento de una matrícula y asistencia a “clases”; implica también evaluar, entre otros aspectos; la calidad de la educación, el aprendizaje efectivo, las condiciones reales de la formación escolar y la posibilidad de dedicación extracurricular de los estudiantes. Tales criterios señalan el porqué esta tasa es insuficiente para medir todos los componentes que deban considerarse para la evaluación plena del goce del derecho a la educación. En segundo lugar, surge el cuestionamiento fundamental acerca de quiénes son los destinatarios y cuál es el goce efectivo del derecho a la educación de toda la población en situación de desplazamiento por la violencia en el departamento: no se sabe aún la suerte de las 19.657 personas que, individualmente, deben ser atendidas (cantidad suficiente para volver a plantear, de manera seria, una política pública que llegue al nivel concreto en este aspecto.) Por ello, en razón de las circunstancias del desplazamiento, la política pública de educación debe garantizar la formación para realizar proyectos de vida y para el acceso a políticas de atención. Esto significa que el derecho a la educación debe ser garantizado, por igual, a todos los desplazados.

### **3.1.4. Derecho a la seguridad alimentaria**

Para medir el goce efectivo del derecho a la seguridad alimentaria se analizaron los niveles de consumo de alimentos de los miembros de los hogares incluidos en UNIDOS, a fin de ponderar los niveles de seguridad alimentaria presentes en el departamento:

(El Análisis) se realizó basándose en que una alimentación adecuada consiste en el consumo de al menos 5 de los 7 grupos de alimentos (Harinas, Verduras, Frutas, Proteínas, Lácteos, Azúcares y Grasas), con una frecuencia de al menos 1 vez al día en al menos 5 de los

7 días a la semana. Por esta razón se establece un máximo de 72 ingestas posibles (Tomando como base un consumo de los 7 grupos alimentarios en los 7 días de la semana con una frecuencia de consumo superior a 3 veces al día), y en donde se estableció como consumo mínimo adecuado un consumo del 75%; es decir de 52 ingestas (Acción social, 2011:15)

Tras la medición, se encontró que el 43% de las personas en situación de desplazamientos (4.266), que se encuentran en la estrategia UNIDOS, cuentan con garantía de seguridad alimentaria y 5.663 personas en situación de desplazamientos (57,0%) no cuentan con ese mínimo, teniendo en cuenta la escala anterior.

*Tabla 4. Seguridad Alimentaria población en situación de desplazamiento con acompañamiento en UNIDOS. Caldas. 2011*

	SEGURIDAD ALIMENTARIA			
	NO CUMPLE		CUMPLE	
	PERSONAS	%	PERSONAS	%
<b>TOTAL</b>	<b>5663</b>	<b>57,0%</b>	<b>4266</b>	<b>43,0%</b>

Red Nacional de Información – Fuente: INFOUNIDOS

Se recuerda, de forma muy sucinta, que la seguridad alimentaria es una representación del derecho a no tener hambre, la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, que se instrumentaliza en la posibilidad de contar con las funciones biológicas necesarias, para desarrollar una vida en relación con los propósitos vitales de cada persona. (En una frase: “comer para vivir en condiciones dignas”.) Estas cifras muestran una política estatal muy pobre de nivel nominal y concreto en este ámbito, ya que, a más de la mitad de quienes se supone cuentan con atención integral del Estado en UNIDOS, padecen hambre y, muy probablemente, desnutrición, según los valores mínimos nutricionales que se utilizaron para medir el goce de este derecho. Por otra parte, conforme a los registros administrativos en la RNI, se encontró que 690 personas con acompañamiento en UNIDOS habían recibido del Instituto de Bienestar Familiar – ICBF- contribuciones en los programas de subsidios condicionados en nutrición (raciones alimentarias de emergencia, recuperación nutricional, entre otras) orientados a garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Según Acción Social (2011: 17) “hay 2.272 personas residentes en Caldas que no tienen acompañamiento en la Estrategia UNIDOS y también recibieron este tipo de atención por parte del ICBF, sumando así un aporte en el logro de seguridad alimentaria de 2.962 personas atendidas”; sin embargo, el optimismo gubernamental, consistente en el aporte al logro de la seguridad alimentaria, se convierte en tragedia

humanitaria cuando entendemos que el universo de atención -que ellos mismos redujeron a su mínima expresión es de un total de 29.587 personas en situación de desplazamientos, a quienes debe garantizárseles este derecho fundamental por parte del Estado. En conclusión, en ese momento no se contaban con las cifras del total de la población, en el peor escenario (que no se haya garantizado la seguridad alimentaria a la población que se encuentra por fuera de las cifras presentadas), no se habría garantizado el derecho al mínimo alimentario a 26.625 personas (90,0%) de la población en situación de desplazamiento por la violencia en Caldas, de conformidad con las cifras agregadas de ambas instituciones.

Acción Social (2011: 17) sectorizó el cumplimiento de la seguridad alimentaria por rangos de edad (tabla 5). Mediante este ejercicio, la entidad encontró que las personas cuya edad oscila entre los 18 a los 64 años y los adultos mayores son la población con una garantía más precaria a la alimentación; por otro lado, los menores de 7 a 12 años de edad son quienes presentan un mayor cumplimiento de la seguridad alimentaria, conforme a sus estándares nutricionales y de la frecuencia del consumo. En total, sólo el 52.2% de los niños cumplen con los valores asignados a la seguridad alimentaria, (lo cual evidencia resultados cuestionables en términos de nutrición, ya que el gobierno ni siquiera le garantiza este derecho a la población que se encuentra atendida “integralmente” mediante la estrategia UNIDOS.) Ahora bien, ¿Qué puede esperarse de la mayoría de la población que no era atendida mediante esta estrategia? Puede suponerse que la seguridad alimentaria, representada en un mínimo vital biológico de subsistencia para contar con una vida digna, apareja la violación de una buena parte de los derechos de los niños y de los adolescentes, entre los que se cuentan los derechos a no tener hambre, al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, a la salud, a la recreación, a la escogencia de oficio y profesión etc.; en resumen: una alimentación equilibrada es un elemento esencial para el desarrollo de su ser biológico y social. Se trata entonces de un aspecto primordial de atención donde ha fracasado rotundamente la política del gobierno en el departamento de Caldas.

*Tabla 5. Seguridad Alimentaria población por rangos de edad con acompañamiento en UNIDOS. Caldas. 2011*

Rango de edad	SEGURIDAD ALIMENTARIA			
	NO CUMPLE		CUMPLE	
	PERSONAS	%	PERSONAS	%
0 – 6	508	48,2%	547	51,8%
7 – 12	842	47,8%	918	52,2%
13 – 17	880	55,0%	721	45,0%
18 – 64	3248	62,0%	1992	38,0%
65 Y MAS	185	67,8%	88	32,2%
<b>TOTAL</b>	<b>5663</b>	<b>57,0%</b>	<b>4266</b>	<b>43,0%</b>

Red Nacional de Información – Fuente: INFOUNIDOS

### 3.1.5. Cuidado de la primera infancia

Analizando el cuidado inicial de los menores de 5 años, se observó que el 99.6% de los menores de 5 años (501 niños) asiste a programas de cuidado inicial cuando no están al cuidado de un adulto; 2 niños (0,4%) no lo hacen (Acción Social, 2011: 19). Al contar con la información aportada por el ICBF-el cual contribuye, por medio de sus programas, al goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento- se encontró que de las 9.930 personas con acompañamiento en UNIDOS,183 recibieron atención en el cuidado inicial a través del ICBF. Adicionalmente, 648 personas residentes en Caldas, que no tienen acompañamiento en la Estrategia UNIDOS,también recibieron este tipo de atención. Estas cifras revelan una labor precaria por parte del Estado: estamos hablando de más de 3.200 niños entre cero y cinco años cuya situación de desplazamiento ha sido declarada y que requieren el cuidado inicial de la primera infancia que el gobierno no les ha suministrado. Esto muestra nuevamente la ineficacia social en el nivel concreto de la política para el goce de derechos de la población en situación de desplazamiento por la violencia en Caldas, hablando específicamente de la política de atención de un grupo que, por sus características especiales, requiere de un mayor despliegue de programas gubernamentales. En este sentido sorprende que sólo el ICBF esté encargado de la estrategia para el goce efectivo de ciertos derechos de esta población vulnerable y en estado de indefensión.

### 3.1.6. Condiciones de habitabilidad

Acción Social (2011, 20-26) midió el avance del derecho a habitar legalmente un predio en condiciones dignas. Para ello tomó como fuente de información 2.485 hogares de la estrategia UNIDOS. Las variables que usó acción social para realizar los cálculos correspondientes a la dimensión del derecho a la habitabilidad fueron, en su orden: “1) ubicación segura de las viviendas, 2) los materiales adecuados empleados en la construcción de las viviendas, 3) el acceso y el uso de los servicios públicos domiciliarios, 4) la seguridad jurídica de la tenencia del predio, 5) los niveles de Hacinamiento y 6) la Cohabitación.”

De estos cálculos, en el caso de la ubicación segura de las viviendas, el 11.9% de la población (es decir, 281 Hogares) habita en viviendas que se encuentran ubicadas en zonas de riesgo de catástrofe natural. (Tabla 6.)

*Tabla 6. Ubicación segura, - para hogares con acompañamiento en UNIDOS. Caldas. 2011*

	<b>Riesgo</b>			
	<b>Habita En Riesgo</b>		<b>No Habita En Riesgo</b>	
	Hogares	%	Hogares	%
<b>Total</b>	281	11,9%	2084	88,1%

Red Nacional de Información – Fuente: INFOUNIDOS

Por otra parte, el gobierno considera que una vivienda fue construida con los materiales adecuados cuando cumple con la condición de que el material predominante del techo sea: teja de barro o bloque, o ladrillo, o piedra, o madera pulida, o material prefabricado, o madera burda, o tabla, tablón, o material prefabricado, o eternit (asbesto) o cemento o concreto; además, que el material predominante de las paredes exteriores sea alguno como: bloque, ladrillo, piedra, madera pulida, tapia pisada, adobe, material prefabricado; y que el material predominante de los pisos fuera alguno como: alfombra, mármol, parqué, madera pulida, baldosa, vinilo, tableta o ladrillo, cemento o gravilla (acción Social, 2011: 21). Una vez aplicadas estas variables se dio que, a nivel departamental, sólo el 24%(501 hogares) cumple con estas condiciones; no siendo así con el 76% restante (1.583 hogares). Teniendo en cuenta esta valoración, la mayoría de los hogares atendidos “integralmente” por el gobierno no cumplen con estas condiciones tan laxas, de las cuales se podría concluir incluso que una vivienda con teja de madera burda, con paredes exteriores de piedra y piso de gravilla se construyó con materiales adecuados.

También se consideró la variable de acceso y de uso de los servicios públicos domiciliarios a partir de tres servicios esenciales: “1) acueducto: se considera

que un hogar tiene acceso al servicio de Acueducto en condiciones adecuadas, cuando en primer lugar se tiene acceso al servicio, ya sea público, privado o comunal, y el origen del agua para consumo es alguno de: Acueducto o pozo con bomba, 2) Alcantarillado: Se considera que un hogar tiene acceso al servicio de alcantarillado en condiciones adecuadas cuando el hogar cuenta con el servicio de alcantarillado (sic), y (Cuando) el servicio sanitario cuenta con conexión al sistema de alcantarillado (sic) a un pozo séptico y 3) energía: se considera que un hogar tiene acceso al servicio de energía en condiciones adecuadas cuando, además de tener el servicio, el tipo de alumbrado que utiliza el hogar para realizar actividades diferentes a cocinar es: de tipo eléctrico, solar o bioenergético” (acción Social, 2011: 22). A nivel departamental, el porcentaje de hogares que tiene un acceso adecuado a los tres servicios públicos es sólo del 44%, es decir: de una muestra de 2.485 hogares, el 56% (1158 hogares) no tiene acceso a estos servicios esenciales. No deja de sorprender las condiciones mínimas que el gobierno determinó para tener satisfecho este componente: por ejemplo, en el caso del servicio domiciliario del acueducto, no se incluyó el componente del acceso y prestación del servicio de agua potable, ya que se trata de un derecho autónomo de carácter fundamental que debe ser prestado por el Estado -tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional (Cfr. Sentencia T- 418 de 2010) respecto al cual, para asegurar el goce efectivo del derecho al agua, se estableció su carácter de derecho fundamental autónomo, sin necesidad de acudir a la conexidad con otro derecho o principio vulnerado. Nuevamente, las condiciones para tenerse por satisfecho el componente que contempla el gobierno son mínimas y, muy a pesar de ello, la mayoría de la población atendida por la estrategia UNIDOS no cumple con ellas.

Uno de los hallazgos más graves se encuentra por medio de la variable de la seguridad jurídica de la tenencia del predio, la cual se considera cumplida cuando la vivienda es: “1) propia (ya sea totalmente pagada o en proceso) 2) que la escritura pública o resolución del INCODER que adjudicó la propiedad del predio esté registrada en la Oficina de Instrumentos y Registro Público y 3) en caso de que la vivienda que habita la familia sea arrendada, se considera que ella posee seguridad jurídica sobre la tenencia del predio cuando existe un contrato de arrendamiento y éste fue realizado por escrito” (acción Social, 2011: 23). En este aspecto, en el ámbito departamental se evidenció que sólo el 19% (392 hogares) tiene legalizada su relación con el predio y 1.692 hogares (el 81% de la muestra) no la tienen, de allí que la mayoría de la población incluida en la estrategia UNIDOS no cuenta con las garantías mínimas para que el inmueble en el que habitan les sea respetado jurídicamente.

Ahora: ¿Qué pensar de los hogares que no se encuentran incluidos en la estrategia UNIDOS? Nuevamente, estas cifras muestran el incumplimiento en el nivel concreto de la política de satisfacción de derechos de la población en situación de desplazamiento en el departamento de Caldas. Otra variable que evidencia

este estado de cosas consiste en que sólo 1.108 hogares (18,53%) de 5.979 han sido atendidos con el “Subsidio Familiar de Vivienda” en el departamento de Caldas (en total el 81,47% de los hogares en el departamento, -I. e. 4.871-, no han recibido este subsidio). En este caso, el subsidio se refiere a un “aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario sin cargo de restitución, que constituye un complemento del ahorro y/o los recursos que le permitan adquirir, construir o mejorar una vivienda de interés social (el total de estos aportes es de 7.299 millones de pesos entregados y en promedio representan \$6.587.782 por hogar)” (Acción Social: 2011, 26)

Tabla 7. Subsidios de Vivienda entregados. Caldas. 2011

	Hogares	Porcentaje	Valor Total	Porcentaje	Valor Promedio Subsidio
<b>Total</b>	1108	100,00%	7.299.262.199	100,00%	6.587.782

Red Nacional de Información – Fuentes Vivienda

Finalmente, se considera que un hogar padece circunstancias de hacinamiento cuando “en el predio que habita se destina un cuarto para que tres o más personas pernecten” (acción Social, 2011: 24). Por otra parte, se considera que un hogar habita el predio en condiciones de cohabitación cuando “el número de hogares que preparan los alimentos por separado en la vivienda es mayor que uno” (acción Social, 2011: 24). Así, se encontró que el nivel de hacinamiento presente en esta población es del 14% (287 hogares) y los niveles de cohabitación llegan al 3% (70 hogares). Estas cifras siguen siendo muy altas tomando en cuenta que se trata de una muestra de la población atendida mediante UNIDOS; además, pueden discutirse los conceptos empleados para definir “hacinamiento” y “cohabitación”, dado que los cuartos destinados a dormir y la preparación de alimentos no son las únicas condiciones y tampoco son necesarias o suficientes para predicar el hacinamiento y la cohabitación, respectivamente.

### 3.1.7. Generación de Ingresos

La superación de las carencias y del estado de debilidad e indefensión -en el cual se encuentra la población en situación de desplazamiento por la violencia- requiere de una política pública que les permita a los desplazados generar sus propios ingresos (se incluyen los proyectos productivos mediados por la política pública), como condición *sine qua non*, para estabilizarse en el lugar de recepción o retornar a su lugar de origen. La generación propia de recursos económicos es la delgada línea entre la pauperización total y la reinserción social.

Acción Social (2011: 26-31) estableció dos fuentes de contraste para determinar si los ingresos autónomos de los hogares desplazados son adecuados para garantizar



el mínimo vital de sus miembros. Las fuentes de contraste adoptadas fueron: la Línea de indigencia y la Línea de pobreza, las cuales establecen un mínimo de ingresos necesarios para el acceso a la canasta de alimentos básicos. Estas líneas se aplicaron a 2350 hogares de la estrategia UNIDOS.

Al tomar como base la línea de Indigencia se encontró que únicamente el 63% (1.477 Hogares) supera la indigencia y 873 hogares (37%) están sometidos a ella; en este caso, Acción Social (2011: 26) realizó el cálculo, tomando la totalidad del ingreso del hogar. Estas cifras son lamentables: el 37% de la población atendida “integralmente”, mediante la estrategia UNIDOS, se encuentra sumida en la indigencia. Por si fuera poco, al realizar el cálculo con ingreso *per cápita* del número total de personas en el hogar, se encontró que únicamente el 13% de la población en situación de desplazamiento supera la situación de pobreza extrema (es decir, el 87% de la población en situación de desplazamiento, conforme a este indicador, se encuentra en situación de indigencia). Los resultados muestran nuevamente el incumplimiento en el nivel concreto de la política pública de satisfacción de derechos de la población en situación de desplazamiento por la violencia en Caldas.

Ahora bien, al tomar como base la Línea de Pobreza y el total de los ingresos percibidos por el hogar, se encontró que el 34% (792 Hogares) supera la situación de pobreza y 1558 hogares (el 66% de la muestra) se encuentran en dicha circunstancia. Sin embargo, al tomar el ingreso *per cápita* del hogar (resultado de dividir el ingreso total sobre el número de integrantes de la familia) se halló que sólo el 2% de la población está por encima de la Línea de Pobreza; es decir: que el 98% de la población en situación de desplazamiento está por debajo de ese indicador. Estas cifras hablan por sí solas: de la generación de ingresos depende la satisfacción integral de derechos de la población en situación de desplazamiento que fue arrojada a un nuevo territorio sin nada.

*Tabla 8. Generación de ingresos contra Línea de Indigencia y Generación de ingresos contra Línea de Pobreza - hogares con acompañamiento en UNIDOS. Caldas.*

	LINEA INDIGENCIA				LINEA DE POBREZA			
	NO CUMPLE		CUMPLE		NO CUMPLE		CUMPLE	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
<b>TOTAL</b>	873	37%	1477	63%	1558	66%	792	34%

Red Nacional de Información – Fuente: INFOUNIDOS

¿Qué ha hecho el gobierno para encarar esta crisis humanitaria? Según Acción Social (2011: 29): “911 hogares han recibido atención en generación de ingresos, por un valor total aproximado de 1.336 millones de pesos y un valor promedio de \$1.467.560 por hogar” agrega: “De igual manera, se han entregado incentivos

económicos a la población en situación de desplazamiento de este departamento, teniendo un alcance de 69 hogares y superando los 17 millones de pesos en total (...) se encontró que, a nivel departamental, en materia de empleo se han beneficiado 28 hogares, equivalente al 3.07% del universo de esta categoría (5.979 hogares)". De los 911 hogares que se encuentran en situación de desplazamiento forzado, solo el 15,23% de éstos han recibido algún tipo de apoyo por parte del Estado para la generación de ingresos; de este apoyo "el 50.49% del total de la atención corresponde a la modalidad de emprendimientos, el 4.17% a apoyos para proyectos productivos para los cuales no está disponible la modalidad de atención y el 40.07% a fortalecimientos; así mismo, el 2.2% restante, ha recibido atención a través de más de una modalidad" (acción social, 2011: 30)

Tabla 9. Generación de ingresos. Caldas. 2011

	Hogares	Porcentaje	Total Valor Atención en Generación de Ingresos	Porcentaje	Promedio Valor Atención en Generación de Ingresos
<b>Total general</b>	<b>911</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.336.947.443</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.467.560</b>

Red Nacional de Información – Fuentes Generación de Ingresos

Pues bien, de estas cifras se deduce que 5.068 hogares (84,76%) no han recibido ningún tipo de apoyo económico por parte del Estado para la generación de recursos; por otra parte, los pocos hogares privilegiados que han contado con el apoyo de éste reciben en promedio \$1.467.560 que, dadas las circunstancias de desplazamiento, lo más probable es que no sean suficientes para reiniciar sus vidas y que los esfuerzos focalizados para estabilizar a las familias y permitirles abandonar el estado de indigencia (el 87% de la población en situación de desplazamiento) o de pobreza (el 98% de la población en situación de desplazamiento) estén, como gran parte de la política gubernamental, en un estado semántico o nominal, sin eficacia real en el nivel concreto.

### 3.2 Componente de reparación integral

La "atención humanitaria de emergencia" a la Población en situación de desplazamiento y la política social no debe confundirse con los elementos específicos de la reparación integral a la que ésta tiene derecho, esto es: con los componentes de satisfacción, rehabilitación, verdad, justicia, resarcimiento del daño y la garantía de no repetición<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Se trata de estándares autónomos e interdependientes de las víctimas y es obligación especial del Estado garantizarlos. Puede verse, entre otras, en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos (Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia, Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163; Caso de la Masacre de Ma-

Respecto a la reparación, los derechos de la población en situación de desplazamiento en el Departamento de Caldas continúan siendo vulnerados, toda vez que según las cifras empleadas por Acción Social (2011: 31) para medir la satisfacción en este componente<sup>4</sup>, de los 333 hogares obligados a abandonar sus bienes, sólo 82 hogares (24.6%) declararon dicho abandono ante el Ministerio Público o ante el INCODER: de allí que, en ese momento, 251 hogares (75,4%) de esta población no había podido iniciar las gestiones administrativas de reparación correspondientes. No se sabe la suerte del universo total de atención que, en este caso, se recuerda es de 5.979 hogares con un total de 29.587 personas residentes en el departamento de Caldas.<sup>5</sup>

Por otra parte, es de gran relevancia analizar la percepción que tiene la población víctima de condiciones de desplazamiento, con respecto a la atención que el Estado le ha brindado, en la medida que el gobierno no tiene debidamente caracterizado el goce efectivo de sus derechos y se ha puesto en tela de juicio los indicadores individuales para medirlo.

En el departamento de Caldas se encuentra que, según la información suministrada a Acción Social por la población en situación de desplazamiento con acompañamiento en Unidos, de un total de 1.250 hogares que contestaron la pregunta “¿Considera

---

piripán Vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140 y Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148). En los cuatro casos contra Colombia se estimó que la reparación integral -de una violación a un derecho protegido por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos- no puede ser reducida al simple pago de una compensación pecuniaria. Una reparación integral y adecuada, en el marco de la Convención, exige medidas de rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición. De igual manera, son de especial interés los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” de la ONU (Consejo Económico y Social, documento E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998) donde se establecen estándares específicos para las víctimas de los desplazamientos arbitrarios.

<sup>4</sup> Se utilizaron dos fuentes: la información entregada por la población con acompañamiento en UNIDOS y la población que ha realizado solicitudes de Reparación por Vía Administrativa. Es necesario tener en cuenta que no a toda la población con acompañamiento en UNIDOS se le aplicó las preguntas relacionadas con la reparación, por lo que el universo no corresponde a los 2.485 hogares residentes en el departamento de Caldas.

<sup>5</sup> Esta situación se agrava en el caso de la población en situación de desplazamiento de Samaná (el municipio con la mayor participación de desplazamiento forzado por la violencia en el Departamento). De quienes manifestaron haber abandonado un mayor número de bienes, sólo el 2.1% de ellos declaró este abandono forzoso ante el INCODER o el Ministerio Público. De allí que, en ese momento, el 97,9% de la población en situación de desplazamiento en ese municipio no cumplía con los requisitos jurídicos mínimos para iniciar cualquier gestión del orden administrativo -e incluso judicial- para recuperar sus bienes. Existe la necesidad de garantizar el componente de justicia debido a que, según informes de la población, no se denunció el abandono y el despojo de los bienes inmuebles porque, en algunos casos, los victimarios siguieron ejerciendo posesión sobre ellos y tienen influencia, incluso, en la cabecera del municipio (esto es: no han sido judicializados y la continuidad de sus operaciones “armadas” intimida a la población, la cual se vio obligada a guardar silencio.) Por si fuera poco, no se sabe con certeza la suerte del uso y la tenencia de los bienes, (es decir: poco se sabe de quiénes son realmente los que ocuparon los bienes y en qué se utilizan.) Ante esta situación, las autoridades deben garantizar el derecho a la verdad como un derecho intrínseco y como garantía real de la no repetición, tanto por parte de los autores inmediatos y partícipes como de los determinadores. Además, una vez satisfecho este derecho, se debe promover la orientación de la población para ejecutar los procedimientos legales para que el Estado realice la reparación correspondiente. Cualquiera de estas estrategias empleada de forma aislada no garantizaría, de forma alguna, el componente de reparación.

que el Estado le ha dado alguna reparación por los daños que le ha ocasionado el desplazamiento?”, el 28.6% considera haber recibido por parte del Estado algún tipo de reparación, es decir que un total de 357 hogares consideran haber sido reparados de alguna manera por parte del Estado, acerca de los daños ocasionados por el desplazamiento.

Aún si estas cifras se compadecieran con la realidad, en ese momento presentaban una crisis tanto para la población como para el gobierno: de una muestra representativa de 1250 hogares, que en promedio se componen de 4 o 5 miembros, el 71,4% alberga la percepción de que el Estado no había realizado acción alguna de reparación de sus derechos. Ahora bien, esta percepción impacta negativamente no sólo por la altísima cifra de personas insatisfechas por la política pública de atención por parte del Estado, sino porque se trata de la población atendida por medio de la estrategia UNIDOS: se trata de muy pocas familias; pero que, según la política gubernamental, son aquellas que son atendidas “integralmente”. Ello sirve para abrir una nueva cuestión que será simplemente esbozada: la erosión de la legitimidad del Estado y sus instituciones por parte de los desplazados, en razón de la creencia del abandono estatal.<sup>6</sup>

De las cifras que maneja Acción Social, se abren una serie de cuestionamientos muy fuertes por cuenta de la percepción insatisfactoria de la población. Los 357 hogares de la muestra afirmaron que el Estado realizó 545 acciones individuales en forma de atención con fines de reparación, lo que en promedio equivale a decir que el Estado realizó 1, 526 acciones de reparación por cada hogar afectado de la muestra<sup>7</sup>. Por otra parte, esta información puede analizarse de tal manera que se manifieste cómo los 357 hogares (que afirmaron haber tenido algún tipo de atención por parte del Estado) recibieron acciones afirmativas en los diferentes componentes del derecho a la reparación integral (Derecho a la indemnización de perjuicios, Derecho a la Justicia, Derecho a la verdad, Derecho a la memoria histórica, etc.), para presentar un estimativo numerado de los hogares que pudieron beneficiarse

<sup>6</sup> Además, es cuestionable la metodología empleada para el tratamiento de los datos obtenidos por parte de la Red Nacional de Información, que aún sirve de base al gobierno para focalizar, construir, implementar y ejecutar la política pública sobre desplazamiento forzado, debido a que toma como criterios de reparación: 1) la asistencia jurídica y social y 2) la atención psicológica y médica –cuando, en la realidad jurídica, dichos criterios son componentes de la ayuda humanitaria de emergencia–; además se toma “la investigación del responsable del desplazamiento que es parte del derecho a la justicia”. Por último se agrega: “1) el conocimiento de la verdad sobre lo ocurrido, 2) la búsqueda por parte del Estado de desaparecidos y muertos y 3) las disculpas por parte de los responsables, que son parte esencial del componente del derecho a la verdad.” Según acción social (2011: 32 y 33): “(...) los tipos de Reparación que los 357 hogares manifiestan haber recibido (en Caldas) por parte del Estado (son) las más representativas: el retorno al Origen del desplazamiento (20.73%), Atención Psicológica y Médica (20%) y otros tipos de reparaciones por parte del Estado (25.2%)”

<sup>7</sup> Sólo puede incluirse en el componente de la indemnización por los daños sufridos a los hogares: 1) que les devolvieron los bienes perdidos, 2) que recibieron indemnización por daños y 3) que se les garantizó el retorno al lugar de origen (sólo en el entendido de que se hayan recuperado sus bienes –esta información no es clara–), lo cual significa que, siendo muy optimistas, sólo se han efectuado 251 acciones individuales de indemnización a los 357 hogares de una muestra de 1250.

por la atención brindada por el Estado; además, deben individualizarse las acciones del Derecho a la “Ayuda Humanitaria de Emergencia”, para descartarlas como reparación, ya que no forman parte de este componente (ver tabla 10)

*Tabla 10. Tipos de reparación recibida. Caldas. 2011*

<b>TIPO DE ATENCIÓN RECIBIDA</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Recibió indemnización por daños	96	17,61%
Se garantizó retorno al lugar de origen	113	20,73%
Le devolvieron los bienes perdidos	42	7,71%
Recibió atención psicológica y médica	109	20,00%
Asistencia jurídica y social	64	11,74%
Investigación al responsable del desplazamiento	9	1,65%
Conoce la verdad sobre lo ocurrido	11	2,02%
Búsqueda de desaparecidos y muertos	2	0,37%
Los responsables se han disculpado	1	0,18%
Homenajes o monumentos a las víctimas	0	0,00%
Otras reparaciones por el estado	98	17,98%
<b>TOTAL</b>	<b>545</b>	<b>100,00%</b>

Red Nacional de Información – Fuente: INFOUNIDOS

Tras este ejercicio cabe destacar que todos los hogares están muy lejos de haber sido reparados integralmente por parte del Estado. Para plantear que el Estado posiblemente cumplió de forma mínima con los estándares jurídicos de la reparación integral debió realizar, por cada hogar, todas las acciones de atención (excluyendo la política social y la ayuda humanitaria). A pesar de ello, desde el contexto jurídico, aún podría cuestionarse las variables utilizadas por la red nacional de información para determinar la reparación, hasta el punto que, el 17,98% de las acciones de atención brindadas por el Estado, no se encuentra incluida en ninguna tipología. A la hora de plantear política pública, esta situación es inadmisibles, toda vez que estas estadísticas generarían un error considerable que impediría el análisis detallado del impacto de las acciones que actualmente adelanta el Estado. Lo anterior, inclusive, podría servir para ubicar la política pública en este respecto en un nivel semántico (el más pobre, ya que en principio no ha sido adecuadamente expresada y está lejos de encontrarse en un lugar de acción concreto). A continuación se alimentará una tabla con la información de Infounidos que permite diferenciar cada uno de los componentes tomados inapropiadamente por acción social como “reparación”.

Tabla 11. Percepción de las acciones para la satisfacción de derechos de los hogares en condición de desplazamiento. Departamento de Caldas. 2011.

COMPONENTE DE LA REPARACIÓN INTEGRAL	TIPO DE ATENCIÓN RECIBIDA	CANTIDAD	PORCENTAJE	PORCENTAJE ATENCIONES RECIBIDAS EN CADA COMPONENTE
Derecho a la indemnización de perjuicios	Recibió indemnización por daños	96	17,61%	46,05%
	Se garantizó retorno al lugar de origen	113	20,73%	
	Le devolvieron los bienes perdidos	42	7,71%	
Derecho a la ayuda Humanitaria de emergencia	Recibió atención psicológica y médica	109	20,00%	31,74%
	Asistencia jurídica y social	64	11,74%	
Derecho a la Justicia	Investigación al responsable del desplazamiento	9	1,65%	1,65%
Derecho a la verdad	Conoce la verdad sobre lo ocurrido	11	2,02%	2,57%
	Búsqueda de desaparecidos y muertos	2	0,37%	
	Los responsables se han disculpado	1	0,18%	
Derecho a la memoria histórica	Homenajes o monumentos a las víctimas	0	0,00%	0%
	Otras reparaciones por el estado	98	17,98%	17,98%
<b>TOTAL</b>		<b>545</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Red Nacional de Información – Fuente: INFOUNIDOS

Por otra parte, desde la percepción de las víctimas, el Estado sólo había efectuado 9 acciones que le permitiesen a los hogares conocer la verdad acerca de los actores responsables del desplazamiento, lo que puede traducirse en un número extremadamente pequeño de hogares que se beneficiaron con las acciones afirmativas del Estado para garantizar su derecho a la justicia, entendida como el

derecho que les asiste a que no haya impunidad y a conocer la verdad de lo realmente ocurrido en el caso de su desplazamiento forzoso. En este sentido, la gran mayoría de los hogares (que puede superar el 98%) percibían que el Estado no les había garantizado el derecho a la justicia y a la verdad en el Departamento de Caldas.

Esta percepción se corrobora con el entendimiento de los entrevistados, para quienes sólo se han realizado 14 acciones que se orientan a: 1) conocer la verdad sobre lo ocurrido, 2) la búsqueda de desaparecidos y muertos y 3) la disculpa por parte de los responsables. De la muestra, a ningún hogar en específico o a la sociedad (de forma general) se ha garantizado el derecho a la verdad colectiva que propicie el surgimiento de la memoria histórica: según los 1250 hogares de la muestra entrevistada por Acción Social, no se ha efectuado ningún homenaje o monumento a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia en el Departamento de Caldas. Así mismo, el 71,4% (esto es 893 hogares), manifestó que el Estado no ha realizado en su favor ninguna de las siguientes acciones: 1) se les garantizó retorno al lugar de origen, 2) se les devolvieron los bienes perdidos, 3) recibieron atención psicológica y médica, 4) recibieron asistencia jurídica y social, 5) se investiga al responsable del desplazamiento, 6) conocen la verdad sobre lo ocurrido, 7) se ha buscado a los desaparecidos y a los muertos, 8) los responsables se han disculpado, 9) han sido efectuados homenajes o erigido monumentos a las víctimas y 10) se han hecho otras reparaciones por el Estado.

A partir de lo enumerado -en particular el numeral 10- se puede concluir que la política del Estado se encuentra en un nivel semántico, un incumplimiento generalizado en la realidad social de los estándares jurídicos humanitarios para reparar las consecuencias de su desplazamiento forzado originado en la violencia. Se puede tratar, en el fondo, de una gran proporción de personas en situación de desplazamiento que perciben como el Estado los ha abandonado. Este puede ser el caso de la señora MLD quien *“Se fue para San Mateo (predio de reasentamiento) estuvieron un tiempo esperando que llegara el auxilio de Acción Social, que nunca llegó, (...) ya no quieren volver por las amenazas... y un niño de 8 años, y no hay como mandarlo a estudiar.”*(Incoder y Familias en situación de Desplazamiento 2008a). En este caso las algunas familias reasentadas (2008, 4 de agosto) se dirigieron a la Procuraduría General de la Nación expresando su renuncia al predio, *“toda vez que como campesinos sabemos que es un predio sin vocación de reforma agraria, abandonado, invadido por personas no beneficiadas”*.

Ninguna de las 357 familias que manifestaron ser reparadas de alguna forma, fueron de hecho reparadas integralmente de conformidad con los estándares jurídicos (recuérdese que cada familia recibió en promedio 1,52 atenciones – acciones de reparación por parte del Estado de las once previstas-, por lo cual es matemáticamente imposible que el Estado las haya hecho). En este respecto puede destacarse el caso de la señora LMM *“El esposo es el Sr. JMM tiene 3*

*niños, 2 de bachiller; una niña especial con 5 cirugías de corazón, no hay escuela, no hay hospital y si se le enferma no tiene forma de transportarse o llevarla a atención médica oportuna.”* (Incoder y Miembros de Familias en Situación de Desplazamiento, 2008a) En este mismo caso: *“La ubicación del predio no tiene condiciones para garantizar posibilidades de estudio para los niños porque son más o menos dos horas a pie donde está ubicada la escuela, tienen que cruzar dos cañadas, qué va a pasar cuando se crezca por dónde los van a pasar”* (2008b)

La percepción de la población en situación de desplazamiento, frente a la atención recibida por parte del Estado para la satisfacción de los derechos a la verdad y a la justicia, genera serias dudas acerca de si el Estado tiene una verdadera política pública de satisfacción de estos derechos o, por lo menos, si está implementando las acciones adecuadas para cumplir la tarea. Estos resultados abren dudas acerca de la posibilidad de llevar a cabo un verdadero proceso de justicia transicional en el Departamento de Caldas, pues la satisfacción de los componentes de justicia y de verdad son presupuestos indispensables para ello.

Sin el derecho a la verdad no puede realizarse la justicia; sin el aseguramiento de los derechos a la verdad y a la justicia, no puede realizarse la garantía de no repetición por parte del Estado: contrastando estos supuestos con las estadísticas presentadas, es difícil pensar en la eficacia social de los mismos. Por otra parte, el hecho de que el Estado sólo garantizó el retorno al lugar de origen en 113 ocasiones, de un universo de 1250 hogares, puede tomarse como un indicio serio de la permanencia de las causas del desplazamiento forzado por la violencia en los lugares de expulsión; al igual que puede leerse como un indicador de la imposibilidad, por parte del Estado, de asegurar la garantía de no repetición a la mayoría de los hogares desplazados por la violencia en Caldas. Ello sirve para poner en tela de juicio la adecuación de la política de seguridad del Estado - en el caso del desplazamiento forzado-, el apoyo brindado a los desplazados para la recuperación de sus bienes en las condiciones que fueron abandonados o la garantía de reasentamiento en otros lugares. Es el caso de la señora LP quien *“tiene 2 niños pequeños... no los puede llevar para allá (el predio de reasentamiento) porque ya están amenazados (...)”* (Incoder y Miembros de Familias en Situación de Desplazamiento, 2008a)

Esta conclusión coincide con la del informe anual de 2011 del CODHES “Desplazamiento Creciente y Crisis Humanitaria Invisible” (2012), según el cual: *“La seguridad en Colombia no solo no ha sido alcanzada, sino que el camino emprendido dentro de la política gubernamental es errado”*

Finalmente, de la percepción de las víctimas, el derecho a la verdad en forma de memoria histórica colectiva parece no estar en la agenda del gobierno. Los actos simbólicos de reconocimiento de lo acontecido y la garantía incondicional por parte del gobierno de no escatimar esfuerzos para impedir nuevamente la ocurrencia



de hechos similares tal vez signifiquen, respectivamente, el nivel primigenio de expresión y el nivel de acción concreto de una política pública integral con respecto al desplazamiento forzado por la violencia.

### 3.2.1. Reparación por vía administrativa

Merece especial atención lo atinente a la reparación administrativa de las víctimas en circunstancias de desplazamiento forzado por la violencia en el Departamento de Caldas. Según la información de Acción Social (2011: 35-40) en el departamento de Caldas hasta el primer semestre de 2011 se presentaron 526 solicitudes de reparación administrativa de las cuales: 137 fueron aprobadas<sup>8</sup>, 57 fueron pagadas<sup>9</sup>, 116 fueron rechazadas<sup>10</sup> y 216 están sujetas a reserva técnica<sup>11</sup>. Estas cifras de reparaciones administrativas deben ser contrastadas con el universo de hogares y de personas que se encuentran en situación de desplazamientos en el Departamento de Caldas. Desde el punto de vista jurídico, cada víctima debe ser reparada individualmente porque, por lo menos, deben resarcirse individualmente los daños morales. Además, el concepto de “víctima” no se agota con los vínculos familiares de la persona en situación de desplazamiento de forma directa (como lo ha sostenido la Corte Constitucional en Diferentes sentencias<sup>12</sup>), lo cual significa que puede existir un número mayor de víctimas que no se encuentran en las cifras oficiales y componen el conjunto de quienes potencialmente deben ser reparados por el Estado.

De la información general de reparación administrativa en el Departamento de Caldas debe destacarse que sólo se puede decir que tuvo éxito inmediato una solicitud de reparación administrativa cuando fue efectivamente pagada. Se trata de 57 solicitudes de un grupo de por lo menos 29.587 víctimas que deben ser atendidas en el departamento de Caldas, esto es: hasta el primer semestre de 2011 el Estado no había reparado por la vía administrativa a 29.530 personas, que equivalen al 99,80% de la población en situación de desplazamiento por la violencia en el Departamento. Estas cifras muestran un mero nivel nominal de la figura de la reparación administrativa para atender a los afectados. Este procedimiento administrativo es un claro ejemplo del incumplimiento de la política jurídica del Estado, a la hora de facilitarles a las víctimas el goce efectivo de sus

<sup>8</sup> Se trata de las solicitudes que han sido analizadas y consideradas como viables -según lo expresado en la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008: “pueden acceder al Programa, las víctimas afectadas por actos de grupos subversivos al margen de la ley y de autodefensas.”

<sup>9</sup> Se trata de las solicitudes estudiadas, aprobadas y efectivamente pagadas en el marco la Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008.

<sup>10</sup> Se trata de las solicitudes que luego de ser estudiadas las condiciones, parentescos y/o vínculos directos con la víctima se estableció que no cumplían con las exigencias mínimas del marco legal.

<sup>11</sup> Se trata de las solicitudes que cumplen con el marco legal pero que presentan faltantes en la documentación

<sup>12</sup> Entre las más recientes pueden consultarse: C-052 del 8 de febrero de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-253 del 29 de marzo de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Estas sentencias se encuentran actualmente en los comunicados de prensa.

derechos fundamentales (Especial énfasis en la reparación en el componente del resarcimiento directo de daños morales y materiales.)

Se han aprobado 137 solicitudes que no habían sido pagadas en el primer semestre de 2011, presumiblemente, por la serie de trámites administrativos que ello apareja. Es sumamente paradójico que estas solicitudes no se hayan pagado, pues el drama al que está sometido el desplazado sin recursos es la del más absoluto desarraigo: por una parte, son expulsados por la fuerza de sus tierras; por la otra, se les niega el acceso a cualquier territorio. Esos recursos económicos, por poco que representen, son necesarios para reiniciar sus vidas en algún lugar. Además, esta situación puede leerse en clave de derecho a la igualdad con respecto a quienes se les ha pagado efectivamente la indemnización: se contempla una clara violación del derecho a la igualdad por parte del Estado. El número de reparaciones aprobadas equivale sólo al 26% del total de reparaciones solicitadas

Es aún más perturbadora la situación de quienes se encuentran sujetos al tecnicismo administrativo de la “Reserva Técnica”: una suerte de eufemismo para designar a quienes tienen derecho a la reparación, pero que aún no han cumplido alguna formalidad. Se trata de 216 personas a quienes no se les ha cumplido el mandato constitucional de preferir el derecho sustancial a las formas procedimentales para hacerlo efectivo. El 41,1% de los solicitantes en Caldas son revictimizadas con esta situación inadmisibles (la más frecuente para los solicitantes en el departamento). Esto es una muestra de cómo la política de reparación administrativa del Estado prefiere la documentación antes que a las personas, una especie de deshumanización burocrática que niega el sufrimiento del otro: el dolor y la miseria de la persona sometida al desplazamiento. También, puede leerse como si el Estado suspendiera en el limbo los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, a la espera que recuperen su dignidad de persona -su reconocimiento como tal- al cumplir una mera formalidad.

Así, la cantidad de las solicitudes aprobadas que no han sido pagadas y las que se encuentran sujetas a reserva técnica puede indicar que el gobierno, por medio de sus actuaciones, niega sistemáticamente el entendimiento jurídico, consistente en que a la población en situación de desplazamiento por la violencia se les “predica la titularidad de una especial protección constitucional por las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran (...) la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia digna” (Corte Constitucional, Sentencia T-706 del 22 de septiembre de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio). Esta negación de la realidad objetiva de los desplazados, por parte de los entendimientos normativos de la actuación estatal, puede tomarse como un indicio de que el diseño de los trámites administrativos va en contra de la corriente del derecho, como una especie de bestia sin bridas jurídicas que no

atiende los imperativos normativos. Se trata de una palmaria desconexión entre lo que indica el derecho y lo que hace el gobierno. Lo anterior permite cuestionar nuevamente el nivel de expresión de la política pública que se encuentra en el nivel semántico, muy lejos del concreto.

Se han rechazado el 22.1% de las solicitudes presentadas: según Acción Social (2011: 35) se trata de aquellos solicitantes que, luego de ser estudiadas sus condiciones, parentescos y/o vínculos directos con la víctima, se ha establecido que no cumple con las exigencias mínimas del marco legal. Como no se encuentran justificadas las razones que motivaron la decisión negativa, no puede analizarse jurídicamente si los solicitantes tenían o no derecho. En cualquier caso, lo perturbador de esta situación es que con la negativa de acceder a la petición, el Estado, implícitamente, desconoce al solicitante la condición de víctima por el desplazamiento forzoso. Esta condición -la de víctima- no se adquiere por aportar cualquier tipo de documentación, como lo ha dicho la Corte Constitucional (Sentencia C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto): “A un realidad objetiva”, en este sentido, entendemos por víctima a “toda persona que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica”. Además, la misma Corporación (en la Sentencia C-253 del 29 de marzo 2012) ha resaltado que “las medidas adoptadas (en el caso estudiado por la Ley 1448 de 2011) tienen como primer *presupuesto la afirmación de un principio de buena fe encaminado a liberar a las víctimas de la carga de probar su condición*. Conforme a este principio, debe dársele especial peso a la declaración de la víctima y se presumirá que lo que ésta aduce es verdad, de forma que en caso de duda será el Estado quien tendrá la obligación de demostrar lo contrario. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.

## 4. CONCLUSIONES

### 4.1. Persiste el “estado de cosas inconstitucionales” en el Departamento de Caldas – ausencia de “política pública”

La evidencia de hechos inconstitucionales -por lo menos con lo presentado aquí en el Departamento de Caldas hasta el primer semestre del año 2011-, es incongruente con los términos de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, que establecen las reglas para la superación del estado de tales hechos. En este sentido, aún persiste una violación masiva y reiterada de los derechos humanos de la población en situación de desplazamiento, además de que las fallas estructurales de la política pública del Estado contribuyen a la continuación de tal violación, hasta el punto que, según la información estadística, en el caso del cumplimiento de ciertos derechos -conocer la verdad, justicia, reparaciones simbólicas, entre otros- no se

evidencian esfuerzos focalizados y acciones adecuadas para sus satisfacción integral. Incluso, podría concluirse que, por definición, aún no existe una verdadera política pública de satisfacción de derechos de la población en situación de desplazamiento.

#### **4.2. Manejo inadecuado de la información sobre las personas en situación de desplazamiento que impide un adecuado nivel de expresión y de acción de la política**

Se expuso que Acción Social redujo de manera discutible el Universo de personas en situación de desplazamiento por la violencia que debían ser atendidas en el Departamento de Caldas y, en la mayoría de los casos, la información para medir el goce efectivo de derechos es insuficiente y en otros impertinente (la Mayoría de la información pertenece al universo de la estrategia “UNIDOS” que se supone articula la acción mancomunada de todas las dependencias estatales implicadas en la satisfacción de derechos de esta población, pero no se cuenta con la información consolidada del resto de la población (la mayoría de las personas que deben ser atendidas). De allí, que se evidencian claras dificultades para caracterizar el goce real de los derechos de las víctimas. A pesar de lo discutible de la metodología, que parece ideada para favorecer el desempeño de los indicadores estatales, el goce efectivo de derechos de la población en circunstancia de desplazamiento (incluso la población incluida en Unidos) se encuentra en el nivel semántico y nominal. También es sumamente cuestionable que se presente exclusivamente la información de la estrategia Unidos, toda vez que es una estrategia de superación de la pobreza extrema, por lo cual, se articula, más bien, en el nivel general de la política distributiva del estado: política social.

Por la ineficiencia y el manejo inadecuado de la información de las dependencias encargadas de la atención a población en circunstancia de desplazamiento forzado (que permiten la implementación de principios como son los de subsidiaridad, complementariedad, territorialidad y colaboración armónica), se impide caracterizar a la población que debe ser atendida, generándose un obstáculo mayor para planear, focalizar, implementar y ejecutar la política pública con alcances generales. La ausencia de esta información obliga a las autoridades a trabajar con base en información que puede generar un alto grado de error en todos los niveles de estructuración de la política, mientras, al mismo tiempo, se produce un efecto altamente indeseado: las víctimas se tornan evanescentes y se esfuma su drama.

#### **4.3. Las personas sometidas a situación de desplazamiento por la violencia perciben que el Estado las ha “abandonado”**

Como se dijo: de una muestra de 1.250 hogares atendidos mediante la estrategia UNIDOS, 893 de ellos (71,4%) manifestaron que no se han beneficiado de las acciones estatales para la atención, satisfacción de derechos, reparación integral

y la superación de su estado de desplazamiento. En el fondo, se trata de una cifra abrumadora de hogares que perciben el abandono por parte del Estado. Ante esto ¿Cuál es la situación de la mayoría de hogares desplazados en el departamento de Caldas, que no son atendidos por la estrategia UNIDOS?

De forma específica, es alarmante como más del 98% de los hogares desplazados, atendidos por UNIDOS, perciben que no se han beneficiado de las acciones estatales para la garantía del derecho a la verdad y a la justicia. Como se dijo anteriormente, permite generar serias dudas acerca de la existencia de una política pública para la satisfacción de los derechos aludidos o, por lo menos, si el gobierno se los toma realmente en serio. Este respecto de la política pública se encuentra en un nivel semántico y puede cuestionarse el nivel mismo de expresión.

Finalmente, debe resaltarse que las cifras indican una clara ineficacia social de la figura de la reparación administrativa. Este procedimiento administrativo no facilita el acceso de las víctimas al goce efectivo de sus derechos fundamentales. Tal vez, la negación de la realidad objetiva de los desplazados por parte del gobierno en el nivel de expresión y la aplicación en el nivel de acción de una política que no satisface todos los derechos en clave jurídica sean causas importantes de este fenómeno.

#### **4.4 Carencia de discusión y socialización de la política**

La ausencia de socialización por parte del gobierno, tanto en la política de Estado implementada con anterioridad a la vigencia de la ley 1448 de 2011- como en las cifras del desplazamiento forzado en el departamento de Caldas, tornaron el drama del desplazamiento en un asunto conocido por unos pocos privilegiados: la divulgación de tal tragedia terminó involucrando, de manera activa, solamente a las víctimas y sus representantes (principalmente ONG), a las dependencias estatales y a los académicos. Incluso, para la obtención de la información dispersa, debe procederse en muchos casos por mecanismos excepcionales, como es la acción de tutela para acceder a los archivos oficiales. Esta es una manera inapropiada para la construcción de una política pública, en donde la crítica y la discusión documentadas sobre la información por los diferentes actores sociales y estatales, son elementos imprescindibles para garantizar la “legitimidad”, la “corrección material” y la “eficacia social” de lo que se proponga y se ejecute correspondientemente con los problemas evidenciados.

Ello es claro, por ejemplo, en el caso de la satisfacción de componentes complejos como es el caso de la reparación integral a las víctimas. La complejidad de este proceso se explica porque la atención de las víctimas exige de las autoridades públicas una política de satisfacción integral de derechos, lo cual puede traducirse procedimentalmente en que se debe garantizar el derecho a la verdad como un derecho autónomo y condición necesaria que soporta la garantía de la no repetición.

En este sentido, el derecho a la verdad individual es el principio de la construcción de la memoria histórica como un derecho colectivo de la sociedad colombiana y, específicamente, del pueblo Caldense. Asimismo, este derecho es indispensable para la satisfacción del derecho a la justicia por medio de la judicialización de los victimarios, proscribiéndose, en la práctica, la impunidad. Por otra parte, el resarcimiento de perjuicios responde a uno de los más antiguos y elementales principios de la justicia, cual es que “quien haya sufrido un daño debe ser reparado en los perjuicios”. También la indemnización a la población en circunstancias de desplazamiento es una condición económica necesaria para que las víctimas reinicien sus vidas, tras ser marcados por el desplazamiento arbitrario. Una vez satisfechos estos derechos, se debe promover la orientación de la población para ejecutar los procedimientos legales para que el Estado realice la reparación correspondiente. Sin embargo, cualquiera de estas estrategias empleada de forma aislada no garantizaría, de forma alguna, el componente de reparación. Como se pudo evidenciar, a manera ejemplificativa, este proceso sumamente complejo requiere, necesariamente, la permanente participación, socialización, discusión y actualización de la política pública.

#### **4.5 Ausencia de requisitos imprescindibles para la implementación y la eficacia de un proceso de “justicia de transición”**

Se entiende que lo expuesto hasta ahora permite evidenciar que en el caso del departamento de Caldas hasta el año 2011 no se aseguraron los derechos más básicos de las víctimas en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado.

Por una parte, los componentes de la atención humanitaria y la política social se encuentran en su mayoría en niveles semánticos: se trata de la política pública formulada pero inoperante incluso en el nivel de expresión, carece de eficacia social. A lo sumo está en niveles nominales: es la política pública formulada y en proceso inacabado de acción, esto es, sin una eficacia total desde la perspectiva social porque se aplica parcialmente. A pesar de que estos componentes no serían objeto de restricción en el marco de estrategias de justicia transicional, si se entienden que su garantía es un mínimo imprescindibles para el surgimiento y culminación de uno.

Por otra, la garantía del componente de reparación integral a las víctimas: de estándares mínimos de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, entre otros, son presupuestos indispensables para plantear un proceso de justicia transicional, así como también lo son los actos simbólicos de reconocimiento de lo acontecido y la garantía incondicional, por parte del gobierno, de no escatimar esfuerzos para impedir nuevamente la ocurrencia de hechos similares. Estos son algunos presupuestos seminales de una política pública integral que desarrolle los

niveles de prevención y protección, atención primaria de emergencia, satisfacción de derechos fundamentales y estabilización socioeconómica, retorno y reasentamiento y superación del desplazamiento forzado por la violencia, como base que facilita las condiciones de un proceso de justicia transicional. La información presentada en este escrito muestra como este componente de la política pública de reparación a las víctimas se encuentra en un nivel semántico, por lo cual, es inapropiado pensar que en el departamento de Caldas hasta el año 2011 se aplicaron estándares de justicia transicional o que se contaba con la estructura institucional y el cemento social suficiente para iniciar uno.

Ello se explica debido a que no se garantizaron de forma mínima los derechos de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, por lo cual, fácticamente, no se contaba con las condiciones mínimas para plantear estrategias de tránsito del conflicto armado hacia la paz. Además, los altísimos niveles de insatisfacción de los derechos de las víctimas implican la imposibilidad de plantear políticas graduales y de ponderación de valores y derechos, cual es una de las ideas seminales de la justicia transicional. Como se puede observar, este argumento parte de la idea de que la justicia transicional puede plantearse en escenarios donde se garanticen estándares mínimos de derechos, sin esta garantía, nada hay que ponderar por sustracción de materia.

Con lo anterior no se quiere afirmar que debe garantizarse de forma irrestricta estos estándares porque, por definición, la justicia transicional significa una estrategia política para satisfacer “gradualmente” los derechos, con lo cual, se puede superar el conflicto armado, se trata entonces de un sacrificio gradual, mas no total de derechos. De esta manera, la justicia transicional supone la satisfacción de niveles mínimos de derechos; lo que en el departamento de Caldas no había ocurrido.

Así, recapitulando, la satisfacción integral de los derechos de las víctimas no puede sacrificarse en su integridad; subyace una base mínima e innegociable. La ausencia de estas condiciones mínimas pueden impedir la emergencia y la culminación satisfactoria de un proceso de esta índole en el caso colombiano (como lo contemplado en la ley 975 de 2005 y la ley 1448 de 2011), condenándolo, a una existencia meramente formal o a un eventual fracaso.

## 5. REFERENCIAS

Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL). (2011). “Diagnóstico de Necesidades Población en Situación de Desplazamiento Caldas”. En: Archivo de la Gobernación de Caldas.

(2011a). Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado. “Análisis de la tendencia del desplazamiento forzado (1997-2010)”. En:

[www.dssa.gov.co/index.php/.../582-analisisrupda31dediciembre](http://www.dssa.gov.co/index.php/.../582-analisisrupda31dediciembre)

(2010). “Desplazamiento Forzado en Colombia”. En:

<http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/CIDH%20Desplazamiento%20Forzado%20en%20Colombia%20Marzo%202010%20para%20Canciller%20C3%ADa1.pdf>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).

(2012). Informe Anual 2011: “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible”. En:<http://www.codhes.org/>

#### CORTE CONSTITUCIONAL.

(Sentencia T- 327 de 2001). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

(Sentencia T- 098 de 2002). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

(Sentencia T- 419 de 2003). M. P. Alfredo Beltrán Sierra

(Sentencia T- 985 de 2003).M.P. Jaime Córdoba Triviño

(Sentencia T-025 de 2004). M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

(Sentencia T- 740 de 2004). M.P. Jaime Córdoba Triviño

(Sentencia T- 813 de 2004). M. P. –E- Rodrigo Uprimny Yepes

(Sentencia T- 1094 de 2004). M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

(Sentencia T- 1144 de 2005). M. P. Álvaro Tafur Galvis

(Sentencia T- 086 de 2006).M.P. Clara Inés Vargas Hernández

(Sentencia T-188 de 2007). M. P. Álvaro Tafur Galvis

(Sentencia T- 496 de 2007).M.P. Jaime Córdoba Triviño

(Sentencia T- 821 de 2007).M. P. –E- Catalina Botero Marino

(Sentencia T- 067 de 2008).M.P. Nilson Pinilla Pinilla

(Sentencia T- 488 de 2008). M. P. Mauricio González Cuervo

(Sentencia T- 418 de 2010). M. P. María Victoria Calle Correa

(Sentencia T-706 del 2011).M.P. Jorge IvánPalacioPalacio

(Sentencia C-250 de 2012). M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

(Sentencia C-253 de 2012). M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

#### CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre



de 2005. Serie C No. 134

Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140

Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148

Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia, Sentencia de 11 de de mayo de 2007. Serie C No. 163

FAMILIAS REASENTADAS PREDIO SAN MATEO. (2008, 4 de agosto). Memorial dirigido a la Procuraduría General de la Nación. Caldas.

FOUCAULT, M. (1986). “Of Other spaces”. In: *Diacritics*, I, 26

GALENANO, F. (2010). Atención a la Población Desplazada. La Corte Bajo la Lupa, Informe No. 3. Observatorio Constitucional de la Universidad de los Andes: Bogotá.

INCODER y Familias en situación de Desplazamiento. (2008a). Acta N° 20 de LA reunión celebrada el 9 de diciembre en el predio San Mateo: Caldas.

(2008b). Acta N° 21 de LA reunión celebrada el 12 de diciembre en el predio San Mateo: Caldas.

ONU. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (1998). “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998). En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>