

**LOS DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO DESPLAZADOS EN EL
DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE
REUBICACIÓN DE CARA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

**Gustavo Adolfo Rojas Bermúdez
JAIME ANDRÉS ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ
ZAMIR EDUARDO NIÑO GARCÍA**

DIRECTORA: DRA. LILIA AYDEE VELASCO ABRIL

ASESOR METODOLÓGICO: MARIO GUEVARA

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
FACULTAD DE DERECHO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURÍDICOS
BUCARAMANGA
2004**

**LOS DOCENTES DEL SECTOR PUBLICO DESPLAZADOS EN EL
DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE
REUBICACIÓN DE CARA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

**GUSTAVO ADOLFO ROJAS BERMÚDEZ
JAIME ANDRÉS ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ
ZAMIR EDUARDO NIÑO GARCÍA**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
FACULTAD DE DERECHO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURÍDICOS
BUCARAMANGA
2004**

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. ASPECTOS GENERALES DEL DESPLAZAMIENTO	3
1.1 CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.	3
1.2 LA COMPLEJIDAD DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA.	9
1.3 EVOLUCIÓN NORMATIVA SOBRE LA PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.	29
2. DESPLAZAMIENTO EN SANTANDER	41
2.1 FLUJO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SANTANDER.	41
2.1.1. ANÁLISIS DE LAS SITUACIONES DE RECEPCIÓN Y EXPULSIÓN DE POBLACIÓN DESPLAZADA POR MUNICIPIOS EN SANTANDER.	42
2.1.1.1 RECEPCIÓN.	42
2.1.1.2 EXPULSIÓN.	51
2.2.2 POBLACIÓN DESPLAZADA EN SANTANDER TENIENDO EN CUENTA LA EDAD. MENORES DE EDAD Y TERCERA EDAD	58
2.2.2.1 MENORES DE EDAD.	58
2.2.2.2 TERCERA EDAD.	61

2.2.3 POBLACIÓN DESPLAZADA EN SANTANDER TENIENDO EN CUENTA EL SEXO. EL CASO EN PARTICULAR DE LAS MUJERES.	63
3. SITUACIÓN DE LOS DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA.	66
3.1. PRESENTACIÓN.	66
3.2. DELIMITACIÓN DEL TEMA	68
3.3. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS A LOS DOCENTES EN COLOMBIA.	72
3.3.1. FORMAS MEDIANTE LAS CUALES SE EJERCE LA VIOLENCIA SOBRE LOS DOCENTES EN COLOMBIA.	72
3.3.2. ESTADÍSTICAS DE DOCENTES ASESINADOS EN COLOMBIA	76
3.3.2.1 HOMBRES.	76
3.3.2.2. MUJERES.	78
3.4. EVOLUCIÓN NORMATIVA NACIONAL Y DEPARTAMENTAL SOBRE LA PROTECCIÓN A LOS DOCENTES DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA.	79
3.5. PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ACERCA DEL TRASLADO DE DOCENTES.	96
4. EL COMITÉ DE ORDEN PÚBLICO DEPARTAMENTAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN A LOS DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO AMENAZADOS EN SANTANDER	101
4.1. COMITÉ DE ORDEN PÚBLICO DEPARTAMENTAL	
4.1.1. ESTRUCTURA DE LAS ACTAS	
4.1.2. DECISIONES DEL COMITÉ	101
4.2 RELACIÓN ESTADÍSTICA	102

4.2.1. DOCENTES CONCEPTUADOS POR EL COMITÉ DE ORDEN PÚBLICO DE SANTANDER	104 107
4.2.2. DOCENTES CONCEPTUADOS POR EL COMITÉ ESPECIAL DE DOCENTES AMENAZADOS DE SANTANDER CLASIFICADOS POR SEXO	107
4.2.3. CONSOLIDADO POR SEXOS EN SANTANDER	108
4.2.4. DOCENTES CONCEPTUADOS AÑO A AÑO POR MUNICIPIOS Y CONSOLIDADO POR MUNICIPIOS	109
4.2.5. CONSOLIDADO DE CONCEPTOS EMITIDOS POR EL COMITÉ DE ORDEN PÚBLICO	110
4.2.6. CONSOLIDADO DOCENTES DE OTROS DEPARTAMENTOS	132
CONCLUSIONES	133
BIBLIOGRAFÍA	134
	142

NOTA DE ACEPTACIÓN

Director del Proyecto

Asesor Metodológico

Bucaramanga, ____ de Julio de 2004

AGRADECIMIENTOS

- A Dios, por iluminar nuestro camino durante todo este proceso investigativo.
- Nuestros Padres, quienes con su apoyo, comprensión y entendimiento lograron hacer de este proyecto una realidad.
- A la Doctora Lilia Aydeé Velasco y al Doctor Mario Guevara, directores y asesores de este trabajo, los cuales dedicaron de su valioso tiempo y colaboraron al perfeccionamiento de cada uno de los detalles necesarios.
- A la Doctora Martha Carreño, Coordinadora del Equipo de Escalafón Docente de la Secretaria de Educación Departamental quien a través de su cooperación facilito nuestra labor.
- A los distintos funcionarios de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Santander.
- Todas las Organizaciones No Gubernamentales que colaboraron con el acceso a la distinta información aquí utilizada.
- A la Red de Solidaridad Social Seccional Santander.

INTRODUCCIÓN

A través de los años, el conflicto armado en Colombia se ha venido agudizando y con este sus consecuencias; es así como la población civil día tras día ve como se incrementa la violación a sus derechos y garantías fundamentales.

Entre los diversos sectores de la población afectados por esta guerra encontramos el de los servidores públicos, especialmente el de los docentes, quienes constantemente son obligados a abandonar sus hogares por causa de las múltiples amenazas, las cuales generalmente provienen de grupos armados al margen de la ley.

De esta manera, vimos la importancia de realizar una investigación socio-jurídica, por medio de la cual se puedan determinar varios aspectos, para ello se tendrán en cuenta: la violencia como fenómeno generador del desplazamiento, normativa expedida con el fin de brindarle protección a la población desplazada y a los docentes afectados por situación de orden público evolutivamente –docentes del departamento de Santander-, así como la política de reubicación basada en el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, en este trabajo se pretende analizar en primer lugar, los aspectos generales del desplazamiento, tanto a nivel mundial como en Colombia. En segundo lugar se investigará sobre el desplazamiento en el departamento de Santander, para esto el estudio se enfocará principalmente en cifras estadísticas, teniendo en cuenta el sexo y la edad tanto de personas recepcionadas como expulsadas del departamento. En tercer lugar, se efectuará un estudio detallado, acerca de la situación que viven los docentes del sector público en Colombia, en la cual se realizará la evolución de toda la normativa promulgada, en aras de

proteger a los educadores que de una u otra manera ven afectados sus derechos y garantías en virtud de su labor.

Finalmente, se estudiará el Comité de Orden Público de Santander como mecanismo protector de aquellos docentes del departamento que se ven afectados por la difícil situación en la que vivimos, sus decisiones, sus cifras, entre otras, para concluir con su verdadera eficacia.

1. ASPECTOS GENERALES DEL DESPLAZAMIENTO

1.1 CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

El desplazamiento forzado, si bien data de tiempo atrás en la historia universal, solo durante los últimos años ha sido considerado como un problema de la agenda global. Existe una relación estrecha entre los conflictos internos y externos y el desplazamiento de la población de sus lugares de residencia, aunque no podemos aseverar categóricamente que tales conflictos, aunados con la violencia que se presenta día a día, sean el único factor generador de dicho fenómeno, como quiera que tal movilización es producida a su vez por catástrofes naturales, el desempleo, divergencias políticas, religiosas, culturales entre otras.

Las migraciones a nivel interno se han convertido en una tragedia humanitaria creciente, al respecto señalan los informes que “El alcance de este fenómeno a nivel mundial ha generado una atención internacional creciente que se refleja en la reciente aparición de este tema en la agenda internacional y en el campo de acción de organismos internacional, organizaciones gubernamentales, tanto a nivel nacional como internacional”¹. El problema hoy tiene trascendencia y relevancia internacional.

El problema como tal ha venido creciendo vertiginosamente; según informes de la ACNUR², existen en este momento entre 20 y 25 millones de desplazados internos³ en el globo. Atendiendo otros datos, incluso se puede llegar a superar esos 25 millones⁴. La población civil se encuentra en la mira con el recrudecimiento de los conflictos internos, tal como se evidencia en informe del Secretario General de las Naciones Unidas: “La mayoría de las guerras hoy en día son guerras civiles. O al menos empiezan como tal. Y estas guerras son cualquier cosa menos benignas. Son en realidad de carácter *civil* solo en el

¹ Desplazamiento Interno y Atención Psicosocial: El reto de Reinventar la Vida. Un Estado del Arte. Organización Internacional para las Migraciones OIM. Pontificia Universidad Javeriana. Impresión de Servigraphiq Ltda. Primera Edición. Octubre de 2002. Pág. 20

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

³ http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=169

⁴ Norwegian Refugee Council. Global IDP Project www.idpproject.org

sentido de que los civiles, es decir, los no combatientes se han convertido en las principales víctimas (...) de manera convencional se hace referencia hoy en día a una proporción de bajas civiles en torno al 75%"⁵. La situación reflejada es tan crítica para el caso de los civiles, que el mismo Annan señala en otro informe que: "la proporción de bajas mortales civiles con respecto a militares, es superior a 9 a 1 en algunos casos"⁶

Ahora bien, cabe destacar para fines propios de esta investigación, la diferencia entre *desplazado* y *refugiado*; la categoría de refugiado nace en tiempos de posguerra (Segunda Guerra Mundial), la cual inicialmente, se restringía al territorio de la Europa occidental, refiriéndose a aquellas personas que por motivos de fuerza mayor, ajenos a su voluntad, eran obligados a cruzar la frontera de un país a otro. Sin embargo, el vislumbramiento del fenómeno como tal, aparece después de la Primera Guerra mundial: millones de personas huyeron de la guerra, encontrándose en países extranjeros y con ansias de volver a sus lugares de origen (aunque en ellos se vivieran situaciones difíciles), pero el miedo y las persecuciones de la época les impedía regresar, optando por su tranquilidad. Incluso las primeras organizaciones internacionales⁷ comienzan a utilizar tangencialmente este término, para brindar protección a las personas de quienes hablamos anteriormente. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y con la creación de la Organización de las Naciones Unidas ONU, la aplicación del concepto se expandió con la ayuda de la Convención de 1951 sobre el estatuto de refugiados, definiendo a estos de la siguiente manera:

"A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

⁵ ANNAN, Koffi. El problema de la intervención. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. Diciembre de 1999. Pág. 4

⁶ ANNAN, Koffi. La situación de los refugiados en el mundo. Editorial Icaria. España. 2000. Pág. 305.

⁷ Como la Liga de Naciones, fundada por el expresidente de los Estados Unidos Wilson Woodrow, quien fuere Premio Nóbel de paz en 1919.

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.⁸

⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429, de 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor el 22 de Abril de 1954.

Con la creación del término *refugiado*, se da una protección internacional a este grupo poblacional, y a su vez, dio paso para la creación de la división de la ONU conocida como ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados), la cual básicamente vela por “los derechos y bienestar de los refugiados, buscando que cada uno de los refugiados pueda ejercer su derecho a solicitar asilo, encontrar un refugio seguro en otro país y regresar voluntariamente a su país de origen”⁹.

Sin embargo, todavía existía un grupo poblacional que siendo víctima de los conflictos, aun no se encontraban catalogados específicamente dentro de los mecanismos de protección. Este grupo, es conocido como *desplazados*, **los cuales, se diferencian de los refugiados por cuanto estos últimos cruzan la frontera de su país de origen, mientras que los primeros se movilizan dentro de su territorio nacional**. Solo hasta comienzos de los años noventa, se empezaron a esbozar los primeros conceptos sobre desplazados. En efecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos reunió a un grupo de investigadores, a fin de que se compartieran experiencias sobre el “desplazamiento violento de poblaciones”, y se elaboraron algunos intentos de definición tales como “... *migraciones grupales realizadas debido al imperio de una situación violenta y exclusivamente dentro del territorio nacional*”.

En ese mismo año, la Organización de las Naciones Unidas nombra a Francis Deng, como representante del Secretario General, en asuntos referentes a *Internally Displaced Persons*¹⁰, a fin de construir el concepto y los principios rectores del desplazamiento interno, los cuales fueron acogidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La definición, atendiendo a tal informe: “*A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u*

⁹ Misión principal del ACNUR, tomada del Mandato del ACNUR (http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=25&id_sec=22)

¹⁰ Personas desplazadas internamente. En varios de los textos consultados, incluso algunos en español, utilizan la sigla IDP que hace referencia al término desplazados.

obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.¹¹⁻

Dichos principios sufrieron una leve adición¹², y en la actualidad, el documento se divide en cinco secciones que conforman los mencionados treinta principios, los cuales abordan los temas de protección a los desplazamientos, protección durante el desplazamiento, asistencia humanitaria, y todo el trato y cuidado que deberán tener los países que sufran dicho fenómeno interino.

La tarea realizada por Deng es de valor incalculable, y su aceptación fue a nivel internacional “Estos principios tuvieron una gran aceptación, fueron reconocidos por los gobiernos de la mayoría de países que afrontan el problema del desplazamiento, incluyendo autoridades, grupos o personas relacionadas con el fenómeno, por organismos internacionales y por organizaciones no gubernamentales. Han sido acogidos por la Asamblea General de Naciones Unidas y por la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra.”¹³

Lo anterior indica, que con el devenir de las guerras, conflictos y enfrentamientos internos, los gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y demás autoridades, se han estructurado un marco jurídico transnacional de protección para los desplazados internos, creándose instituciones, comités y entidades tendientes a velar por el bienestar de quienes están fuera del conflicto y sin embargo sufren sus consecuencias. A su vez, debe llegarse a una cooperación recíproca Internacional, puesto que

¹¹ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

¹² Documento E/ CN. 4/ 1998/53/Add.2, del 11 de Febrero de 1998, en el 54º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Organización de las Naciones Unidas (ONU)

¹³ Op. Cit. Pág. 24

los países más afectados por este flagelo, no cuentan con planes de contingencia necesarios para la atención: “Las limitadas posibilidades de los países que viven conflictos internos o emergencias humanitarias, han hecho que varias organizaciones internacionales desarrollen programas para proteger y asistir desplazados, enfocados prioritariamente en la asistencia humanitaria en aspectos tales como: Ayuda alimentaria, refugio, asistencia médica, agua y saneamiento básico y dotación de elementos de primera necesidad”.¹⁴ No obstante, como quiera que se ha logrado un gran avance en países como Colombia, la situación es crítica año tras año, tal y como lo evidencia informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, en el que se resalta que entre los años 1986 y 1998, se han desplazado más de un millón de personas, cifra que, de ser cierta, superaría a los desplazados de Ruanda, Burundi y Congo (Ex -Zaire)¹⁵. Luego, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones mencionadas anteriormente, sería utópico pensar que las mismas lograrían abarcar la totalidad del problema.

1.2 LA COMPLEJIDAD DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA.

El desplazamiento tanto en Colombia como en el mundo se encuentra ligado fuertemente al conflicto armado interno. La participación de diversos actores en este, dejan como principal afectado a la población civil.

¹⁴ *Ibíd.* Pág. 25

¹⁵ ALVAREZ CORREA, Miguel. MORENO, Carlos. ARIAS, Vivian. VELASCO, Azucena. COCK, Víctor. RAICES SIN TIERRA. Atención e impacto del Desplazamiento Forzoso. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría delegada para la defensa del menor y de la familia. Santa Fe de Bogotá. Mayo de 2000. Pág. 40.

Los intereses de los actores armados, desempeñan un rol fundamental para el evento de posibles migraciones, sean económicos, políticos o sociales. El afán de dominio de tales actores, se debe en muchas circunstancias, a la necesidad de explotación del área como tal, sin importar la población que en ella habite. Al respecto, “Los territorios que tienen riquezas naturales se han convertido en importantes objetivos para los grupos armados. Las fuerzas armadas irregulares financian muchas de sus actividades mediante la explotación de las zonas que están bajo su control, a menudo en colaboración con organizaciones delictivas internacionales. Estos recursos, han recrudecido la guerra en algunas regiones y la han convertido en una actividad altamente rentable: (...) los cultivos de coca y amapola en Colombia, han hecho que la guerra se convierta en fuente de enriquecimiento. Sin embargo, la financiación de los grupos armados no se restringe a estas actividades de financiamiento; la mayoría de estos grupos también emplean el secuestro y la extorsión como importantes fuentes de financiación”¹⁶. Luego, el factor económico en la guerra juega un papel fundamental para la generación de desplazamiento.

Sea cual sea el interés que mueve a los actores del conflicto a generar desplazamiento, la influencia que se crea en los habitantes del sector es enorme, como bien indica informe de la Fundación para la promoción de la cultura y la Educación Popular FUNPROCEP: “Dos elementos centrales o atributos de la violencia en las guerras civiles o irregulares son: el propósito y la producción. Se afirma que cuando al menos un actor político armado intenta gobernar a la población contra la cual usa la violencia, esta se convierte en un medio antes que un fin.

En el conflicto armado de Colombia, a menudo la violencia como instrumento se ha usado para moldear el comportamiento individual, infundiendo temor extremo a la población a la cual se le da la connotación de *terror*. Ha tenido como principal característica, que la población civil a menudo es “obligada a

¹⁶Op. Cit. Pág. 21

transferir su lealtad y sus recursos” al actor político – armado hegemónico en el territorio”¹⁷

Distintos sectores del gobierno, así como de la rama legislativa, han participado en investigaciones exhaustivas sobre el tema. La senadora Piedad Córdoba, en informe afirma:

“Para los paramilitares la razón parece radicar en la necesidad de expulsar poblaciones enteras, en su lógica de quitar apoyo a los grupos guerrilleros para repoblar territorios, a la vez que impulsar una contrarreforma agraria y exigir apoyos políticos (...) (Y en relación con las fuerzas armadas) su lógica de eliminar o neutralizar al enemigo las conduce a realizar operativos aéreos en gran escala, en donde la más afectada es la población civil ... Para la guerrilla en su lógica de expansión que requiere de financiamiento, de reclutamiento de población para la guerra, para defenderse de la ofensiva paramilitar, ejerce sobre la población civil una presión de una violencia incalculable ... Las características que reviste la confrontación armada en Colombia, en donde un punto esencial es la degradación permanente de la misma, puesto que no se acepta la normatividad existente para este tipo de conflictos, a la vez que la imposibilidad que ha tenido el Estado Colombiano para concretar y materializar una política de paz de largo plazo, se constituyen en elementos que explican en buena medida el proceso de desplazamiento permanente de la población al cual asiste el país.”¹⁸

Los intereses vinculados a la movilización de los habitantes de ciertas zonas, pasan desde lo político – militar, hasta razones meramente económicas e incluso personales: “El desplazamiento suele estar asociado a masacres, amenazas y otras practicas violentas dirigidas a la población civil y en él

¹⁷ RUIZ TORRES, Delcy. *Las violencias entrecruzadas. Estudio aproximativo de las múltiples violencias en Barrancabermeja*. Fondo Editorial de la Corporación Nuevo Arco Iris. Primera Edición. 2003. Pág. 52.

¹⁸ Senado de la República – Comisión de Conciliación y paz. Senadora Piedad Córdoba de Castro. Santa fe de Bogotá. Diciembre 18 de 1997. El desplazamiento forzado de población en Colombia: Un problema político, social y de Derechos Humanos.

participan todos los actores armados, incluido el Estado. La motivación de los responsables va dependiendo de las regiones y de sus alianzas e intereses en cada una de ellas. Se generan desplazamientos para controlar áreas estratégicas desde un punto de vista militar o político (en regiones con fuerte implantación de movimientos sociales o donde se pretende desarticular la base social del adversario), pero también por el control de la tierra y los recursos, y esto está produciendo una violenta recomposición de las estructuras de tenencia de la tierra. Hay desplazamientos ligados a la expansión de explotaciones de ganadería extensiva o de monocultivos agrícolas para la exportación (palma africana, banano); allí donde hay una perspectiva de megaproyectos (canal interoceánico Atrato-Truandó) o de inversiones extranjeras que provocarían una valorización de las tierras; en zonas de extracción de recursos naturales (oro en la Serranía de San Lucas) y energéticos (petróleo en los territorios U'wa, presas hidroeléctricas en el Chocó) y por el control de cultivos ilícitos”¹⁹.

Es preocupante también el hecho de las movilizaciones de distintas etnias indígenas, las cuales se ven obligadas a abandonar sus resguardos y tierras por razones del conflicto. Ejemplos tangibles de este caso se evidencian en la movilización en tierras chocoanas, reportadas por las oficinas protectoras de Derechos Humanos; con el fin de visitar las comunidades indígenas desplazadas de los ríos Opogadó y Bojayá, que se encuentran en Bocas de Opogadó, Puerto Antioquia y Loma de Bojayá en el departamento del Chocó, se realizó del 29 de marzo al 1 de abril de 2004, una misión conjunta de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Programa de las Naciones Unidas para el

¹⁹ *Desterrados. Desplazamiento forzado en Colombia*. GONZALEZ BUSTEROS, Mabel. Médicos sin fronteras. Informe investigativo que se puede encontrar en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/desplazmsf.html>

Desarrollo.

Del resultado de la misión realizada, las agencias de las Naciones Unidas mencionadas expresan su profunda preocupación por el desplazamiento masivo de aproximadamente 1.200 indígenas, de las comunidades de Playita, Egoróquera y Unión Baquiaza del río Opogadó, y las de Unión Cuity y Hoja Blanca del río Bojayá. Por primera vez en su historia, estas comunidades se vieron forzadas a abandonar sus resguardos por causa de los enfrentamientos entre el Frente 57 de las FARC-EP y el Bloque Élmer Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. Los desplazamientos se produjeron entre los días 20 y 29 de marzo del presente año.

La prolongada tragedia del desplazamiento es un hecho del orden transnacional, pues según información otorgada por el SISDES (Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia), la situación no es nada alentadora en las zonas fronterizas, teniendo en cuenta que dichos grupos armados traspasan la frontera con fines político militares; así mismo muchos desplazados que habitan cerca de las zonas limítrofes buscan refugio en los países colindantes; estos dos fenómenos han obligado a la militarización de las fronteras, con Perú, Ecuador y Venezuela, además de los múltiples problemas que se han presentado con Panamá por el éxodo de refugiados del Urabá que finalmente han sido repatriados, y con Brasil por la protesta hecha por este gobierno, por el supuesto uso de su territorio por parte de las fuerzas militares colombianas en persecución de guerrilleros pertenecientes a las FARC en la zona de Mitú.²⁰ Todo esto, crea un clima de tensión en general, pero especialmente afecta a la población civil que busca refugio en esos países ante el gran riesgo que corren

²⁰ Informe realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF ECHO), Cristian AID, Fondo Noruego para los Derechos Humanos, con la colaboración de diversas jurisdicciones eclesiásticas de la Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo y Personerías. Bogotá, 1998.

sus vidas cuando quedan en medio de la violencia generada por el conflicto armado, convirtiéndose este fenómeno, en un problema supranacional.

Diversas investigaciones arrojan resultados lamentables en relación con los efectos del desplazamiento sobre individuo como tal, en quien recae la mayor desgracia de este fenómeno: "El desplazamiento afecta de una manera vital al individuo, que se ve expuesto a grandes traumas como el desarraigo y los sentimientos de pérdida en todas sus dimensiones, llevando consigo las inevitables huellas que quedan indelebles en la tremenda realidad del ser como desplazado. Entre lo individual y lo social se suscita un vínculo dialéctico y la comprensión de su naturaleza es esencial para la interpretación de cualquier fenómeno social."²¹

Dentro de este contexto, los efectos colaterales también atañen a las comunidades y poblaciones, atendiendo ya sea al lugar del desplazamiento y de llegada, así como a la sociedad colombiana y la Nación Específicamente de estos últimos encontramos: "La pérdida de la credibilidad por parte de la población civil hacia el Estado como ente protector y encargado de la defensa de los derechos fundamentales; la imagen internacional de Colombia deteriorada por la violación del Derecho internacional Humanitario y de los acuerdos internacionales para la protección de la población civil; el temor generalizado de la ciudadanía a participar activamente en propuestas sociales y políticas tendientes a la búsqueda del desarrollo y la paz, atentando así contra la democracia; la destrucción de organizaciones comunitarias, gremiales y de base, y a su vez, de los proyectos comunitarios y sociales; los cambios bruscos en la distribución territorial de la población debidos al abandono del medio rural y su concentración masiva de población en los centros urbanos;

²¹ PACHECO, Hilda O. Migraciones forzosas en Centroamérica. Una interpretación psicosocial. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales. 1989.

económicamente los efectos van desde la disminución de la producción especialmente la agrícola hasta el aumento de desempleo.”²²

Por otra parte, los efectos del desplazamiento a su vez acarrear consecuencias de orden político: “Las manifestaciones violentas de intolerancia y la violación de los derechos humanos son indicativos de una crisis de gobernabilidad que se hace más crítica por la persistencia de la confrontación armada y su proceso de degradación (...) En algunos casos, los desplazados, si bien no pierden su identidad o tradición partidista, en la práctica se sienten defraudados con su colectividad porque esta no ha sido solidaria durante el desplazamiento y menos aún en su reubicación. Todo esto se conjuga con la falta de credibilidad que experimenta el desplazado con respecto al sistema jurídico, social, político y económico. Es decir, en su percepción no concibe la vida institucional.”²³

Las cifras estadísticas²⁴ indican, que hasta inicios del año 2004, el número de hogares “expulsados” o desplazados de su territorio ha sido **272.646**; a su vez, el número de personas desplazadas en el mismo lapso es **1' 244.072**. Algunos movilizaciones son del orden individual o familiar, mientras que otras se movilizan ya sea con su población o grupo étnico, generándose pues dos clasificaciones: Individual y masivo, y cuyas cifras hasta la época son:

Desplazamientos Masivos e Individuales

²² Ibídem. Pág. 75

²³ DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA. Conferencia Episcopal de Colombia. Editorial Conferencia Episcopal de Colombia. Santa fe de Bogota. 1995 Pág. 77.

²⁴ Las cifras que se muestran a continuación provienen de información tomada de la página oficial de la Red de Solidaridad Social (www.red.gov.co), institución la cual se encarga del Registro Único de la Población Desplazada, en el cual se efectúa la inscripción de las declaraciones presentadas por los hogares y personas que buscan que el Estado Colombiano les reconozca la condición de desplazado. Las distintas cifras, pueden cambiar por dos variantes: La primera es por la organización que el tome (ya sea gubernamental o no) quienes tienen su propio sistema de conteo. La segunda es por el factor de que existen ciertos desplazados que no buscan protección del Estado a través de estos medios, luego quedan fuera de las estadísticas, haciendo que el número exacto sea incierto.

Modalidad	Año	No_hogares_rec	No_personas_rec	No_hogares_exp	No_personas_exp
Individual		215330	978539	215330	978539
	1995	53	247	53	247
	1996	607	2528	607	2528
	1997	2308	10794	2308	10794
	1998	8937	33015	8937	33015
	1999	7324	27152	7324	27152
	2000	43487	202918	43487	202918
	2001	54523	261675	54523	261675
	2002	64932	296312	64932	296312
	2003	32781	142245	32781	142245
	Sin información	289	1243	289	1243
	Hasta 1994	11	39	11	39
	2004	78	371	78	371
Masivo		57316	265533	57316	265533
	1997	6	59	6	59
	1998	56	286	56	286
	1999	163	482	163	482
	2000	13544	64896	13544	64896
	2001	15489	70516	15489	70516
	2002	18204	83846	18204	83846
	2003	9804	45328	9804	45328
	2004	50	120	50	120
Total general		272646	1244072	272646	1244072

El número de desplazados por año ha ido creciendo vertiginosamente desde el año 1995, presentando hasta el momento su máximo nivel en el 2002, y teniendo una leve disminución en el año inmediatamente posterior; sin embargo según un informe especial de Radio Netherland de Holanda, en el cual fue entrevistada una funcionaria del CODHES²⁵ entre Enero y Septiembre de 2003 se registraron 175.000 nuevos desplazados (esto, en cifras más exactas, serían 650 personas al día), frente a 353.000 que se habían reportado en el mismo periodo de 2002. Es decir que la tasa nacional de desplazamiento pasó de 807 a 394 personas por cada cien mil habitantes. El informe sin embargo señala que *la merma se puede explicar, en parte, por el bajo registro que a su vez está relacionada con el temor*

²⁵ DESPLAZADOS Y CONFINADOS EN COLOMBIA. Autor: Maria Isabel García. Informe Especial de Radio Netherland de Holanda. <http://www.codhes.org.co/dsemanal.php?informe=5&report=5>.

de las víctimas a reportarse como desplazados y ser objeto de venganzas o discriminación. Además, las organizaciones humanitarias no siempre consiguen llegar a los lugares donde ocurrieron los hechos que dieron origen al desplazamiento. Otro factor que incide en la disminución del registro es que "las personas desplazadas por fumigaciones de cultivos ilícitos no son reconocidas como tales", dijo Cevallos. En zonas del Catatumbo y Arauca, fronterizas con Venezuela, así como en Putumayo y Nariño, las fumigaciones "intensas e indiscriminadas" han puesto en riesgo la seguridad alimentaria de las comunidades, que deben esperar dos años para volver a sembrar.

No es entonces una razón de orgullo el hecho de la disminución de las cifras de desplazados internos, como quiera que los actores armados ahora inciden en el confinamiento de la población rural, sin permitir la salida de los atemorizados habitantes. Al respecto, señala el informe: *El caso emblemático de "sitiamiento" es el municipio de Carmen de Atrato, en el curso bajo del río Atrato, departamento del Chocó, donde un niño de 11 años fue asesinado por cruzar el límite impuesto por los paramilitares (...) allí, hasta el mes de abril, cuando pudieron entrar delegados de Codhes junto con miembros de Naciones Unidas, "se reportaban 2.400 personas completamente bloqueadas, de un lado por grupos paramilitares y del otro por el río". El confinamiento también se manifiesta de manera aguda en el departamento de Nariño, sur del país, sobre el litoral pacífico.*²⁶

Se han aunado esfuerzos y se han asignado tareas a cada una de las entidades gubernamentales a fin de cumplir con la reubicación y protección de los desplazados. La orientación y protección es brindada en las oficinas del Ministerio Público (Personerías, defensorías del pueblo y Procuradurías); Despachos judiciales (fiscalías y juzgados); Alcaldías; Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social; unidades de orientación y atención a la población desplazada (U.A.O); parroquias o pastoral social; oficinas de la Cruz Roja Colombiana; Comité Internacional de la Cruz Roja y ONG´s de asistencia humanitaria.

²⁶ *Ibíd.*

La responsabilidad del Estado Colombiano frente a los desplazados se ha visto materializada en ciertas instituciones a través de la reglamentación de la ley 387 de 1997; una de ellas es la Red de Solidaridad Social, la cual, por delegación de funciones de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior mediante Resolución 02045 del 17 de Octubre de 2000 asume la inscripción de los desplazados bajo un sistema que se conoce como el Registro Único de la Población desplazada. Las políticas dirigidas a la protección y prevención son claras, y el mismo Estado conoce los alcances de su propia responsabilidad “Es, en primera instancia, responsabilidad del Estado Colombiano y de sus instituciones sectoriales y territoriales, responder rápida e integralmente a la crisis humanitaria provocada por el desplazamiento forzado por la violencia. Por su parte, organizaciones no gubernamentales, iglesias y organizaciones comunitarias, lo mismo que la empresa privada, la cooperación internacional, la academia y los medios de comunicación, entre otras instancias, juegan también un papel fundamental en el proceso de restablecimiento de las personas afectadas por el desplazamiento. No menos importante es que la sociedad, en su conjunto, se sensibilice y comprometa con todos los Colombianos y Colombianas que enfrentan la pérdida de su territorio, la ruptura de sus lazos familiares y comunitarios y el debilitamiento de su identidad cultural”.²⁷

La Red de Solidaridad Social, conforme el artículo 19 numeral 5 de la ley 387 de 1997, fue incluida como una de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia SNAIPD, este último “Constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada”²⁸ y con el fin de darle prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y en general a todas las personas víctimas de esta situación que se encuentren vinculadas a sus programas.

²⁷ Presentación de la *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia*, hecha por Fernando Medellín Lozano, Director General de la Red de Solidaridad Social. Grafiq Editores Ltda.. Diciembre de 2001.

²⁸ Ley 387 de 1997, artículo 5.

Como se mencionaba anteriormente, su labor principal es registrar a nivel Nacional a los desplazados, es decir llevar un control estadístico de dichas víctimas e incluir en sus programas a todas aquellas personas que cumplan con los requisitos legales. Esto, a través del SUR, o Sistema Único de Registro, el cual “fue diseñado para que las personas desplazadas presenten ante el Ministerio Público, o ante un despacho judicial, una declaración de los hechos que ocasionaron su desplazamiento, para que de acuerdo con la ley, ser incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y acceder a los beneficios que la ley establece para esta población. En este sentido, el SUR indica el número de personas desplazadas que solicitan atención del Estado”²⁹ .

El desplazado debe acudir a una de las entidades anteriormente nombradas, en donde hará una declaración sobre los hechos que provocaron su desplazamiento; El Sistema Único de Registro cuenta con diversas herramientas para las declaraciones:

1. Formato Único de Declaración: Diligenciado por las oficinas del Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación o Personerías) y permite conseguir información de la población desplazada que voluntariamente acude a estas instancias a presentar declaración, con el fin de acceder a los beneficios consagrados en la ley 387 de 1997. Los despachos judiciales, que también pueden recibir declaración, elaboran un documento en el que se reúne la misma información que se puede recoger en el formato.
2. Formato de valoración de declaraciones: Permite consignar el resultado de la valoración de la declaración, realizada por las Unidades territoriales de la Red de Solidaridad Social, según los criterios establecidos en el Decreto 2569 de 2.000.

²⁹ Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia. Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. Grafiq Editores Ltda. Bogotá. Diciembre de 2001. Aparte Red Nacional de Información. P 2.

3. Formato de Caracterización básica del Hogar: Diligenciado por las ONG que prestan atención humanitaria por administración delegada, por las Unidades de Atención y orientación a la Población Desplazada (UAO) o por las Unidades Territoriales de la Red. La información que se recoge en este formato complementa la caracterización de los hogares desplazados, contenida en el Formato Único de Declaración, y permite al SNAIPD, contar con la información para definir políticas que reconozcan el impacto diferenciado por género, edad y etnia.

4. Formato de seguimiento de ayudas entregadas: Tiene por objeto reunir la información requerida para realizar el seguimiento a los recursos invertidos por el SNAIPD y alertar sobre la necesidad de nuevos recursos. Es diligenciado por las ONG que prestan asistencia humanitaria, por las UAO o por las Unidades Territoriales de la Red.”³⁰

La declaración debe ser presentada en un periodo máximo de un (1) año contado a partir de los hechos que produjeron el desplazamiento; dicha manifestación deberá ser entregada³¹, en caso de desplazamiento individual o familiar por una persona en representación del hogar; si estamos ante un desplazamiento masivo, la labor será realizada por los Comités Municipales o Distritales de atención a la población desplazada, las autoridades municipales o el Ministerio Público, además se realizará un censo del total de las personas afectadas; dichas declaraciones serán enviadas a la Red de Solidaridad Social a la Unidad Territorial de “La Red” de la jurisdicción donde presentó la declaración.

³⁰ *Ibíd.* Págs. 3 – 4. Es preciso hacer aclaración que las entidades que trabajan en acopio para el SNAIPD, ya tienen formatos estandarizados, a fin de agilizar los procesos de recepción de las declaraciones y valoración de las mismas. A su vez, se busca hacer una sistematización de datos para que la Red de Solidaridad Social tenga datos oficiales en la materia.

³¹ *Ibíd.* Pág. 13

Una vez recibida la declaración, se continúa con el paso de “Valoración de la declaración y decisión sobre la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada”³², en el cual, según lo reglamentado por el Decreto 2569 de 2.000, los receptores “tienen un término hasta de 15 días hábiles para realizar la valoración y decidir si se incluye, o no, al hogar en cuestión en el Registro Único de Población Desplazada.”³³

La valoración hecha por la Red se clasifica en:

1. Includido: Cuando la persona o el hogar cumple con los parámetros y requisitos señalados tanto por la ley como por los decretos reglamentarios.
2. No includido: Cuando la declaración resulte contraria a la verdad; cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que la persona no cumpla con la calidad de Desplazado señalada por el artículo primero de la ley 387 de 1997 o cuando el interesado no efectúe la declaración y solicite la inscripción en el registro después de un año de acaecidos los hechos generadores del desplazamiento.
3. Cesado: Refiere a que la condición de desplazado cesará, y por ende, el reconocimiento que el Estado hace sobre él, ya sea por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le hayan permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de asentamiento, o por que la persona haya sido excluida del Registro Único de Población desplazada.
4. Excludido: En el caso de esta valoración, la persona debe encontrarse en el Registro y se presenta ya sea porque los hechos declarados por la persona son falsos (sin perjuicio de las sanciones penales), porque el desplazado no coopera o participa en los programas y acciones que con ocasión del mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su

³² *Ibidem*. Pág. 5.

³³ *Ibidem*. Pág. 5.

situación, desarrolle el Estado o en el evento en que cese la condición de desplazado.

En caso de que la decisión sea negativa³⁴ “Tiene derecho a interponer los recursos de reposición previstos en la legislación Colombiana, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la notificación”³⁵ Pero si por el contrario la petición fue aceptada (incluido en el registro), el desplazado será cobijado por los programas organizados, garantizándoseles necesidades básicas tales como vivienda, alimentación, salud y educación.

Posterior a esta valoración y por último, viene la etapa de “Retroalimentación de la Información”, en la cual “Las Unidades Territoriales deben enviar al nivel central de la Red la información digitada de las declaraciones recibidas y valoradas, según el calendario establecido por la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada, de la Red de Solidaridad Social”.³⁶ Lo anterior con el fin de que exista información actualizada por parte de todos los agentes, en razón a cómo ha sido la atención y en qué cantidad, y suplir aquellos vacíos que se encuentren para que el cubrimiento sea integral.

Ahora bien, en lo referente al presupuesto que maneja la Red, por el despliegue humano tan grande que se requiere para la atención en todo el país, los principales gastos son de funcionamiento y nómina; los gastos se dirigen principalmente al pago de salarios, bonificaciones, afiliaciones a seguridad social y cajas de compensación entre otros. El gasto también va dirigido a atención de emergencias y desastres, y atención directa a la comunidad, tales como implantación del programa para la atención integral de núcleos familiares y en la calle o cuyo sustento se deriva de la labor de recuperación de material reciclable de basuras en municipios, implantación del programa de desarrollo rural de la Bota caucana, prevención y atención para la población desplazada, asistencia a

³⁴ Es decir que la valoración hecha fue la de NO INCLUIDO

³⁵ Op. cit. Pág. 5

³⁶ Ibídem Pág. 6

víctimas de la violencia política en Colombia, asistencia integral para la población indígena entre otros. El presupuesto varía de conformidad a las necesidades y compromisos que adquieran en la institución, y los aportes que haga tanto el sector público como privado.³⁷

La Red de Solidaridad Social además cumple otras importantes funciones tales como la administración del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población desplazada, así como la evaluación de la seguridad de los desplazados, labor que realiza en acopio con el Ministerio Público, La Iglesia y las ONG que tienen actividades humanitarias en zonas donde se produce este fenómeno.

Nótese cómo la Red de Solidaridad Social tiene una invaluable misión, en cuanto a la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia, constituyéndose como la entidad protectora de los desplazados en nuestro país.

Por otro lado, también debemos resaltar la labor humanitaria que con respecto al problema del desplazamiento en Colombia han venido desarrollando diferentes Organizaciones no Gubernamentales (ONG), en diversos lugares del país donde se requiere dicha ayuda, aun cuando la labor de estas es relativamente voluntaria³⁸.

Algunas ONG poseen cobertura local, mientras que otras, que han venido consiguiendo los recursos suficientes, se han extendido a nivel nacional, convirtiéndose la consecución de recursos como una de las mayores preocupaciones de estas organizaciones, teniendo en cuenta que de estos depende su desarrollo y supervivencia. La comunidad internacional ha venido ofreciendo un aporte cualitativo y cuantitativo importante, destinado de manera

³⁷ Algunas de las partidas anteriormente mencionadas, refieren a la ejecución presupuestal para el año 2.003. En la misma página de la red (www.red.gov.co) es accesible detallar los presupuestos de años anteriores como 2001 y 2002 respectivamente.

³⁸ El carácter voluntario de participación de las ONG, hasta cierto punto se convierte en obligatorio. En algunos de los planes que se han adelantado para fines de registro, atención humanitaria e incluso, prestación de aspectos esenciales como la educación y la salud, se incluyen a las ONG como parte esencial y vital dentro de este proceso. Al respecto consúltese en la Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. Grafiq Editores. Bogotá. 2001.

exclusiva al desplazamiento forzoso en nuestro país, con el cual se respaldan diferentes proyectos en beneficio de este grupo de personas, a través de las ONG nacionales. Sin embargo, a pesar de su gran interés, su colaboración ha disminuido, debido a la situación que se vive en otras partes del mundo tal y como sucede en Irak y Uganda, países que atraviesan por un problema humanitario sin duda alguna mayor al nuestro.

Por su parte, el SENA, por medio de la “Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada”, la cual es desconocida por la mayoría de los Colombianos, cumple diferentes labores tales como: Servir de enlace con la Oficina de Atención para la población Desplazada por la Violencia, para el desarrollo de acciones de capacitación profesional integral, gestionar los formularios sobre Atención integral a la Población Desplazada, llevar el archivo sobre datos estadísticos de atención a esta población, realizar los informes de seguimiento de los compromisos adquiridos con los desplazados y los demás que puedan ser exigidos por la Oficina de Atención Integral a la Población Desplazada y estudiar el fenómeno del desplazamiento forzoso en la región y formular, con base en este análisis, los programas de atención a esa población.³⁹

Desafortunadamente, el SENA no ha sido ajeno a múltiples inconvenientes cuando de su colaboración con el sector de la población desplazada se habla, siendo la falta de recursos para el pago de transporte del desplazado hacia el lugar de estudio y la poca o nula educación escolar que tiene un gran sector de los desplazados, dos de los principales problemas que se presentan.⁴⁰

Tratándose de organismos u organizaciones internacionales, el apoyo ha sido incondicional. El Gobierno Colombiano en 1997 solicitó al ACNUR prestar su asesoría a las instituciones nacionales encargadas de atender a la población desplazada. Con el consentimiento del Secretario General de las Naciones

³⁹ Ob. Cit. Pág. 254 y 255.

⁴⁰ Ibidem.

Unidas, el ACNUR respondió favorablemente a la solicitud del Gobierno Nacional y en Junio de 1998 abrió una oficina en Bogotá, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la capacidad nacional de respuesta al problema de desplazamiento. Posteriormente, y dada la necesidad, fueron creadas otras tres oficinas de terreno: Apartadó, Barrancabermeja y Puerto Asís. Atendiendo a su experiencia y conocimiento en cuanto a refugiados y migraciones forzadas de personas, el ACNUR en Colombia ha venido desarrollando diferentes labores tales como⁴¹: Proporcionar cooperación técnica a las autoridades nacionales y a sectores sociales organizados en el diseño de políticas efectivas para la atención integral de la protección desplazada tanto en la etapa de emergencia, como en la de soluciones; apoyar el fortalecimiento de los mecanismos internos de protección de los derechos humanos en general y de los desplazados en particular así como de sus propias organizaciones; colaborar en el diseño de estrategias para prevenir las causas del desplazamiento forzado de personas; contribuir al diseño de estrategias que permitan mitigar las consecuencias del desplazamiento forzado en los casos en que este sea inevitable; apoyar la evaluación, el diseño y la promoción de soluciones duraderas para las personas desplazadas; implementar programas de difusión de las normas aplicables y de capacitación del propósito de contribuir al cumplimiento de la normativa pertinente y en particular de la ley 287 de 1997 y su reglamentación; colaborar con el diseño y puesta en marcha de un sistema único de Registro e instrumentos confiables de recolección y procesamiento de información sobre distintos aspectos del desplazamiento forzado de personas⁴² y fortalecer mecanismos de coordinación entre el Estado y los organismos nacionales e internacionales que trabajan con población desplazada por la violencia.

⁴¹ www.acnur.org.co

⁴² El ACNUR, aunque tiene su propia base de datos estadísticos, trabaja en conjunto con la Red de Solidaridad Social, la cual, como mencionamos anteriormente, está encargada del Registro Único de la población desplazada.

También ha sido vital el rol del Comité Internacional de la Cruz Roja, el cual dispone una delegación desde 1980 en Colombia y cuenta con 16 oficinas en ciudades y pueblos. Su tarea específica para el caso que abordamos es que “los grupos armados muestren un mayor respeto por el derecho internacional humanitario, sobre todo en relación con la protección debida a los no combatientes, y prestar ayuda de emergencia a las personas desplazadas y a otras víctimas del conflicto”⁴³. En el año 2003, este organismo en asocio con la Cruz Roja Colombiana ayudó 105.000 nuevos desplazados⁴⁴. Dado que mantienen una presencia regular en las zonas más afectadas por el conflicto armado, los delegados del CICR pueden identificar rápidamente los casos de desplazamientos masivos y brindar una asistencia oportuna y efectiva.

Una de las entidades privadas sin ánimo de lucro que trabaja con esta causa es el CODHES (Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento) la cual, desde el año 1992 *promueve la defensa de los Derechos Humanos y la consolidación de la paz en Colombia por medio de la construcción de un trabajo en Red sobre el problema del desplazamiento forzado y la construcción de cultura ciudadana a través de una amplia divulgación y difusión del conocimiento generado por la investigación*⁴⁵. El Codhes ha servido como una herramienta de documentación para investigadores, docentes, estudiantes y demás agentes que quieran indagar sobre el tema de la movilización forzada. Sus tareas fundamentales son: Promover la prevención de las causas del desplazamiento forzado, atención humanitaria de emergencia y post emergencia, protección y recuperación socio económica y psicosocial de la población desplazada; evidenciar el fenómeno del desplazamiento forzado y sensibilizar frente a esta problemática al Estado, la Sociedad Civil y la Comunidad Internacional; caracterizar el problema del desplazamiento forzado en sus causas, dinámicas y consecuencias sociales, económicas, culturales, políticas y regionales; analizar las

⁴³ <http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/colombia?OpenDocument>

⁴⁴ *Ibidem*. Sin embargo, la labor humanitaria del Comité Internacional de la Cruz Roja, se extiende más allá de las estadísticas, como quiera que es un actor neutro del conflicto que está brindando constantemente apoyo.

⁴⁵ <http://www.codhes.org.co/acerca.php>

formas de intervención institucional y contribuir a la formulación de alternativas institucionales de resolución democrática y social; contribuir en la construcción de propuestas sociales frente a la problemática de la población desplazada y avanzar en la consolidación Institucional de Codhes para garantizar el logro de sus objetivos⁴⁶.

A través de estas entidades, y de la normativa que se adelante sobre el tema, el Estado colombiano debe cumplir fielmente con sus fines sociales, que según el artículo 2 de la Constitución Política son: “Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...) mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”⁴⁷. Con relación a la efectivización de estos fines en la población desplazada la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-227 de 1997 con Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero se pronuncia de la siguiente forma “es finalidad del Estado garantizar la efectividad de esos derechos (Art. 2 C.N.), luego tratándose de desplazados, a quienes se les afecta su derecho primario a residir en el lugar que deseen dentro de la República, es inhumano a todas luces afectarles también la posibilidad de circular para salvar sus vidas propias y las de sus familias”.

Así mismo, este precepto constitucional tiene desarrollo legal en el artículo 3 de la ley 387 de 1997 al expresar que es responsabilidad del Estado colombiano la formulación de políticas y la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento. También el Estado responderá cuando el fenómeno ya se ha presentado, suministrando ayuda a las personas afectadas mediante la estabilización socio económica de los desplazados. De la misma manera, el Estado debe dar una solución definitiva a esta población, facilitando el retorno o el reubicamiento.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Constitución Política de Colombia, Art. 2°.

No obstante, y pese a que el Estado ha transformado su obligación a normatividad y creación de instituciones protectoras, para muchos, los vacíos son infinitos; al respecto señala el propio Francis Deng “Desde que visité por primera vez Colombia en 1.994, el gobierno ha promulgado leyes y ha creado marcos institucionales destinados a ayudar a los desplazados. Pero las leyes no se hacen cumplir, los desplazados reciben poca o ninguna protección y se estima que en 1997 solo un 20 por ciento recibió una combinación de ayuda alimentaria, alojamiento y atención médica. Según los informes, solo el 15 por ciento de los niños desplazados asisten a la escuela, en parte porque los padres no pueden costear los libros y los uniformes y carecen de documentación.”⁴⁸ Incluso, el Estado Colombiano ha soportado las acusaciones de diversos organismos Internacionales frente a la supuesta inacción sobre algunos hechos: “Por otra parte, Amnistía Internacional ve con preocupación la actitud del gobierno Colombiano de no reaccionar ante las acusaciones de las fuerzas de seguridad a las comunidades de paz y a otras comunidades desplazadas de la región de estar vinculadas con la guerrilla. Esta inacción expone a dichas comunidades a seguir sufriendo ataques y amenazas de los paramilitares e invita a éstos a que cometan nuevas violaciones de derechos humanos.”⁴⁹

Tener claro para finalizar, que el desplazado como tal no pierde derecho alguno, por ende, la protección brindada por el Estado dirigida a el, su familia y su comunidad es de importante atención. Luego, toda persona desplazada por la violencia en Colombia tiene básicamente los siguientes derechos: Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales; tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende, como mínimo, a)

⁴⁸ DENG, Francis M. “Don’t overlook Colombia’s Humanitarian Crisis”, Christian Science Monitor, 6 de Octubre de 1999.

⁴⁹ COLOMBIA RETORNO A LA ESPERANZA. Amnistía internacional. Editorial Amnistía Internacional. Pág. 73

alimentos esenciales y agua potable, b) alojamiento y vivienda básicos, c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud; tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional; tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo. Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo; como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.⁵⁰

1.3 EVOLUCION NORMATIVA SOBRE LA PROTECCION A LA POBLACION DESPLAZADA

El problema migracional interno hasta hace poco se toma con la importancia que amerita, lo cual ha despertado la preocupación de múltiples sectores de la sociedad así como del propio Estado, quienes realizan diferentes labores (creación de normas, búsqueda de apoyo privado, etc.), tendientes a dar prontas

⁵⁰ www.red.gov.co.

soluciones a dicho fenómeno, la cuales desafortunadamente han sido insuficientes.

Solo hasta el año de 1997, el Gobierno despertó ante esta problemática y creó la Ley 387 de 1997, en la cual *Se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*⁵¹. Con la aparición de esta ley se unifican ciertos conceptos que se encontraban difusos dentro de la legislación nacional, en decretos Nacionales y Departamentales, circulares y directivas de la presidencia de la República entre otros.

Los antecedentes de esta ley son relativamente escasos. El Gobierno Nacional, a través del documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica) 2804 de Septiembre de 1995, fijó políticas para la atención integral a la población desplazada. (...) El Gobierno Nacional, consciente de la magnitud de la problemática del desplazamiento interno en Colombia y sus graves efectos sobre los derechos humanos, renueva su compromiso con la población desplazada, incluida aquella ubicada en las zonas de frontera, por causas asociadas a la violencia. Igualmente, reafirma que esta política busca crear las condiciones para prevenir la ocurrencia del desplazamiento y facilitar el retorno voluntario de esta población a su lugar de origen.

Sin embargo, una política dirigida a un sector de la población rural debe enmarcarse dentro de un contexto más amplio. Como respuesta a los altos niveles de pobreza y exclusión que vive el campo colombiano, el Gobierno Nacional suscribió el Contrato Social Rural, el cual integra políticas públicas de distintos sectores, con el fin de mejorar la calidad de vida de esta población. Es a partir de los compromisos y programas diseñados para dar ejecución al Contrato como

⁵¹ Ley 387 de 1997.

deben definirse las acciones específicas que se deriven de esta política de atención integral a la población desplazada por la violencia.

El Gobierno Nacional, previa evaluación de los programas que se han desarrollado hasta el momento, ve la necesidad de presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Social el presente documento que actualiza y adecua lo relacionado con la estructura y las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política consignada en el Documento CONPES No. 2804 de 1995.⁵²

Con base en el CONPES 2804 del año 95, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expide el acuerdo 006 del 19 de marzo de 1997, para regular los mismos fines y a través del cual tal institución se compromete a dar prioridad en sus asignaciones primarias a la población desplazada por la violencia: *La población beneficiaria de las acciones del ICBF dentro del programa de que trata el presente Acuerdo serán las familias desplazadas por la violencia, reportadas a través de la "Red Nacional de Información para atender población desplazada por la Violencia", dando prioridad a mujeres embarazadas, madres lactantes y menores de 18 años*⁵³. Se trazan también ciertas estrategias para cumplir con los objetivos, por medio de mecanismos de prevención, atención inmediata humanitaria, y consolidación y estabilización a través de métodos readaptivos.

La legislación intentó cobijar a su vez, aspectos más profundos. El 5 de Diciembre de 1996, se dicta el Decreto 2217 de 1996, el cual establece un programa de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales. El decreto en mención señala como se debe hacer la distribución de las tierras y que autoridades deben participar en dicho proceso.

⁵² Documentos CONPES No 2804 de 1995.

⁵³ Acuerdo 006 de 1997 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.

El Decreto 976 de 1997 fue en cierto modo un abre bocas para la norma rectora en materia de desplazamiento (ley 387/97), en virtud a que le dio a este fenómeno la misma naturaleza que los desastres y las calamidades. Esto sirvió para que el Fondo Nacional de Calamidades, ente creado por el Decreto 1547 de 1984, proveyera atención a las necesidades de los desplazados. Según el decreto: *“Es necesario promover el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, para lo cual se requiere la definición y desarrollo de acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y acceso a los programas sociales del gobierno”*⁵⁴

Ya vistos los antecedentes, es necesario adentrarnos en el estudio de la ley 387 de 1997. Esta consta de cuatro títulos: El primero, que hace referencia al desplazado interno y la responsabilidad del Estado. En este, se conceptualiza el término desplazado y aunque con ciertas modificaciones formales, como es la exclusión de la causa de “catástrofes naturales”, la estructura base de esta definición fue tomada de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno estructurados por Francis Deng⁵⁵. El concepto de desplazado que contempla la ley, se ha utilizado para toda la normativa tanto reglamentaria de la misma, como la que le ha precedido en aspectos similares. Al mismo tiempo, el título I señala los principios orientadores que debe seguir tal normativa en protección a quienes ya se encuentren desplazados; el derecho que tienen los colombianos a no ser desplazados y el deber del Estado de facilitar la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social. Por último, el título I trata de la responsabilidad que debe tener el Estado frente a esta problemática, adoptando las medidas necesarias de prevención, protección, consolidación y estabilización socio-económica.

⁵⁴ Decreto numero 976 de 1997

⁵⁵ Véase punto 1.1. “Contexto de Desplazamiento Forzado”

El título II trata la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la Violencia⁵⁶, traza sus objetivos e indica su constitución. Dicho Sistema tiene un órgano consultivo y asesor, encargado de formular las políticas y garantizar la asignación presupuestal de los programas llamado Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. En este título se trata precisamente de la conformación y constitución de dicho Consejo. Por otra parte, se da pie para la creación de los Comités municipales, Distritales y Departamentales para la Atención integral a la Población Desplazada por la Violencia y de las acciones de los mismos. Se trata también de un Plan de Atención para los Desplazados, de una Red Nacional de Información para la atención a la población desplazada entre otros.

Quizás el aspecto más importante que trata este título es el referido a la prevención de desplazamiento, señalado en el artículo 14 de la ley. Allí, se trazan ciertas directivas como es la de promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de convivencia, estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que pueda generar el desplazamiento entre otros. Como dijimos anteriormente, el Gobierno ha canalizado esfuerzos en protección más no prevención en cuanto al desplazamiento refiere. No se pueden despreciar las medidas trazadas por la ley, sin embargo, consideramos que el Gobierno debe plantear políticas un poco más fuertes al respecto, aumentando el pie de fuerza pública en las zonas con mas riesgo de “expulsión”, protegiendo a las autoridades de la región, líderes comunitarios y población en general.

Siguiendo con el orden del título II, también señala parámetros de atención humanitaria de emergencia, condiciones del retorno de la población, consolidación y estabilización socio – económica, cesación de la condición de desplazado forzado, las instituciones del Estado que se encuentran comprometidas con la atención a los desplazados como son el INCORA, FINAGRO, Ministerio de

⁵⁶ O para lo que anteriormente manejábamos referente a siglas SNAIPD.

Agricultura, Instituto de Fomento Industrial, ICBF, Red de Solidaridad Social, SENA, CNTV entre otras. Finalmente, toca lo concerniente al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, su objeto, recursos, administración y reglamentación.

El título III señala un marco de protección jurídica, haciendo relación en primer lugar a una preferencia con la definición de su situación militar, se explica en que procesos judiciales y administrativos es parte el desplazado y la perturbación de la posesión de sus bienes para efectos civiles de prescripción.

Para finalizar, el título IV regula disposiciones generales como lo es la protección que debe brindar la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el apoyo que el gobierno brinda a las ONG's y demás organizaciones de desplazados y los requisitos generales que deben cumplir las personas para recibir la protección que brinda el Gobierno en esta materia.

Era preciso, después de la innovación legal que surgió con la ley 387 de 1997, y siguiendo con el marco que creó la misma, que el Gobierno Nacional diera una reglamentación estructurada. El Ministerio del Interior en el mes de enero de 1998, dicta el Decreto número 173, a través del cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. A través de este decreto se reglamenta lo señalado en el artículo 9 de la ley 387 de 1997, y por ende, se elaboran los objetivos del plan, en los cuales se abre participación directa a los organismos internacionales, ONG's, la comunidad que por competencia o mandato deban o deseen colaborar. Al mismo tiempo, se dictan las estrategias hacia las cuales debe estar encaminado el Plan Nacional que son:

1. Estrategia de prevención: Encaminada directamente a *desarticular o neutralizar la acción de los múltiples actores y procesos de violencia que generan el desplazamiento y presentar alternativas eficaces de protección a la vida, la integridad y libertad personales de la población civil respecto a las situaciones del conflicto armado y la violencia generalizada. El concepto de prevención también comprende la promoción de los derechos humanos y el DIH*⁵⁷. La estrategia de prevención comprende líneas de acción en política, comunicación, pedagogía, investigación, distensión y protección.

2. Estrategia de atención humanitaria de emergencia: Dirige acciones de atención inmediata a *la población desplazada, individual, familiar y colectivamente, tendientes a garantizar y satisfacer las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia, alojamiento transitorio, seguridad y protección y organización comunitaria. En esta última, la participación de las mujeres deberá ser garantizada.*⁵⁸ Comprende líneas de acción de seguridad alimentaria, salud, transporte, protección y seguridad, alojamiento, atención educativa y participación y organización comunitaria.

3. Estrategia de consolidación y estabilización socio – económica: Sigue el mismo curso de su título, y busca básicamente la reincorporación del desplazado y reasentamiento a su lugar de origen. En este punto, el Estado asume una responsabilidad gigantesca, como quiera que debe garantizar al afectado no solo óptimas condiciones de vida, sino contribuir al desarrollo local y regional de la zona; esto se conoce como *Consolidación y estabilización socio – económica del retorno o la reubicación* y que centra sus políticas básicamente en dar acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

⁵⁷ Inciso primero, numeral 2.1, Artículo primero del Decreto número 173 de 1998 (Enero 26)

⁵⁸ Inciso primero, numeral 2.2, Artículo primero del Decreto Número 173 de 1998 (Enero 26)

Por último, el decreto reglamenta lo referente a la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, al Observatorio del Desplazamiento Forzado.

La reglamentación de la ley continuó con el Decreto 501 de 1998, el cual estableció la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. En este Decreto se señala la naturaleza del Fondo, el cual es una *cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuentas*⁵⁹; al mismo tiempo señala cuales son sus objetivos, quien debe ejercer su administración, cómo debe ser su organización y dirección; el Decreto también dicta las funciones de la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia⁶⁰

En el mes de Febrero del año siguiente se dicta el Decreto 290 de 1999, en el cual *se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno.*⁶¹ Se da entonces, cumplimiento a lo señalado en los principios del artículo segundo de la ley, como es el respeto por sus derechos civiles. A su vez, este decreto tiene la peculiaridad de apartarse un poco de la reglamentación del sistema y enfocarse en un problema específico del desplazado como es la necesidad de registrarse civilmente en la condición de “expulsado” de su territorio.

La función que le fue designada a la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada en el Decreto 501 de 1998 fue asignada a la Red de Solidaridad Social mediante el Decreto 489 del 11 de Marzo de 1999. En virtud a

⁵⁹ Artículo 1, Decreto 501 de 1998 (Marzo 13)

⁶⁰ Véase el mismo decreto, artículo 7.

⁶¹ Decreto 190 de 1999

los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, a fin de evitar duplicidad en las funciones, se le asignaron durante este año labores importantes a la Red de Solidaridad Social. Tal fue el caso de la administración del Fondo a que hace mención la ley 387 de 1997, que también se delego a esta entidad a fin de que la maneje como una cuenta separada, mediante el Decreto 1547 de 1999.

Con el devenir de la reglamentación de la ley 387 de 1997, se asignaron más funciones a la RSS⁶². El Decreto 2569 de 2000 evita la “dispersión institucional” para la atención a los desplazados, canalizando las funciones sobre la Red y creando el “Registro Único de la Población Desplazada”: *El Registro se constituirá en una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia.*⁶³ El decreto, como es debido, reglamenta todo lo referente al registro de población, y los pasos que se deben seguir para estar en el. La coordinación de la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada, de la cual ya se había reglamentado en el Decreto 173 de 1998, se entrega la RSS, así como la Atención Humanitaria de Emergencia y la estabilización socio – económica. Por último, reglamenta lo referente a los Comités municipales, Distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia que señala el artículo 7 de la ley 387 de 1997. Este decreto en particular, es una arteria funcional de la reglamentación de la ley 187 de 1997 y dicta pautas específicas para la consecución que en ella se encuentran.

Las instancias más importantes de trabajo que conforman el SNAIPD⁶⁴ son precisamente estos Comités Departamentales para la Atención Integral a la

⁶² Red de Solidaridad Social.

⁶³ Inciso segundo, artículo 4, Título III del Decreto 2569 del 2000 (Diciembre 12)

⁶⁴ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia

Población Desplazada por la Violencia: “Los Comités Departamentales son, por excelencia, las instancias articuladoras del Sistema, de la política y de la asignación de los recursos en su territorio; son alimentados por los Comités municipales y Distritales y tienen como insumos básicos las iniciativas identificadas en las Mesas Permanentes de Trabajo con Población Desplazada, como escenarios de participación ciudadana en condiciones de equidad.”⁶⁵ Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, los Comités Departamentales tienen tareas prioritarias:

1. Diagnóstico y Monitoreo: Cada comité debe construir mapas de la situación de riesgo de desplazamiento en su territorio, y realizar un análisis de contexto situacional sobre la problemática y las condiciones de la población desplazada. Llevará a cabo esta tarea con base en los insumos que reciba de los Comités Municipales y Distritales y de otras entidades del SNAIPD, así como el Sistema Único de Registro y del sistema de Estimación del Desplazamiento forzado por Fuentes Contrastadas, de la Red de Solidaridad Social. Es necesario tener en cuenta, especialmente, la situación de desplazamiento de comunidades indígenas, comunidades negras, mujeres, niños y niñas. Además, el Comité Departamental emitirá periódicamente reporte sobre las principales tendencias generadoras de desplazamiento.
2. Asesoría técnica: Se asumen tareas como la de apoyar, capacitar y brindar asistencia técnica a los Comités municipales y Distritales para la atención a la población desplazada; prestar asesoría a los desplazados para indicarles con que mecanismos de participación cuentan, entre otras. (...)
3. Coordinación Interinstitucional: Cada Comité Departamental deberá formular su Plan Integral Único para la Atención y la prevención del desplazamiento

⁶⁵ Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia. Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. Grafiq Editores Ltda. Bogotá. Diciembre de 2001. Aparte estrategias de coordinación interinstitucional y participación social. Pág. 2

forzado en el Departamento. La formulación se hará a partir de las necesidades planteadas por los Comités Municipales y tendrá en cuenta tanto los componentes establecidos en el CONPES 3057 de 1999 como las propuestas resultantes de desarrollo de estrategia de fortalecimiento de SNAIPD y la disponibilidad de recursos nacionales y locales.

4. Seguimiento: Entre estas tareas, se busca establecer un sistema de seguimiento a las ofertas institucionales y a los servicios de atención y prevención; establecer mecanismos de seguimiento al funcionamiento del Sistema, en el Departamento respectivo, y a los Resultados de las Mesas Permanentes de Trabajo con población desplazada entre otros.
5. Difusión, capacitación e información a diferentes niveles: Consiste en informar a las familias que han sido forzadas a desplazarse sobre la política y los proyectos de atención integral a la población desplazada, y capacitarlas en lo relativo a los procesos y los procedimientos que deben seguir para acceder a los diferentes servicios.⁶⁶

Los años 2001 y 2002 fueron los más críticos en cifras de desplazamiento forzado tanto masivo como individual. En esta instancia, al Gobierno le quedaba centrarse un poco más en la protección a quienes ya se habían desplazado a las cabeceras de los municipios y ciudades principales, y promover políticas de movilización y regreso a sus lugares de origen. Se expide el 24 de Mayo de 2001, el Decreto 951, el cual establece el subsidio de vivienda para la población desplazada. Dichos subsidios, se podrán entregar siempre y cuando se desarrollen programas de retorno y reubicación de la población al lugar del desplazamiento inicial, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan. La finalidad de este decreto es lograr que el desplazado vuelva a su tierra con un aliciente, el cual

⁶⁶ *Ibidem*. Pág. 3-5

es tener vivienda propia con facilidades que le otorga el Gobierno, y descongestionar así las grandes capitales atestadas de desplazados con todo lo que esto conlleva (desempleo, enfermedades, inseguridad e incluso pérdida de identidad). El subsidio también va dirigido para la compra de vivienda usada, arrendamiento, compra de materiales de construcción e indica los requisitos que deben seguir los postulantes a este subsidio, así como la manera de su selección por parte de las autoridades competentes⁶⁷.

Posterior a esta reglamentación, se expide el Decreto 2007 de 2001, que hace referencia a *“lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación”*.⁶⁸ El decreto dicta disposiciones generales como la de declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona y limitaciones a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales⁶⁹ por parte de los Comités Municipales, Distritales o Departamentales; acumulación de tiempo para la titulación de baldíos; requisitos especiales para la enajenación de bienes rurales entre otras.

El Decreto 2562 de 2001, reglamenta la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia, junto con otras disposiciones. A través de esta norma, se fijan criterios y requisitos para el acceso a la población desplazada a tal servicio, la adecuación de las instalaciones, la formación y actualización de los docentes, así como la atención prioritaria en educación en sitios de retorno o reubicación, cuando ya se halla determinado la atención humanitaria de emergencia y sea posible la prestación del servicio.

⁶⁷ Decreto 950 de 2001

⁶⁸ Decreto 2007 de 2001 (Septiembre 24)

⁶⁹ *Ibíd.* Artículo 1.

2. DESPLAZAMIENTO EN SANTANDER

2.1 FLUJO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SANTANDER.

En los últimos años, el departamento de Santander ha sido testigo de un aumento considerable de población desplazada, aunque otros departamentos como Antioquia, Bolívar, Magdalena, César y Chocó manejan cifras superiores a las del nuestro, lo cual no indica que el desplazamiento en Santander sea un problema a ignorar.

Por su ubicación geográfica, Santander resulta ser un punto “atractivo” si así le podemos llamar como opción de punto de llegada de algunos desplazados de municipios aledaños, si tenemos en cuenta que limita con Antioquia, Cesar, Norte de Santander, y que tiene relativa cercanía con Sucre, Magdalena e incluso el Tolima, entes territoriales estos que presentan las más altas cifras de expulsión de población a nivel nacional.⁷⁰

Las estadísticas reportadas para nuestro departamento hasta la fecha son⁷¹:

Num. hogares receptores	Num. personas receptoras	Num. hogares expulsados	Num. personas expulsados
12182	54855	7812	35161

2.1.1. ANÁLISIS DE LAS SITUACIONES DE RECEPCIÓN Y EXPULSIÓN DE POBLACIÓN DESPLAZADA POR MUNICIPIOS EN SANTANDER.

2.1.1.1 RECEPCIÓN

⁷⁰ Atendiendo a datos proporcionados por el Sistema Único de Registro (SUR), Santander ocupa el catorceavo puesto en expulsión de población, precedido por departamentos con cifras exorbitantes como Antioquia (238.884), Bolívar (140.152), Magdalena (88.116), Cesar (77.316) entre otros. Sin embargo, es el noveno departamento receptor de desplazados en el país precedido por Antioquia, Bolívar, Sucre, Bogotá D.C., Valle del Cauca, La Guajira, Cesar y Córdoba respectivamente. www.red.gov.co.

⁷¹http://www.red.gov.co/Download/Files/Registro_SUR/Registro_SUR_Mzo_31_2004/Registro_SUR_Mzo_31_web_Deptal.htm

Bucaramanga y su área metropolitana (Piedecuesta, Girón y Floridablanca), así como Lebrija, han sido los principales municipios receptores en Santander, de personas desplazadas por la violencia; puesto que se ve en los grandes municipios, la posibilidad de salir adelante, consiguiendo un trabajo y educación para sus hijos, y pensando en que la ayuda del Estado se logra de una manera más rápida y eficaz en las ciudades capitales y sus municipios aledaños. “La capital” es sinónimo de oportunidades, tal y como lo demuestra el siguiente estudio:

“Entre las razones que manifestaron los desplazados para escoger a Bogotá como sitio de llegada, se destacan aquellas relacionadas con la seguridad que proviene del tamaño de la ciudad. Esto posibilita, cierta invisibilidad social y ofrece una buena garantía de que el actor o actores de la amenaza o persecución que precedieron al desplazamiento, no los puedan ubicar, dejando abierta la esperanza de reiniciar un proceso de vida en paz. Otro motivo importante, nace de la expectativa que genera, el hecho de que las principales instituciones del Estado, tengan su asiento en la capital, lo que es considerado como una mayor garantía a la hora de pedir y recibir ayuda. Un último factor lo conforma la imagen que se tiene de la capital como un sitio donde se puede conseguir empleo”⁷².

En lo que refiere específicamente a Bucaramanga, los asentamientos de desplazados se ubican a nivel de la periferia, o en sitios relativamente alejados del casco urbano; tal es el caso del Café Madrid:

“(…) Es un barrio deprimido del norte de Bucaramanga, habitado tradicionalmente por una población de estratos 0, 1, 2.

El norte de Bucaramanga, sector de que hace parte el Café Madrid, alberga características plurales. Dentro de estas, que muchos de sus barrios, surgieron de

⁷² ÁLVAREZ CORREA, Miguel. MORENO, Carlos. ARIAS, Vivian. VELASCO, Azucena. COCK, Víctor. RAÍCES SIN TIERRA. Atención e impacto del Desplazamiento Forzoso. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría delegada para la defensa del menor y de la familia. Santa Fe de Bogotá. Mayo de 2000. Pág. 78.

una manera espontánea y sin planeación, como producto de invasiones promovidas por destechados y desplazados de distintas violencias; que un sector importante de las industrias de la ciudad, tienen sus sedes y centro de operaciones allí, como “Bavaria”, “Cementos Diamante”, “Espumas Santander” y “Transcolombia”, entre otros⁷³. También la pobreza histórica que han soportado sus habitantes, que a pesar de la adversidad, conservan la esperanza que en el futuro y desarrollan iniciativas económicas pequeñas, para dar continuidad a su proyecto de vida y el de los suyos” ⁷⁴

La capital es el primer receptor de desplazados en el Departamento. Y aunque el sector del Café Madrid es el mayor asentamiento, no todos se encuentran allí. Sin embargo la zona en mención, la cual en una época fue la principal estación del ferrocarril de Bucaramanga, se tornó insuficiente por la gran cantidad de moradores. Súmese a esto la falta de servicios básicos o esenciales como agua, habitación, unidades sanitarias y luz.⁷⁵ En este sector residen aproximadamente 5.000 desplazados, de los cuales, 2.700 son menores de edad.⁷⁶

Las cifras que se tienen para Bucaramanga, proporcionadas por la Red hasta la fecha son:

⁷³ Jorge A. Lozada – Gloria Inés Rodríguez R. – Igor Enrique Rodríguez E., *Pirámides Inversas, Juventud diversa. Una aproximación a la realidad juvenil en el Sector norte de Bucaramanga*, GTZ, FUNPROCEP, Enero de 2003, Pág. 14

⁷⁴ HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. *Inocencia Silenciada... niñez afectada por el conflicto armado en Santander*. Editorial Códice. Gobernación de Santander. Pág. 91

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

BUCARAMANGA

Num. hogares receptores	Num. personas receptoras	Masculino receptor	Femenino Receptor
4390	20226	9947	10279

El puerto petrolero de Barrancabermeja ocupa el segundo lugar en recepción de población desplazada. Y es que la violencia en esta ciudad, se remonta tiempo atrás, tal y como lo indica el siguiente estudio “históricamente en la región ha existido diversos actores armados que han irrumpido violentamente, con características específicas según el momento o la época. Como principales tenemos en 1929 la insurrección Bolchevique en San Vicente de Chucurí; el 9 de Abril de 1948, con una resistencia popular que se presenta en Yondó, San Vicente de Chucurí, Puerto Wilches y, fundamentalmente, con la conformación de la junta Revolucionaria de Gobierno y las Milicias Populares en Barrancabermeja durante *“los diez días de poder popular”*; durante el periodo de La Violencia, se expresan en forma violenta, el Estado, contra el movimiento sindical y las poblaciones simpatizantes del levantamiento popular del 9 de Abril; las guerrillas liberales y la ejercida por la policía chulavita y las contraguerrillas conservadoras”⁷⁷. Este municipio ha sido uno de los más azotados por la violencia en Colombia.

“La ciudad de Barrancabermeja ha contado con actores armados permanentes a través de su historia, quienes se han caracterizado por incidir en los espacios de participación y decisión de la población civil tanto en lo privado como en lo público, primero aprovechando las condiciones de marginalidad de la población, luego a partir de la imposición de normas y reglas de vida, más adelante estableciendo relaciones utilitaristas con la población para lograr sus propósitos y finalmente mediante el uso del poder de las armas, la intimidación y el terror.”⁷⁸

⁷⁷ RUIZ TORRES, Delcy. Las Violencias entrecruzadas. Estudio aproximativo de las múltiples violencias en Barrancabermeja. Fondo Editorial de la Corporación Nuevo Arco Iris. 2003. Pág. 74

⁷⁸ *Ibidem*. Pág. 185

Las estadísticas muestran al puerto petrolero con la siguiente recepción:

BARRANCABERMEJA

Num. hogares receptores	Num. personas receptoras	Masculino receptor	Femenino Receptor
2586	11737	5842	5829

Siguiendo a Barrancabermeja, encontramos a Floridablanca, el cual presenta a su vez un alto índice de recepción. Así como Bucaramanga tiene un centro de asentamiento de desplazados como es el Café Madrid, Floridablanca cuenta con *Villanasareth* ubicado en el barrio La Cumbre de este municipio:

“Villanasareth, es un terreno de ladera y escarpa, que alberga 255 ranchos de familias destechadas y desplazadas en el barrio La Cumbre del municipio de Floridablanca. De estas, 87 corresponden a familias desplazadas.”⁷⁹.

Este asentamiento fue producto de un proceso de recuperación de tierra, adelantado por desplazados y destechados, que desde el 26 de Mayo del 2000 se tomaron este terreno, ubicándose los desplazados en la parte alta y los destechados en la parte baja del mismo.

En Villanasareth, se hace presente la diversidad, toda vez que allí se albergan destechados y desplazados y se juntan plurales culturas a las que pertenecen los

⁷⁹ CASTELLANOS PULIDO, Jorge. VILLAMIZAR NIÑO, Yasmín. SILVA, Beatriz. GOMEZ, Viviana. Diagnóstico socioeconómico de la población desplazada asentada en el área metropolitana de Bucaramanga. Corporación para el Desarrollo de Santander COMPROMISO. Project Counselling Service -PCS-, Distrigraf impresores. Pág. 22

desplazados. Diversidad, que se funde o desdibuja frente a las necesidades comunes y la organización social para satisfacerlas”⁸⁰

POBLACIÓN DE VILLANASARETH 2002⁸¹

No. Familias	No. Personas	No. Mujeres	No. Hombres	No. jóvenes	No. Niñas	No. Niños
87	391	58	83	46	96	108

Junto con el asentamiento de Villanasareth, el número de desplazados en Floridablanca recibidos hasta la fecha son⁸²

FLORIDABLANCA

Num. hogares receptores	Num. personas receptoras	Masculino receptor	Femenino Receptor
1318	5898	2916	2982

En orden de recepción, vendría el municipio de Girón:

GIRON

Num. hogares receptores	Num. personas receptoras	Masculino receptor	Femenino Receptor
967	4730	2327	2403

Finalizando con los municipios del casco urbano, Piedecuesta es el que seguiría en orden. También se da el caso de un asentamiento principal de desplazados:

⁸⁰ HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. *Inocencia Silenciada... niñez afectada por el conflicto armado en Santander*. Editorial Códice. Gobernación de Santander. Pág. 100

⁸¹ *Ibidem*. Pág. 101.

⁸² http://www.red.gov.co/Download/Files/Registro_SUR/Registro_SUR_Mzo_31_2004/Registro_SUR_Mzo_31_web_Deptal.htm

“Guatiguará, es una vereda del municipio de Piedecuesta, en la que destechados y desplazados han hecho un alto en su camino, para sembrar raíces, y satisfacer apremiantes necesidades. Para los primeros, de carácter económico y social, y para los segundos, de carácter económico, social y humanitario.

En Guatiguará, se registran tres asentamientos de desplazados: “Nueva Colombia”, “La Vega” y “Altos de Guatiguará”. Se estima que aproximadamente 860 familias residen en estos tres asentamientos, y que de estas, aproximadamente 2.500 a 3.000 miembros con niños y niñas.

(...)

Estudios regionales, estiman que en un alto porcentaje, el desplazamiento de las familias que residen en Guatiguará, se generó antes de 1997 y en ese mismo año. La misma fuente, identifica como responsables de los desplazamientos la insurgencia, con un porcentaje de 8.57; a las autodefensas con un 2.86% y del respecto restante 88% a actores que no fueron (sic) respondidos o identificados en la muestra del estudio regional mencionado”⁸³

Los datos estimados por el SUR (Red de Solidaridad Social) son:

PIEDECUESTA

Num. hogares receptores	Num. personas receptoras	Masculino receptor	Femenino Receptor
643	2782	1381	1401

Lo anteriormente referenciado, en lo que respecta directamente a Bucaramanga y su área metropolitana, así como Barrancabermeja quienes son los receptores

⁸³ HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. *Inocencia Silenciada... niñez afectada por el conflicto armado en Santander*. Editorial Códice. Gobernación de Santander. Pág. 107 - 108

primarios de población en nuestro Departamento. Las cifras estadísticas de los demás municipios se relacionan a continuación:

MUNICIPIO	Num. Hogares receptores	Num. Personas receptores	Masculinos receptores	Femenino receptores
Aguada	0	0	0	0
Albania	0	0	0	0
Aratoca	5	22	9	13
Barbosa	87	376	183	193
Barichara	2	14	9	5
Betulia	2	12	5	7
Bolívar	10	48	25	23
California	0	0	0	0
Capitanejo	3	18	7	11
Carcasí	1	7	6	1
Cepitá	1	2	1	1
Cerrito	75	342	195	147
Charalá	2	10	5	5
Charta	2	4	1	3
Chima	12	56	27	29
Chipatá	1	1	1	0
Cimitarra	9	54	22	32
Concepción	5	30	16	14
Confines	1	5	2	3
Contratación	15	73	32	41

MUNICIPIO	Num. Hogares receptores	Num. Personas receptores	Masculino receptores	Femenino receptores
Coromoro	0	0	0	0
Curití	0	0	0	0
El Carmen de Chucurí	7	11	7	4
El Guacamayo	0	0	0	0
El Peñon	0	0	0	0
El Playón	180	639	351	288
Encino	76	165	112	53
Enciso	0	0	0	0
Florián	0	0	0	0
Galán	1	1	1	0
Gámbita	1	1	1	0
Guaca	0	0	0	0
Guacamayo	3	16	7	9
Guadalupe	3	7	3	4
Guavatá	2	11	6	5
Guepsa	8	28	15	13
Hato	1	2	1	1
Jesús María	0	0	0	0
Jordán	0	0	0	0
La Belleza	0	0	0	0
La Paz	1	3	1	2
Landazurí	39	191	104	87
Lebrija	261	1280	650	630
Los Santos	0	0	0	0
Macaravita	0	0	0	0

MUNICIPIO	Num. Hogares Receptores	Num. Personas receptores	Masculino receptores	Femenino receptores
Málaga	57	249	116	133
Matanza	31	179	88	91
Mogotes	0	0	0	0
Molagavita	0	0	0	0
Ocamonte	0	0	0	0
Oiba	2	10	5	5
Onzaga	1	1	0	1
Palmar	0	0	0	0
Palmas Socorro	6	27	17	10
Páramo	0	0	0	0
Pinchote	0	0	0	0
Puente Nacional	2	11	7	4
Puerto Parra	14	52	29	23
Puerto Wilches	137	452	259	193
Rionegro	46	268	131	137
Sabana de Torres	33	148	87	61
San Andrés	5	21	9	12
San Benito	0	0	0	0
San Gil	17	74	39	35
San Joaquín	1	4	2	2
San José de Miranda	0	0	0	0

MUNICIPIO	Num. Hogares receptores	Num. personas receptores	Masculino receptores	Femenino receptores
San Miguel	0	0	0	0
San Vicente de Chucurí	10	57	28	29
Santa Bárbara	1	4	3	1
Santa Helena del Opón	1	5	3	2
Simacota	9	30	17	13
Socorro	33	157	80	77
Suaita	0	0	0	0
Sucre	3	21	10	11
Surata	9	52	30	22
Tona	5	27	12	15
V. San José	0	0	0	0
Vélez	21	90	49	41
Vetas	0	0	0	0
Villanueva	0	0	0	0
Zapatoca	9	36	15	21

2.1.1.2 EXPULSION

Las estadísticas también refieren a los departamentos expulsores de población⁸⁴. En algunos casos no existe concordancia entre los departamentos expulsores y

⁸⁴http://www.red.gov.co/Download/Files/Registro_SUR/Registro_SUR_Mzo_31_2004/Registro_SUR_Mzo_31_web_Deptal.htm

los departamentos receptores, como quiera que la Red de Solidaridad Social hace un trabajo de manera Seccional, en el cual, el nivel de estadísticas y conteo para tales efectos es de carácter ya sea regional o departamental, siendo delegado a las unidades seccionales en cada territorio; y es casi imposible hacer un seguimiento estricto de cada desplazado.

En la capital del departamento, el número de hogares expulsados ha sido de 280; mientras que la relación de personas expulsadas es de 1156. Existe una relativa igualdad en la proporción entre hombre y mujeres expulsados de esta ciudad, tal y como se aprecia en la gráfica:

BUCARAMANGA

Num. hogares expulsados	Num. personas expulsadas	Hombres expulsados	Mujeres expulsadas
280	1156	584	572

Atendiendo las estadísticas, el municipio que presenta mayor expulsión en el departamento es Barrancabermeja. Las razones anteriormente citadas⁸⁵, explican el porqué de los niveles de expulsión.

Barrancabermeja, en forma tradicional ha soportado la presencia activa y el dominio de actores armados, que han militarizado la sociedad, han atentado contra su tejido social y principalmente contra la población civil. Desde comienzos de la década de los setenta del Siglo XX, ésta localidad había soportado la tradicional influencia de la insurgencia, representada en las guerrillas clásicas o de primera generación, del ELN, las FARC-EP, y el EPL. Desde 2001, se encuentra sometida a la influencia de las autodefensas, que incluso han hecho presencia en

⁸⁵ Véase punto 2.2.1.1 RECEPCIÓN.

barrios donde la insurgencia no había ejercido su influencia mediante presencia permanente⁸⁶

BARRANCABERMEJA

Num. hogares expulsados	Num. personas expulsadas	Hombres expulsados	Mujeres expulsadas
2416	10599	5205	5394

En los municipios aledaños al casco urbano de la capital Santandereana, el fenómeno de la expulsión es relativamente reducido en comparación con el caso de la recepción. Sin embargo, las cifras no dejan de ser alarmantes si se tiene en cuenta que es en Bucaramanga y sus alrededores donde se tiene mayor presencia del Estado. Las estadísticas proporcionadas por la Red⁸⁷, señalan que de los municipios más cercanos, Lebrija es el que cuenta con la mayor expulsión:

MUNICIPIO	Num. hogares expulsados	Num. personas expulsados	Hombres expulsados	Mujeres expulsadas
Floridablanca	10	45	22	23
Girón	92	423	214	209
Piedecuesta	35	189	86	103
Lebrija	236	1193	601	592

⁸⁶ HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. *Inocencia Silenciada... niñez afectada por el conflicto armado en Santander*. Editorial Códice. Gobernación de Santander. Pág. 114

⁸⁷ *Ibidem*. Pág. 119.

Dentro de los registros del SUR⁸⁸, el único municipio del departamento de Santander que no presenta estadísticas de expulsión de hogares u personas desplazadas hasta la fecha es Palmas del Socorro. Los demás 86 municipios presentan cifras; algunas alarmantes y otras reducidas, pero de sumo cuidado. A continuación, una relación de los hogares y personas expulsadas de los restantes municipios del Departamento de Santander.

MUNICIPIO	Num. Hogares expulsados	Num. Personas expulsadas	Hombres expulsados	Mujeres expulsadas
Aguada	8	45	25	20
Albania	25	106	53	53
Aratocha	3	13	5	8
Barbosa	19	73	35	38
Barichara	6	34	22	12
Betulia	57	266	124	142
Bolivar	89	423	218	205
California	11	56	29	27
Capitanejo	83	375	175	200
Carcasí	22	130	58	72
Cepitá	12	41	16	25
Cerrito	74	351	210	141
Charalá	12	30	12	18
Charta	44	185	91	94
Chima	34	141	74	67
Chipatá	8	37	14	23
Cimitarra	156	674	325	349

⁸⁸ “Sistema Único de Registro”, que lleva el registro de la población desplazada, del cual se hablo anteriormente.

MUNICIPIO	Num. hogares expulsados	Num. personas expulsadas	Hombres expulsados	Mujeres expulsadas
Concepción	24	99	39	60
Confines	5	29	14	15
Contratación	18	63	34	29
Coromoro	17	78	38	40
Curití	3	9	5	4
El Carmen de Chucurí	107	450	234	216
El Guacamayo	0	4	2	2
El Peñon	41	170	77	93
El Playón	289	1342	703	639
Encino	2	5	3	2
Enciso	18	73	35	38
Florián	30	140	64	76
Galán	11	38	15	23
Gámbita	45	211	107	104
Guaca	48	201	100	101
Guacamayo	1	11	4	7
Guadalupe	4	15	6	9
Guavatá	10	45	24	21
Guepsa	8	29	12	17
Hato	6	32	15	17
Jesús María	6	28	12	16
Jordán	1	5	2	3
La Belleza	39	145	66	79
La Paz	19	88	42	46
Landazuri	173	784	401	383

MUNICIPIO	Num. hogares expulsados	Num. personas expulsadas	Hombres expulsados	Mujeres expulsadas
Los Santos	8	21	14	7
Macaravita	45	210	94	116
Málaga	96	387	186	201
Matanza	122	596	307	289
Mogotes	29	139	73	66
Molagavita	27	142	71	71
Ocamonte	5	11	6	5
Oiba	7	30	15	15
Onzaga	14	56	22	34
Palmar	2	7	4	3
Palmas Socorro	0	0	0	0
Páramo	2	11	6	5
Pinchote	3	11	6	5
Puente Nacional	14	59	26	33
Puerto Parra	38	152	69	84
Puerto Wilches	395	1752	854	898
Rionegro	269	1328	642	686
Sabana de Torres	441	2110	1100	1010
San Andrés	70	326	150	176
San Benito	16	66	36	30
San Gil	12	41	21	20
San Joaquín	5	23	14	9

MUNICIPIO	Num. Hogares expulsados	Num. personas expulsadas	Hombres expulsados	Mujeres expulsadas
San José de Miranda	8	24	13	11
San Miguel	10	50	26	24
San Vicente de Chucurí	359	1697	877	820
Santa Bárbara	10	37	17	20
Santa Helena del Opón	117	584	294	290
Simacota	205	980	519	461
Socorro	9	32	14	18
Suaita	20	86	43	37
Sucre	81	359	177	182
Surata	168	786	388	398
Tona	29	136	65	71
V. San José	2	16	6	10
Vélez	22	101	46	55
Vetas	2	14	8	6
Villa Nueva	3	13	9	4
Zapatoca	41	196	102	95

2.2.2 POBLACIÓN DESPLAZADA EN SANTANDER TENIENDO EN CUENTA LA EDAD. MENORES DE EDAD Y TERCERA EDAD

2.2.2.1 MENORES DE EDAD

El fenómeno de desplazamiento no ha tenido distinción en lo que a edad refiere en Santander. El caso de la niñez en particular es preocupante, puesto que además de ser afectados directos por el desplazamiento, se ven inmersos en el conflicto, siendo muchos de ellos obligados a participar en el juego de la guerra como combatientes: “Entre los hechos más dolorosos que se sufren en el actual conflicto armado Colombiano, sin duda es el peor el reclutamiento y sacrificio de los niños, lo mismo que las consecuencias que sobre ellos recaen junto a sus padres o peor, separados de ellos. El mundo entero y en su nombre la Organización de las Naciones Unidas está propendiendo de tiempo atrás a denunciar este hecho conturbador donde aconteciere, para lo cual, ha dado aprobación a normas que forman parte del Derecho Internacional Humanitario, y ha designado altos funcionarios encargados de ejercer constante trabajo sobre la faz de la tierra, porque desde 1945 el mundo no ha padecido guerras generalizadas, ha registrado no pocos conflictos en el interior de varios países a lo largo y ancho del orbe”.⁸⁹ Los estudios realizados afirman que las múltiples causas de vinculación al caso de los grupos armados pueden ser entre otras la difícil situación económica de las familias, la percepción de no futuro, el antecedente de familiares vinculados con grupos armados, vínculos afectivos o de amistad, deseos de venganza, violencia intrafamiliar, atracción por las armas, reclutamiento forzado y seducción ideológica⁹⁰. Las causas, sean a quien sean atribuibles, son devastadoras.

⁸⁹ GOMEZ GOMEZ, Alfonso. En prologo para el libro *los niños de la guerra en Colombia*. Edición Federación Despertar Oriente. Bucaramanga. 2002. Pág. 9.

⁹⁰ HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. *Inocencia Silenciada... niñez afectada por el conflicto armado en Santander*. Editorial Códice. Gobernación de Santander. Pág. 130.

Volviendo al tema de la niñez desplazada como tal, las consecuencias generadoras de estos impactos migracionales son inmensurables en el menor, en virtud a que la comprensión del conflicto no es total en la mayoría de los casos, y no se percibe cuales son las verdaderas causas de la guerra: “El niño que ha sufrido un proceso de violentación como el desplazamiento, vive un vuelco total en cuanto a la percepción de si mismo, fruto no solo del dolor vivido por el evento, sino además por conflictos encontrados en los espacios receptores. Se observan modificaciones en el entorno, en la dinámica cotidiana, en la disponibilidad de los recursos, etc., que se convierten en caldo de cultivo para la generación de más violencia”⁹¹.

Es de vital importancia la atención inmediata a la problemática social que se genera alrededor del desplazamiento del menor, en especial en el contexto geográfico que ocupa nuestro estudio, puesto que en Santander el 43% de la población es menor de edad. Siendo así las cosas, la atención debe ser inminente; sin embargo, investigaciones soportan falta de atención a la misma:

“En Santander, la niñez soporta el impacto de diversas formas de violencia, que impiden la materialización de sus derechos, afectan su presente y comprometen su futuro. A esta realidad se agrega, como agravante, la carencia o insuficiencia en las diferentes provincias de políticas, planes y programas dirigidos en forma específica a la atención de la niñez y a la protección de sus derechos, tanto por parte del estado como de los sectores no gubernamentales.

Estas carencias o insuficiencias, se tornan más relevantes, cuando se trata de niños y niñas afectados por el conflicto armado, dado que las dinámicas del mismo, registran en el futuro inmediato un escalamiento mayor, con un creciente

⁹¹ ÁLVAREZ CORREA, Miguel. MORENO, Carlos. ARIAS, Vivian. VELASCO, Azucena. COCK, Víctor. RAÍCES SIN TIERRA. Atención e impacto del Desplazamiento Forzoso. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría delegada para la defensa del menor y de la familia. Santa Fe de Bogotá. Mayo de 2000. Pág. 168

impacto sobre la población civil. También porque las huellas que deja en los niños y las niñas, esta forma de violencia, puede incidir en la profundización y retroalimentación del ciclo de la violencia, mediante espirales de odios y deseos de venganza.”⁹²

Como lo venimos haciendo en este aparte, relacionaremos las cifras de desplazamiento en menores de 18 años, bajo el mismo esquema que las registra la Red⁹³, de recepción y expulsión de población de cada Departamento en particular.

RECEPCIÓN

AÑO	Personas menores de 18 años recibidas en Santander
Hasta 1994	5
1995	24
1996	23
1997	323
1998	2165
1999	942
2000	3874
2001	7347
2002	6309
2003	3060
2004 ⁹⁴	489
TOTAL	24.561

⁹² HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. *Inocencia Silenciada... niñez afectada por el conflicto armado en Santander*. Editorial Códice. Gobernación de Santander. Pág. 61.

⁹³ http://www.red.gov.co/Download/Files/Registro_SUR/Registro_SUR_Mzo_31_2004/Registro_SUR_Mzo_31_web_Género_edad.htm

⁹⁴ Datos contabilizados de este año hasta la fecha de Abril 16 de 2004.

Siguiendo con el tema, los datos de expulsión que se presentan hasta la fecha, con relación a los menores de edad son⁹⁵:

EXPULSION

AÑO	Personas menores de 18 años expulsadas de Santander
1995	33
1996	64
1997	363
1998	1429
1999	518
2000	1781
2001	5614
2002	4021
2003	1885
2004 ⁹⁶	204
TOTAL	15.912

2.2.2.2 TERCERA EDAD

Según información consultada en bases estadísticas de la ONU⁹⁷, una de cada diez personas en el mundo tienen más de 60 años., y se estima, que para el año 2050, una de cada cinco contará con esta edad. La problemática se agudiza, si

⁹⁵http://www.red.gov.co/Download/Files/Registro_SUR/Registro_SUR_Mzo_31_2004/Registro_SUR_Mzo_31_web_Género_edad.htm

⁹⁶ Ibidem. Datos contabilizados de este año hasta la fecha 16 de Abril de 2004.

⁹⁷ www.un.org

tenemos en cuenta que los desplazados de la tercera edad, no están habilitados en la mayoría de los casos como fuerza de trabajo y se ven en la imperiosa necesidad de tomar dos caminos: O la ayuda incondicional del Estado o la mendicidad.

Por la notoriedad del problema, es indispensable referenciar como blanco de recepción y expulsión en Santander a la población mayor de 65 años, catalogada dentro del grupo de la tercera edad⁹⁸. Las cifras en cuanto a recepción son las siguientes:

RECEPCIÓN

AÑO	Personas de la Tercera Edad recibidas en Santander
Hasta 1994	0
1995	0
1996	0
1997	13
1998	67
1999	32
2000	173
2001	417
2002	335
2003	99
2004 ⁹⁹	14
TOTAL	1.150

⁹⁸http://www.red.gov.co/Download/Files/Registro_SUR/Registro_SUR_Mzo_31_2004/Registro_SUR_Mzo_31_web_Género_edad.htm

⁹⁹ Datos contabilizados de este año hasta 16 de Abril de 2004.

EXPULSIÓN

AÑO	Personas de la Tercera edad expulsadas de Santander
Hasta 1994	0
1995	0
1996	1
1997	132
1998	29
1999	24
2000	85
2001	294
2002	222
2003	82
2004 ¹⁰⁰	8
TOTAL	877

2.2.3 POBLACIÓN DESPLAZADA EN SANTANDER TENIENDO EN CUENTA EL SEXO. EL CASO EN PARTICULAR DE LAS MUJERES

Entre la población desplazada de nuestro país encontramos que un alto porcentaje corresponde a mujeres:

“El desplazamiento tiene impactos específicos sobre las mujeres; en su mayoría, éstas se convierten en jefas de hogar debido a la viudez, a la ruptura de sus relaciones de pareja, o a la pérdida de su compañero o de sus hijos. Aparte de que el destierro ocasiona un fuerte trauma psicológico, el desplazamiento hace recaer casi exclusivamente en ellas la responsabilidad del sostenimiento afectivo y económico de la familia.

¹⁰⁰ Datos contabilizados de este año hasta 16 de Abril de 2004.

El desplazamiento de mujeres incide en el aumento de la población femenina en condiciones de pobreza en las ciudades y localidades de llegada. Lograr allí la estabilización de los hogares encabezados por mujeres es un proceso muy difícil, debido a las grandes responsabilidades que éstas tienen que asumir en un medio nuevo y desconocido. Atender a este grupo poblacional desde la perspectiva de promoción de las mujeres jefas de hogar se constituye, entonces, en una estrategia para mitigar el desmejoramiento de las condiciones de vida de la población que ha sido desplazada.”¹⁰¹ Las estadísticas señalan los siguientes datos en cuanto a recepción:

RECEPCIÓN

AÑO	Mujeres recibidas en Santander
Hasta 1994	5
1995	18
1996	24
1997	335
1998	2146
1999	1154
2000	4170
2001	7679
2002	6730
2003	3142
2004 ¹⁰²	461
TOTAL	25.864

¹⁰¹ red.gov.co/guía/msms/estadística/población_mujeres.asp

¹⁰² Datos contabilizados de este año hasta 16 de Abril de 2004.

EXPULSIÓN

AÑO	Mujeres expulsadas en Santander
HASTA 1994	5
1995	28
1996	66
1997	344
1998	1365
1999	614
2000	2091
2001	5918
2002	4371
2003	1939
2004 ¹⁰³	198
TOTAL	16.939

¹⁰³ Datos contabilizados de este año hasta 16 de Abril de 2004.

3. SITUACIÓN DE LOS DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA

3.1. PRESENTACIÓN

El desplazamiento forzado no discrimina religiones, sexo, edad u ocupación; en nuestro país, encontramos los servidores públicos, como uno de los sectores visiblemente afectados por este flagelo¹⁰⁴, situación que los obliga a cambiar su sitio de residencia y sus actividades habituales, forzados a romper sus vínculos familiares, sociales y laborales, con el fin de proteger su vida, integridad física, seguridad y libertad, derechos estos que se encuentran seriamente amenazados por la violencia que se vive en Colombia.

Los docentes del sector público, funcionarios de dicho sector, se ven afectados por múltiples amenazas, así como por actos violentos, haciéndolos huir de sus lugares de trabajo. Esta circunstancia conlleva a que un gran número de maestros renuncien a sus cargos o los abandonen, migrando hacia otras zonas que les puedan brindar la seguridad y tranquilidad que perdieron.

Como prueba de la situación que viven los docentes en nuestro departamento, existen publicaciones de prensa local, entre estas podemos encontrar la divulgada el día sábado 16 de febrero de 2.002, página 2B de Vanguardia Liberal, la cual se titula *Doce maestros amenazados en Santander*, “En blanco de la intolerancia de los grupos armados al margen de la ley, se convirtieron los docentes del departamento.

¹⁰⁴ Según el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia “son servidores públicos los miembros de corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”.

En los 46 días que han corrido del presente año, una profesora fue asesinada y 12 maestros más que trabajaban en diferentes regiones de Santander, han sido amenazados”¹⁰⁵.

(...) “Como consecuencia de ello, maestros que trabajaban en las provincias de Soto, García Rovira, Mares, y Guanentá, han tenido que salir huyendo de sus zonas de residencia, para poder salvar sus vidas. Fueron los grupos paramilitares y guerrilleros los que se convirtieron en un verdadero flagelo para los docentes, a quienes amenazan y extorsionan por considerarlos, en la gran mayoría de los casos informantes o “sapos” de uno de los bandos contrarios.” ¹⁰⁶

Ante tal situación, el docente amenazado se encuentra entre las siguientes opciones, quedarse en el empleo para el cual fue contratado soportando las amenazas de las cuales es víctima hasta que ellas mermen o correr el riesgo a que dichas intimidaciones se hagan realidad; en segundo lugar, el servidor puede abandonar el cargo, lo cual le trae como consecuencia la pérdida de sus derechos y garantías que ha venido adquiriendo en razón a sus labores como educadores oficiales.

Por último, el docente puede informar a las autoridades sobre la situación de peligro en la cual se encuentra para que en conjunto se elija alguna de las siguientes alternativas: Tomar las medidas necesarias para garantizar su seguridad siempre y cuando decida continuar en el cargo; o ser trasladado a una institución educativa en otro municipio donde pueda seguir desarrollando su labor educadora, lejos del peligro que lo venía aquejando.

Si el servidor público opta por la renuncia, se constituye así una causal de retiro del servicio¹⁰⁷, en consecuencia se terminará la labor que hasta esos días venía

¹⁰⁵ Artículo publicado el 16 de febrero de 2002 en la pagina 2B de Vanguardia Liberal, escrito por Sofi Jaramillo R.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Artículo 110 a 116 del decreto 1950 de 1973 “manifestación de la voluntad del empleado de separarse del cargo del cual es titular; por lo tanto, debe ser espontánea, inequívoca y constar por escrito”.

desarrollando; ahora, si el educador no renuncia y por el contrario da parte a las autoridades, éstas revisarán la denuncia presentada por el docente con el fin de examinar la veracidad de lo expuesto, de ser comprobados los hechos que motivaron la denuncia, se deben iniciar los trámites tendientes al traslado del educador.

El decreto 1950 de 1.973 en su artículo 29, define el traslado de un servidor público en los siguientes términos: “se produce traslado cuando se provee, con un empleado en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones semejantes a las que desempeña, de la misma categoría y para el que se exigen requisitos similares” (...) “también hay traslado cuando la administración hace permutas entre empleados que desempeñan cargos de funciones complementarias, que tengan la misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño”; esta definición concuerda con la del artículo 71 de la ley 443 de 1998 ¹⁰⁸; es de suma importancia tener en cuenta que la subclasificación necesaria para realizar el traslado debe cumplir con lo dispuesto por el artículo 31¹⁰⁹ ó 32¹¹⁰ de dicho decreto. Dicho concepto del traslado tuvo su especificación hacia los docentes con la expedición del Decreto 2279 de 1979¹¹¹, así como su respectiva reglamentación en el Decreto 180 de 1982.

¹⁰⁸ Ley 443 de 1998 artículo 71 “En el caso de empleados de carrera, se podrán proveer los empleos vacantes, re ubicando a los empleados que demuestren su condición de desplazados por razones de violencia, previa solicitud de la entidad en la que se encuentre vinculado el empleado en esa condición”.

¹⁰⁹ Decreto 1950 de 1973, artículo 31: “El empleado de carrera conserva los derechos derivados de la misma”.

¹¹⁰ Decreto 1950 de 1973, artículo 32: “El empleado trasladado pierde los derechos de antigüedad en el servicio”.

¹¹¹ El artículo 61 del Decreto 2277 de 1979 definía el traslado así: “La autoridad nominadora puede disponer el traslado del educador o del directivo docente a otro establecimiento o dependencia de la zona urbana o cabecera del mismo municipio. El traslado que implique para el educador cambio de domicilio, sólo procederá por solicitud personal, por permuta libremente convenida o por manifiestas necesidades del servicio. El Gobierno fijará los criterios para definir las necesidades del servicio educativo. Cuando el traslado proceda por esta causa el educador tendrá derecho a que se le reconozca un auxilio de traslado cuya cuantía será determinada por el reglamento ejecutivo”.

3.2 DELIMITACIÓN DEL TEMA

Para ilustrar mejor el trabajo que venimos realizando, y a fin de realizar una especie de esquema temático a manera de glosario de los conceptos que se manejan y que se continuarán utilizando en el transcurso de esta investigación, elaboraremos un listado de términos acuñados y frecuentes del tópico.

Grupos al margen de la ley: Fuerzas o cuerpos armados no reconocidos dentro del ordenamiento jurídico de un Estado. Ante este concepto, es preciso señalar que dentro de la investigación, aunque mencionaremos los nombres de algunos de estos grupos que operan dentro del territorio nacional, no se realizarán análisis estadísticos o referencias en particular sobre estos actores.

Conflicto armado interno: Enfrentamiento de carácter bélico o militar que se desarrolla exclusivamente en un contexto geográfico nacional entre diversos actores armados. Este término, nos delimita para referirnos a las migraciones internas que como ya se mencionó, constituyen desplazamiento.

Desplazado: Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las anteriores situaciones que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.¹¹²

¹¹² Artículo 1. Ley 387 de 1997.

Población Civil: Grupo determinado de personas que para efectos de la investigación que estamos realizando, se encuentra inmerso dentro de un conflicto armado, en el cual su participación desde el punto de vista bélico es neutral.

Violencia: Acción y efecto de utilizar la fuerza y la intimidación para conseguir algo. Aunque puede parecer fuera de contexto la aclaración sobre este término, es necesaria como quiera que se constituya en la principal causa del desplazamiento en el territorio nacional.

Descentralización territorial: “Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se le otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por si mismas. En Colombia, esta descentralización se manifiesta mediante los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo, reciben el nombre de *entidades territoriales*”¹¹³. El concepto de descentralización territorial lo referimos para efectos de la dependencia económica y administrativa de los docentes.

Ente nominador: Autoridad encargada de nombrar y establecer las funciones de orden administrativo al funcionario público como tal. Es preciso tener claridad en este concepto, como quiera que a través de la ley 715 de 2001, como se verá más adelante, las responsabilidades sobre ciertos docentes quedaron en vista de la autoridad o ente nominador.

Servidores Públicos: “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas territorialmente.” Como se menciona con antelación, los docentes del sector público se encuentran comprendidos dentro de esta categoría.

¹¹³ RODRÍGUEZ, R. Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Duodécima edición. Editorial Temis. Bogotá. 2000. Pág. 49.

Docente: Se entiende por docente quien ejerce la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales en los distintos niveles que integran el sector educativo. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejera y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizados por el Ministerio de Educación.

Docentes Oficiales: “Son aquellos educadores que prestan servicios en entidades oficiales de orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal, son servidores públicos de régimen especial, que una vez posesionados queden vinculados al Estado por las normas del estatuto docente”¹¹⁴. Preciso es recalcar que los educadores de instituciones privadas, no serán analizados en el transcurso de esta investigación.

Docentes públicos del orden nacional: Entiéndase por esta subclasificación aquellos docentes que reciben sus pagos y emolumentos directamente la Nación, de conformidad con las distribuciones presupuestales que el Gobierno realice para el caso. Son estos docentes quienes están protegidos por el Decreto 1645 de 1992 y que estudiamos en particular.

Docentes públicos del orden departamental / municipal: Aquellos que reciben sus pagos y emolumentos de recursos propios ya sea del departamento o del municipio certificado respectivamente.

Personal Administrativo de Planteles Educativos: Compuesto por funcionarios que, aunque no ejercen la labor de docencia, trabajan para las instituciones educativas en diversas tareas tales como dirección, secretaría, celaduría, entre otras. Dentro del marco investigativo, es importante hacer referencia a estos

¹¹⁴ D.L. 2277 DE 1979, Ley General de Educación (L. 115/94).

funcionarios en virtud a que gozan de la misma protección para reubicación y traslado que los docentes, conforme al decreto 1645 de 1992 y subsiguientes.

Comité de Orden Público: Conocido también como comité de docentes amenazados, este ente cuyos antecedentes normativos datan desde el Decreto 1645 de 1992, tiene como función principal estudiar, evaluar y resolver los casos que sobre amenazas a la vida e integridad personal, se presentan contra el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos del orden nacional o nacionalizado. Este comité, constituye el principal eje de nuestro análisis, pues de él, desprenderemos los conceptos que se han tomado, de acuerdo a clasificaciones introducidas más adelante.

Comité de Orden Público departamental y municipal: Ente con las mismas funciones del comité anteriormente nombrado, pero que protege y conceptúa a los docentes del orden departamental y municipal.

Traslado y reubicación: Conceptos que se utilizan, dentro del contexto de protección a los docentes del sector público, para determinar cuál debe ser el destino o locación así como el plantel educativo a laborar en el evento de un posible desplazamiento consecuencia de amenazas, violencia, entre otros.

Reconsideración: Solicitud de nuevo estudio de la solicitud presentado por el funcionario público que aduce situaciones de peligro para un posible traslado o reubicación. Las reconsideraciones son presentadas en el evento en que el concepto que dicte el Comité de Orden Público sea negativo o no haya conceptuado por falta de competencia. No constituye o se asemeja a recurso alguno, como quiera que el Comité no emite en ningún momento acto administrativo.

3.3. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS A LOS DOCENTES EN COLOMBIA.

3.3.1. FORMAS MEDIANTE LAS CUALES SE EJERCE LA VIOLENCIA SOBRE LOS DOCENTES EN COLOMBIA.

Según informe presentado por FECODE (Federación colombiana de Educadores), a la relatora especial de las Naciones Unidas para la educación, KATARINA TOMASEVSKI, en Colombia, son varios los hechos que evidencian la vulneración de derechos humanos en los docentes, tales como:

- “Amenazas telefónicas y por escrito.
- Hostigamientos a sus residencias por personas armadas.
- Declaraciones públicas y por escrito señalándolos como objetivos militares.
- Exigencia de renuncias del cargo que desempeñan con ultimátum para salir del sitio de trabajo.
- Extorsión por parte de grupos armados ilegales a docentes de mayores ingresos por su ubicación en el escalafón docente (después de 25 años de tiempo de servicio) y a quienes ya tienen la pensión.
- En algunas ciudades del país se cobra una determinada cantidad de dinero a todo el magisterio del lugar, mensualmente.
- Grupos armados al margen de la Ley convocan a reuniones en las que hacen proselitismo político o amenazan a la población imponiendo sus condiciones para la convivencia y la mayoría de estas reuniones se realizan en los colegios, sin importar la negativa de las autoridades y docentes de la

Institución, lo que hace que la población se coloque en vulnerabilidad absoluta.

- Listados de personas en donde figuran docentes señalados – señaladas como objetivo militar; en estos listados aparecen miembros del Comité Ejecutivo de FECODE y de las Juntas Directivas de cerca de 20 sindicatos filiales de la Federación. Algunas de estas amenazas ya se cumplieron.
- Allanamientos a residencias e Instituciones Educativas y asesinato a sangre fría de docentes frente a sus familias (generalmente hijos e hijas) y estudiantes.
- Grafittis con amenazas de muerte en escuelas y residencias de docentes.
- Desapariciones forzadas y secuestros.
- Ordenes de grupos armados para que el magisterio no participe en actividades sindicales y se desafilien de los sindicatos, situación que se presenta en los departamentos del Cesar, Cauca, Antioquia, Nariño, entre otros.
- Prohibición del desarrollo de la cátedra de ciencias sociales y naturales en varios municipios.
- Represión violenta con gases, bolillo y detenciones de docentes que participan en marchas y concentraciones.
- Incumplimiento por parte del Estado de las medidas cautelares pactadas con FECODE, especialmente las establecidas en el Decreto N° 1645 de octubre de 1992 por el cual se otorga a docentes perseguidos - perseguidas

de conciencia, el status de amenazado - amenazada y se habilita la reubicación en la misma Entidad Territorial o en otra diferente según se requiera. En Bogotá D.C. y otras entidades se ha negado reiteradamente la reubicación de docentes en estas condiciones.

- Ofensiva del Gobierno nacional, Departamental y Municipal para eliminar derechos y conquistas de los educadores, tanto en régimen laboral como prestacional.
- Las reformas en educación a través de los planes de racionalización, mal llamados de “Reorganización del Sistema Educativo”, han modificado las condiciones para el ejercicio profesional de la docencia y el aparato escolar en Colombia, presentándose nuevas violaciones a los Derechos Humanos del Magisterio, denominadas por profesionales de la medicina e investigadores **malestar docente, ocasionado por la violencia sicoafectiva**, como resultado de las presiones laborales, la precariedad de recursos didácticos, infraestructura física insuficiente para el elevado número de estudiantes, con lo cual se genera hacinamiento en las aulas de clase y el deterioro del mobiliario escolar. Todo lo anterior ha disparado la consulta y hospitalización siquiátrica por estados de ansiedad, depresión, estrés y fatiga.”¹¹⁵

Es así como la Federación Colombiana de Educadores siente una agresión directa por parte del Estado, asegurando el incumplimiento por parte de este ente de pactos realizados con FECODE pero en especial por la violación del decreto 1645 de 1992, en cuanto a la negación de reubicar docentes amenazados. Además aseguran una ofensiva del Gobierno para suprimir derechos laborales y prestacionales, entre otras tantas agresiones.

¹¹⁵ Informe presentado por FECODE en Octubre de 2003 sobre la situación de los Derechos Humanos del magisterio colombiano, dirigido a KATARINA TOMASEVSKI, relatora especial de las Naciones Unidas para la Educación.

El sentir de los educadores del sector público es apoyado por La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, MARY ROBINSON, quien afirmó:

“El derecho a la educación se vulnera particularmente en la medida en que el magisterio es sometido a la violencia contra los profesores. Estos se encuentran entre los trabajadores más frecuentemente afectados por muertes, amenazas, y desplazamientos por causa de la violencia. Además han debido afrontar importantes retrasos en sus pagos, así como recortes presupuestarios debido a la aplicación de políticas de ajuste fiscal”.¹¹⁶

3.3.2. ESTADÍSTICAS DE DOCENTES ASESINADOS EN COLOMBIA.

Como se ha dicho anteriormente, los docentes del sector público se han visto seriamente perjudicados por la violencia, a tal punto que muchos de ellos han encontrado la muerte debido a su labor. A continuación observaremos las cifras de los docentes que han sido asesinados desde el año 2000 al año 2003 en los diferentes departamentos de Colombia:¹¹⁷

3.3.2.1. HOMBRES.

DEPARTAMENTO	2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	0	0	0	0

¹¹⁶ Informe al 57º periodo de sesiones de la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, MARY ROBINSON.

¹¹⁷ Cifras Oficiales de FECODE. www.fecode.org.co

ANTIOQUIA	16	13	12	2
ARAUCA	0	2	3	4
ATLÁNTICO	0	0	4	0
BOLÍVAR	0	1	1	0
BOYACÁ	0	1	0	0
CALDAS	0	1	1	1
CAQUETÁ	2	2	4	0
CASANARE	0	1	0	0
CAUCA	0	2	3	1
CESAR	3	0	0	1
CHOCO	0	0	0	0
CÓRDOBA	2	1	0	1
CUNDINAMARCA	0	0	2	1
GUAINIA	0	0	0	0
GUAJIRA	1	0	2	1
GUAVIARE	0	1	0	0
HUILA	1	0	0	0
MAGDALENA	0	0	5	1
META	1	1	6	0
NARIÑO	2	2	3	1
N. SANTANDER	1	0	3	2
PUTUMAYO	0	0	8	0
QUINDÍO	0	0	2	0
RISARALDA	1	1	2	0
SAN ANDRÉS	0	0	0	0
SANTANDER	1	0	0	0
SUCRE	0	0	2	1
TOLIMA	1	0	0	1
VALLE	0	1	1	0

VAUPES	1	0	0	0
VICHADA	0	0	0	0

3.3.2.2. MUJERES.

DEPARTAMENTO	2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	0	0	0	0
ANTIOQUIA	2	3	2	5
ARAUCA	0	0	1	0
ATLÁNTICO	0	0	0	1
BOLÍVAR	0	0	0	0
BOYACÁ	0	0	0	1
CALDAS	0	0	1	2
CAQUETÁ	0	1	1	0
CASANARE	0	0	0	0
CAUCA	0	0	0	0
CESAR	1	1	0	1
CHOCO	0	0	0	0
CÓRDOBA	0	0	0	0
CUNDINAMARCA	0	0	0	0
GUAINIA	0	0	0	0
GUAJIRA	0	0	0	0
GUAVIARE	0	1	0	0

HUILA	0	0	0	0
MAGDALENA	1	0	4	0
META	0	0	0	0
NARIÑO	0	0	2	1
N. SANTANDER	0	2	2	0
PUTUMAYO	0	0	0	1
QUINDÍO	0	0	0	0
RISARALDA	0	0	0	1
SAN ANDRÉS	0	0	0	0
SANTANDER	0	0	1	0
SUCRE	0	0	0	0
TOLIMA	0	0	0	1
VALLE	0	1	1	1
VAUPES	0	0	0	0
VICHADA	0	0	0	0

Vale hacer la salvedad, a modo de conclusión de este aparte, que nuestro estudio se ubicará exclusivamente en el contexto de las medidas preventivas tendientes a evitar el desplazamiento forzado de los docentes del Sector público en Santander. Ahora bien, no queremos restar importancia alguna a las cifras presentadas anteriormente, sin embargo, consideramos viable estudiar la problemática desde el inicio, así como los mecanismos adoptados por el Gobierno con el ánimo de evitar que más docentes ingresen a estas dramáticas estadísticas.

3.4. EVOLUCIÓN NORMATIVA NACIONAL Y DEPARTAMENTAL SOBRE LA PROTECCIÓN A LOS DOCENTES DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA.

En razón a diferentes motivos como la necesidad del servicio, la aparición de alguna vacante y la violencia ejercida contra numerosos docentes, el Gobierno Nacional y las distintas administraciones departamentales vieron la necesidad de regular el traslado y reubicación de docentes amenazados.

Es así como se ha expedido una diversidad normativa, tendiente a solucionar la problemática que afecta a este sector de la población colombiana. Como punto de partida se expidió el Decreto 1706 de 1989, el cual vino a modificar en parte el Decreto Extraordinario 2277 de 1979, y el Decreto Reglamentario 180 de 1982 (posteriormente derogados por el artículo 133 de la ley 715 de 2001); estos dos últimos si bien regulan distintas situaciones de quienes ejercen la profesión docente, no contemplan a la violencia como un hecho constitutivo de traslado¹¹⁸

El Decreto 1706 de 1989 instituye como primera medida las diferentes causales de reubicación y traslado de docentes, con los respectivos requisitos que debe cumplir cada docente para que se haga efectivo su traslado. En un principio el decreto habla de traslado en general al disponer que:

“Los traslados del personal docente y directivo docente nacional de un municipio a otro los decidirá el Alcalde nominador del cargo del cual es titular el docente que se va a trasladar. Este consentimiento debe constar por escrito, dirigido al alcalde donde exista la vacante, con la manifestación expresa de su consentimiento con el traslado del docente. El acto administrativo que ordene el traslado debe motivarse

¹¹⁸ En efecto, el Decreto 2277 de 1979 establece “El régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el sistema Educativo nacional, excepto el nivel superior que se regirá por normas especiales.” Su reglamentación fue dada por Decreto 180 de 1982, el cual indica la forma como deben hacerse los traslados, los pagos del mismo y quiénes ejercen autoridad para ordenar tales traslados. Sin embargo, ante la minuciosa lectura de dichos decretos, en ninguno se indica la violencia como forma constitutiva de traslado y por ende, no enfocaremos nuestro estudio sobre esta legislación.

con la mención del consentimiento, así como con la certificación de vacancia definitiva del cargo y disponibilidad presupuestal expedida por el Delegado Permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el Fondo Educativo Regional y la certificación del lleno de los requisitos legales que expida el Jefe Seccional de Escalafón respectivo.”¹¹⁹

Así mismo, dispone los traslados de docentes originados por la necesidad del servicio, la cual consiste como su mismo nombre lo indica, en la necesidad de docentes en otro municipio, en razón a que no existe el suficiente personal para atender la demanda que allí se presenta, y por ultimo en el traslado de docentes originados en las permutas, definidas por este decreto así:

“PERMUTAS. Las permutas libremente convenidas pueden darse entre docentes nacionalizados de un mismo departamento, intendencia o Comisaría o del distrito especial de Bogotá, o entre docentes nacionales, y requieren para su tramitación la expresa aceptación de los respectivos superiores inmediatos, así como la reciproca conformidad de los alcaldes nominadores cuando la permuta compromete a docentes ubicados en municipios diferentes.”¹²⁰

Una vez cumplidos tales requisitos, se requiere de los dos actos administrativos: Tanto el que lo traslada como el que traslada al otro permutante, con el fin de que surta efectos la posesión, ya que, si dichos actos no son acreditados, la posesión será considerada como irregular.

A continuación dispone el decreto los requisitos para efectuar el nombramiento de docentes nacionalizados hacia un municipio de diferente Departamento, con el lleno de los siguientes requisitos:”

1. Solicitud expresa del interesado.

¹¹⁹ Decreto 1706 de 1989.

¹²⁰ Decreto 1706 de 1989.

2. Certificación de la vacancia definitiva del cargo y de la respectiva disponibilidad presupuestal, expedida por el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el Fondo Educativo Regional.
3. Certificación de que el docente reúne los requisitos para desempeñar el cargo, expedida por el jefe Seccional de Escalafón de la respectiva entidad territorial, quien también certificara que contra el docente no cursa proceso disciplinario ni esta pendiente de sanción disciplinaria alguna.
Este nombramiento no requerirá de concurso.”¹²¹

Posterior a la exposición de los distintos motivos, el decreto señala el procedimiento a seguir:

”Los nombramientos de docentes se someterán al siguiente procedimiento:

1. El jefe de la Oficina Seccional de Escalafón certificará con destino al alcalde nominador y por solicitud de este, que el educador que pretende nombrar, reúne los requisitos legales para desempeñar el cargo y que contra el no cursa proceso disciplinario, ni esta pendiente de sanción disciplinaria alguna.
2. El Delegado Permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el Fondo Educativo Regional, certificara sobre la disponibilidad y la vacancia definitiva, así como el cumplimiento del orden de preferencia para la provisión de cargos de que trata el presente Decreto en el artículo 17 y las normas que en el futuro se expidan, salvo la excepción del concurso que establece el Artículo 4 y lo previsto en los artículos 15 y 16 del presente decreto.”¹²²

Adicionalmente, el Decreto Nacional 1706 de 1989 hace alusión a todos los requisitos que deben llenar los docentes aspirantes a ejercer sus cátedras en un

¹²¹ Decreto 1706 de 1989.

¹²² Decreto 1706 de 1989.

lugar diferente del asignado, por algunos de los motivos que fueron mencionados anteriormente, y refiere a temas como las responsabilidades que adquieren los docentes con su nombramiento, y otros aspectos de gran importancia, como la fijación de competencia en relación con las demandas e investigaciones en contra de los docentes, entre otros.

Al año siguiente, el Ministerio de Educación Nacional expide en Noviembre la Resolución 15316, mediante la cual se toma la decisión de crear un "... comité Especial para cada Departamento, intendencia, Comisaría y Distrito Especial de Bogota que estudie y evalúe los casos que sobre amenazas a la vida e integridad personal se presenten contra docentes nacionales o nacionalizados."¹²³

Importa subrayar de esta Resolución la aparición de un Comité, el cual se encontraba conformado por el Jefe de la Oficina Seccional de Escalafón, cuya función es la de ser coordinador; el Delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el FER, el Procurador Regional o su Delegado y un representante del Sindicato de Educadores. Además de esto, se proponen como principales requisitos para acceder a la reubicación o traslado de docentes, la solicitud elevada por el docente en la cual debe exponer las razones que la originan; esta solicitud, se presenta acompañada por la respectiva denuncia ante juez competente, con las respectivas pruebas de amenaza contra la vida e integridad del docente.

Como consecuencia del aumento de las amenazas sobre los maestros, y los resultados de la gran cantidad de solicitudes presentadas al comité estructurado con base en la Resolución 15316 de 1990, se expide el Decreto Nacional 1645 de 1992, donde se comienza a hablar de una manera mas profunda del riesgo que corre tanto el personal docente, como el personal administrativo que trabaja en los diferentes planteles educativos, ya sea nacionales o nacionalizados del país.

¹²³ Resolución 15316 de 1990.

El Decreto trazó como principal objetivo resolver la situación de aquellas personas que se encuentren laborando en planteles educativos del país, como docente o administrativo en situación de amenaza o riesgo contra su vida, motivo por el cual hayan elevado la solicitud de traslado originado en dichas circunstancias.

Se modifica el concepto que sobre los comités planteó la Resolución 15316 de 1990, nombrándolos como “Comités Especiales”, puesto que se requería demostrar la necesidad de un énfasis profundo en el estudio de las solicitudes de este grupo de educadores y personal administrativo. El objetivo primordial del Comité, quedaba planteado en el artículo segundo del Decreto:

“Crear un comité especial en cada Departamento y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, para que estudie, evalúe y resuelva los casos que sobre amenazas a la vida e integridad personal, se presentan contra el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos del orden nacional y nacionalizados.”¹²⁴

La estructura del Comité, quedó plasmada en el artículo tercero, haciendo alusión a que funcionarían dichos comités en la capital de la República y en la capital de los distintos departamentos. La conformación según dicho artículo:”

- El Jefe de la Oficina Seccional de Escalafón, quien lo coordinara.
- El Secretario de Educación Departamental o del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.
- El Delegado Permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el Fondo Educativo Regional.
- El Procurador Regional o su Delegado.

¹²⁴ Decreto Nacional 1645 de 1992. Artículo 2.

- Un Representante del Sindicato que agrupe el mayor numero de docentes en la respectiva entidad territorial.”¹²⁵

Entre las funciones que le fueron encargadas a cada comité tenemos las siguientes:”

1. Recibir las solicitudes que por escrito le sean presentadas por las autoridades nominadoras de la entidad territorial, respecto de los casos de docentes amenazados.
2. Reunirse por requerimiento del jefe seccional de escalafón a más tardar el siguiente día hábil a la presentación de la solicitud por parte de la autoridad nominadora.
3. Agotar los trámites necesarios tendientes a la reubicación dentro de la misma entidad territorial, de los docentes amenazados.
4. Evaluar las solicitudes presentadas y conceptuar sobre la necesidad inmediata de traslado del docente amenazado.
5. Expedir por escrito con destino al interesado, a la autoridad nominadora que presento la solicitud, a la Secretaria de Educación Departamental y a la Secretaria General del Ministerio de Educación Nacional, a mas tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, por parte de la autoridad nominadora, certificación mediante la cual se acredite la situación de amenaza del docente y su correspondiente reubicación.
6. Solicitar a las autoridades competentes la protección del docente que se encuentre bajo situación de amenaza, cuando las circunstancias así lo requieran.
7. Informar a la Oficina Seccional de Escalafón para que inicie la investigación disciplinaria correspondiente, en el evento en que encontrase infundados

¹²⁵ Ibídem. Artículo 3.

los argumentos aducidos por el docente, la cual deberá iniciarse el día hábil siguiente al que el comité presente el informe.

8. Diligenciar ante las respectivas autoridades nominadoras, la reubicación inmediata de los docentes que se encuentre bajo la situación de amenaza.”¹²⁶

Luego de determinar de manera precisa las funciones que se le atribuyen al Comité, se hace necesario aclarar el proceso que debe llevar a cabo el docente amenazado, a fin de hacer efectivo su traslado. Es así, como después de haberse dirigido ante la respectiva autoridad nominadora del lugar donde ocurrieron los hechos, el docente debe anexar los siguientes documentos:

- a. Exposición escrita, clara y precisa de las razones en que fundamenta su situación y la petición respectiva.
- b. Copia de la denuncia bajo la gravedad de juramento formulada ante el Juez Competente.
- c. Pruebas de la situación de amenaza.
- d. Certificación del Rector o Jefe de la dependencia en donde se indique el ultimo día que presto el servicio.”¹²⁷

A su vez la autoridad nominadora deberá enviar con destino al Jefe Seccional de Escalafón, en un término no superior a tres días hábiles de presentada la solicitud por el docente, la petición elevada por este junto con los siguientes documentos:”

- Copia de la denuncia ante la autoridad competente.
- Copia del aviso presentado a la Procuraduría.
- Copia de las pruebas de la situación de amenaza.
- Copia de la certificación del Rector donde se señale el último día de prestación de servicios del docente.

¹²⁶ Decreto 1645 de 1992.

¹²⁷ Decreto 1645 de 1992

- Su concepto y recomendación sobre el caso objeto de la solicitud.”¹²⁸

Es de anotar que además de los aspectos mencionados, el decreto fija los criterios a seguir al momento de proveer los cargos de docentes y directivos vacantes; dispone de igual forma que tanto el pago de sueldos, como de emolumentos a que tenga derecho el docente serán responsabilidad del plantel donde se encuentra nombrado el docente, hasta tanto no se le resuelva la situación en forma definitiva.

La expedición del Decreto 1645 de 1992, dio pie a un largo receso normativo en este aspecto, como quiera que el objetivo, las funciones y demás estructuras del Comité estaban adecuadamente planteadas y por ende, no hubo necesidad de una reglamentación de tal Decreto. Sin embargo, el campo educativo en general se vio reformado con la expedición de la ley 715 de 2001, la cual contiene normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y comprende otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Novedosa desde donde se vea, puesto que crea el Sistema General de Participaciones, que buscaba una adecuada asignación presupuestal para las áreas anteriormente mencionadas.

Específicamente en materia de educación, la ley estipula una descentralización de orden territorial con las *entidades territoriales certificadas*. Dicha certificación, tanto de los municipios como de los departamentos, tiene la finalidad de entregar la administración y los recursos presupuestales necesarios a fin de cubrir los pagos de los docentes que laboren en tales entidades. Sobre esto, señala el artículo 20 de esta ley:

¹²⁸ Decreto 1645 de 1992.

“Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo.

Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse.

Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, que llenen los requisitos. Si contados seis meses desde la presentación de la solicitud no ha sido resuelta o ha sido rechazada, el municipio podrá acudir a la Nación para que ésta decida sobre la respectiva certificación.

Los municipios certificados deberán demostrar, cuando lo requiera el Gobierno Nacional, que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio público de educación. Aquellos municipios que no logren acreditar su capacidad, perderán la certificación.”¹²⁹

Se genera pues un cambio de orden estrictamente administrativo con respecto a las autoridades nominadoras de cada uno de los docentes, en virtud a que si el municipio era certificado, todo manejo de índole administrativa se haría a través de tal municipio, y de no serlo, el manejo lo haría el departamento. Sin embargo, aunque el pago lo hacia tal autoridad nominadora, la disponibilidad presupuestal y los recursos venían estrictamente de la Nación.

¹²⁹ Artículo 20 Ley 715 de 2001.

Con referencia al traslado de docentes como tal¹³⁰, la ley a su vez señaló en el artículo 22 lo siguiente:

“Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, este se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial.

Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional reglamentará esta disposición”¹³¹.

A este punto, es importante señalar que los comités establecidos por el Decreto 1645 de 1992 perdieron vigencia a la luz de esta Ley, y por tanto, mediante la Directiva Ministerial No. 14 de 22 de abril de 2.002, el Ministerio de Educación Nacional brinda las instrucciones necesarias y otorga la facultad a los entes territoriales para que fijen los procedimientos para la toma de decisiones, mediante la creación de sus propios comités, y así, poder lograr el traslado de personal docente, directivo docente y administrativo de los establecimientos oficiales que se encuentren en comprobada situación de amenaza contra su vida o integridad personal.

¹³⁰ Entiéndase que el traslado de docentes se debe a diversos factores: En razón a necesidades del servicio, por razones de seguridad o porque existan convenios interadministrativos entre las entidades territoriales certificadas. Sobre este aspecto se hizo relación en normativa posterior a la ley 715 de 2001, como el caso del Decreto 3222 de 2003 que se analizará más adelante.

¹³¹ Artículo 22 Ley 715 de 2001

Ante la desaparición de los Comités de Orden Público Departamental en razón a la ley 715 de 2001, y con base en la Directiva Ministerial mencionada con antelación, la cual impartía "...orientaciones encaminadas a atender estas situaciones, mientras se expiden normas reglamentarias correspondientes..."¹³², el Gobierno Departamental, representado para ese entonces por Jorge Gómez Vilamizar, expide el Decreto 171 del 11 de Julio de 2002, el cual le da vida nuevamente al Comité, con los mismos objetivos que trazaba el Decreto 1645 de 1992 en su artículo segundo; con una modificación al respecto, que si bien la anterior norma buscaba la protección de docentes del Orden Nacional o nacionalizados, el nuevo decreto establece la protección a los docentes del Departamento. Nótese que esta modificación es producto del cambio generado por la ley 715 de 2001 explicado anteriormente, y debe entenderse, que la creación de este Comité tuvo como asidero el hecho de ser transitorio de conformidad con la directiva ministerial.

El Comité Especial, estará conformado por:"

1. El Gobernador del Departamento o su Delegado quien lo presidirá.
2. El Secretario de Educación Departamental.
3. El Representante del Ministerio de Educación en el Departamento.
4. El Coordinador del grupo de apoyo Jurídico de la Secretaria de Educación Departamental.
5. Un Representante de la Organización Sindical que agrupe el mayor numero de docentes del Departamento.
6. El Coordinador del Equipo de Escalafón Docente de la Secretaria de Educación Departamental, quien hará las veces de Secretario del Comité, con voz pero sin voto." ¹³³

¹³² Directiva Ministerial N° 14 de Abril 22 de 2002; Párrafo Segundo

¹³³ Artículo 3 del Decreto Departamental 171 de 2002.

La conformación de este Comité, varía considerablemente con relación a lo estipulado por el Decreto 1645 de 1992: En primer lugar, como nuevos integrantes encontramos al Gobernador del Departamento o su delegado quien lo preside, a diferencia del anterior comité el cual era “Coordinado” por el Jefe Seccional del Escalafón. A su vez, el cargo de Jefe de Escalafón, fue modificado por el de *Coordinador del Equipo de Escalafón*, quien presidía el Comité y ahora hace las veces de Secretario con voz pero sin voto. También, como nuevo integrante aparece el Coordinador del grupo de apoyo jurídico de la Secretaría de Educación Departamental. Desaparece la participación del Procurador Regional o su delegado.

Por otra parte, al Comité Especial le fueron asignadas las siguientes funciones:”

1. Reunirse por convocatoria del Secretario de Educación una vez al mes de manera ordinaria y extraordinariamente cuando se considere necesario.
2. Evaluar las solicitudes presentadas y conceptuar sobre la necesidad del traslado del funcionario amenazado.
3. Expedir por escrito con destino al interesado y al Gobernador del Departamento, certificación mediante la cual se acredite la situación de amenaza del funcionario, con el concepto de reubicación laboral.
4. Solicitar a las autoridades competentes la protección del funcionario que se encuentre bajo situación de amenaza, cuando las circunstancias así lo requieran.
5. Informar a la oficina de Control Interno Disciplinario para que inicie la investigación disciplinaria correspondiente, en el evento en que encontrase infundados los argumentos aducidos por el funcionario que solicitó el concepto.

6. Enviar al Ministerio de Educación Nacional, copia de los conceptos emitidos cuando el funcionario conceptuado deba ser ubicado en otro Departamento.”¹³⁴

Difieren estas funciones con las del Decreto 1645 de 1992, las reuniones son convocadas por el Secretario de Educación una vez al mes; anteriormente no existía tal periodicidad. El concepto dado por el Comité se restringió exclusivamente al interesado y a la Gobernación. Finalmente, debe remitirse copia del concepto a Mineducación, en el evento en que el funcionario deba ser ubicado en otro Departamento.

Con referencia al procedimiento a seguir, dispone el Decreto, que, todos aquellos docentes o administrativos que laboren en un plantel educativo, que consideren que se encuentran en una situación de amenaza contra su vida por razones de orden publico, y no pueda continuar prestando sus servicios en dicho centro educativo, deberán presentarse ante la Secretaria de Educación con los siguientes documentos:”

- Solicitud escrita en la cual precise las razones en que se fundamenta su situación y petición respectiva.
- Copia de la denuncia presentada ante la unidad de Fiscalía competente.
- Copia de información de las amenazas ante la Personería Municipal y concepto sobre la situación de orden publico en la localidad.
- Pruebas de la situación de amenaza.
- Certificación del Rector o Director del establecimiento educativo, donde se indique el ultimo día que presto sus servicios.”¹³⁵

¹³⁴ Artículo 4 Decreto Departamental 171 de 2002.

¹³⁵ Ibídem. Artículo 5.

Un nuevo documento a aducir, como se puede observar, es la *copia de información de las amenazas ante la Personería Municipal y concepto sobre la situación de orden público en la localidad*, que anteriormente no se solicitaba.

Por último el Decreto se encarga de aclarar algunos aspectos de gran importancia, como lo son el hecho que, aquellos docentes que hayan sido conceptuados favorables en su calidad de amenazado, podrán ser reubicados transitoriamente en un plantel o en una dependencia oficial del sector educativo, mientras se efectúa su traslado definitivo; sin embargo, todos aquellos salarios y demás asignaciones a las cuales tenga derecho el docente, se realizarán a cargo del plantel donde se encuentra nombrado hasta tanto no se le resuelva su situación de una manera definitiva.

Al año siguiente, se expide el Decreto Nacional 3222 de 2003, el cual tenía como finalidad reglamentar lo referente a traslados que mencionaba el artículo 22 de la ley 715 de 2001. Hace referencia especial a la clase de traslados: Por necesidades del servicio, por razones de seguridad y entre entidades territoriales certificadas. Por último, dicta disposiciones sobre los gastos de traslado y las autoridades competentes para efectuar los mismos.

En relación con el traslado de docentes por la necesidad del servicio, el Decreto 3222 dispone: “Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, la autoridad nominadora efectuara el traslado mediante acto administrativo debidamente motivado. Para todo traslado la autoridad nominadora deberá tener en cuenta las necesidades del servicio y la disponibilidad presupuestal.”¹³⁶

De la misma manera hace referencia al traslado de docentes por razones de seguridad: “Cuando surja una amenaza o un desplazamiento forzoso, debido a

¹³⁶ Artículo 2 Decreto Nacional 3222 de 2003

una situación de orden público que atente contra su vida o integridad personal, el docente o directivo docente podrá presentar solicitud de traslado. A la solicitud, adjuntará los soportes o pruebas con la indicación de las circunstancias en que se fundamenta la petición, copia de la comunicación enviada a la Procuraduría Regional y de la denuncia presentada ante la Fiscalía o, en su defecto ante la autoridad judicial competente¹³⁷.

Si bien es cierto que con el Decreto Departamental 171 de 2002, se crea una política de alivio momentánea en razón de lo ordenando por la directiva ministerial, en este aparte de la norma, es decir, en el artículo 3 del Decreto 3222, de manera accesoria se crea el Comité Especial de Docentes Amenazados o Desplazados, así como se estipula su conformación y funciones las cuales son muy similares a las del Decreto 1645 de 1992. Es preciso hacer la salvedad, a fin de evitar confusiones, que el Decreto 171 de 2002, buscó el alivio momentáneo del que hablábamos anteriormente hasta que se hiciese la reglamentación respectiva, la cual apareció con el Decreto 3222 de 2003.

La parte final de este Decreto establece que, “**En ningún caso el traslado implicará ascenso en el escalafón.** El traslado en ningún caso implicará solución de continuidad.”¹³⁸ (Subrayado y negrilla fuera de texto). Además de lo anterior, se encarga también de regular lo relacionado con quienes son las autoridades competentes para efectuar el traslado del docente, con el ánimo de darle un poco de claridad al este, sobre en cabeza de quien recae su traslado en el caso de que sean conceptuados favorables. Estas personas son:”

- a) El alcalde de distrito o municipio en el ámbito de su jurisdicción,
- b) El gobernador del departamento entre municipios no certificados.

¹³⁷ Ibídem. Artículo 3.

¹³⁸ Ibídem. Artículo 5

Cuando se efectuó un traslado entre entidades territoriales certificadas, la autoridad competente será la de aquella que envía al docente o directivo docente, previo convenio interadministrativo”¹³⁹

Finalmente, se expide el decreto departamental 443 de diciembre 18 de 2003, mediante el cual se creó “Un Comité Especial de Docentes Amenazados o Desplazados”, encargado de emitir concepto sobre todo el personal docente o directivo docente, que haya sido amenazado o desplazado de un municipio no certificado del departamento de Santander, de conformidad con el artículo 3º del decreto 3222 de 2003.¹⁴⁰

Por otro lado, dicho Comité se encontrara conformado de la siguiente manera:

1. “El Secretario de Educación Departamental, quien lo presidirá.
2. El Procurador Regional o su Delegado.
3. El Subsecretario de Educación Departamental o quien haga sus veces.
4. Un representante del Sindicato de Educadores de Santander, SES.”¹⁴¹

Conformado el comité, seguidamente el Decreto se dispuso a determinar sus funciones las cuales consisten en las siguientes:”

- a) Reunirse por convocatoria de Secretario de Educación Departamental, dentro de los tres días siguientes a la recepción de la solicitud de traslado por razones de amenaza o desplazamiento forzoso.
- b) Evaluar y conceptuar sobre la situación que afecta al docente o directivo docente de conformidad con las pruebas o soportes de la solicitud.

¹³⁹ Ibídem. Artículo 7.

¹⁴⁰ Artículo 1 Decreto Departamental 443 de 2003.

¹⁴¹ Ibídem. Artículo 3.

c) Expedir por escrito con destino al interesado y al Gobernador del Departamento, certificación mediante la cual se acredite la situación de amenaza o desplazamiento forzado del solicitante.”¹⁴²

Por último, el Decreto dispone de manera taxativa, cual es el procedimiento a seguir por aquel personal docente que se encuentre bajo circunstancias de peligro contra su vida o su integridad, el cual debe presentar su petición de traslado acompañado de los siguientes requisitos:”

- Solicitud con el soporte o prueba donde se indiquen las circunstancias que motivan o fundamentan la petición.
- Copia de la comunicación enviada a la Procuraduría Regional.
- Copia de la denuncia presentada ante la Fiscalía o en su defecto ante autoridad judicial competente.”¹⁴³

Una anotación importante para concluir con ésta evolución, es que sea cual sea el Comité que se haya creado en la diversa normativa, ninguno tiene la facultad para decidir sobre el traslado o reubicación del docente. Llámese Comité de Orden Público Departamental o Comité Especial de Docentes amenazados o desplazados, su función se centra en emitir un concepto, para que la autoridad nominadora, sea departamental o municipal, a través de acto administrativo decida sobre la suerte del servidor público.

3.5. PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ACERCA DEL TRASLADO DE DOCENTES.

La Corte Constitucional no ha sido ajena al problema, por el contrario, en múltiples ocasiones ha emitido pronunciamientos acerca del tema, a continuación algunos de sus fallos expresados desde 1994:

¹⁴² Ibídem. Artículo 4.

¹⁴³ Ibídem. Artículo 5.

La Honorable Corte Constitucional, el 24 de marzo de 1994, mediante sentencia T-160 de 1994 se pronunció acerca de la protección que se le debe dar al funcionario público amenazado: “La protección que debe proporcionar la administración al funcionario amenazado gravemente en su vida por terceros, incluye no sólo el traslado, sino la actividad diligente de la administración en minimizar la exposición de la persona a la actividad contingencia de que se cumplan las amenazas”.¹⁴⁴ De tal manera, que la administración se encuentra en la obligación no solo de trasladar al docente cuando esté verdaderamente amenazado, además debe realizar las gestiones pertinentes para garantizar la vida e integridad tanto del maestro amenazado como la de su familia, y así evitar que dichas amenazas se hagan efectivas.

En el año 1997, la misma Corte por medio de sentencia T-120 de 1997 hace ver la responsabilidad de las autoridades en el trámite legal que deben dar a las solicitudes de los demandantes señalando que la administración debe reunir y conservar los documentos, los cuales cumplirán un papel primordial a la hora de decidir acerca de la aprobación del traslado del docente. Además, como se señaló anteriormente, las autoridades deben actuar con celeridad para que dicha amenaza no siga turbando la vida del docente, impidiendo de esta manera que sus derechos se vean vulnerados, primando el bienestar del educador sobre el compromiso adquirido laboralmente con la administración.¹⁴⁵

Por otro lado, es importante tener en cuenta que los actos de la administración, ordinariamente deben seguir un conducto regular, sin embargo, dichas formalidades se deben dejar atrás cuando se encuentra en inminente peligro la vida del empleado en razón de su profesión (docente público para nuestro caso específico), dando prioridad la vida del docente sobre el servicio educativo. Con respecto a este punto, la Corte Constitucional mediante sentencia T-362 de agosto

¹⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-160 de marzo 24 de 1994. Magistrado ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

¹⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-120 de 1997.

5 de 1997 dijo: “...En consecuencia actos de la administración que de ordinario son ampliamente discrecionales –como la autorización de un traslado o una comisión, o la asignación de labores específicas a determinadas personas, etc.-, dejan en buena parte de serlo cuando, a más de la consideración regular de las necesidades y conveniencias del servicio, deben tomarse en cuenta riesgos graves o amenazas serias contra la vida de los empleados o trabajadores a su cargo de la prestación del servicio, que ellos deban afrontar por razón de su profesión u oficio que desempeñan, o en contra de la vida e integridad de los usuarios. En semejantes circunstancias, la protección de la vida de las personas prima sobre consideraciones, y puede llegar a afectar la continuidad en la prestación del servicio.”¹⁴⁶

Es importante aclarar, que si bien el traslado es un derecho del docente, éste debe ser previamente aprobado por las autoridades correspondientes teniendo en cuenta la situación de peligro en que se encuentre; respecto a las situaciones que deben tener en cuenta los funcionarios competentes para autorizar los traslados de los docentes por amenazas, la Alta Corte expresó que no se debe esperar a que dicha amenaza “se torne mucho más patente o se concrete la realidad, mediante un atentado que, por lo general tiene consecuencias funestas”, siendo suficiente un comunicado de un grupo al margen de la ley, en el cual se amenace la vida e integridad del docente, para que se apruebe la reubicación de este en otro lugar donde merme dicho peligro.¹⁴⁷

En otro pronunciamiento la misma Corte expresó: “Es claro entonces que el docente amenazado de muerte y forzado a abandonar su sitio de trabajo y de residencia por cualquiera de los diversos grupos levantados en armas que operan en el país, es una persona que ha sido sometida injustamente a un trato violento, contrario al ordenamiento vigente y gravemente discriminatorio, por lo que debe ser objeto, según lo establecido en el inciso segundo del artículo 13 de la Carta

¹⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-362 de agosto 05 de 1997. Magistrado ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-282 de 1998.

Política¹⁴⁸, de una acción positiva de parte del Estado. Precisamente para orientar la actuación de las autoridades encargadas de administrar el servicio público de la educación en la aplicación de esa clase de acción positiva, se expidió el decreto 1645 de 1992, al que hace referencia la sentencia que se acaba de citar, en el que se regula, no la figura administrativa ordinaria del traslado, sino la extraordinaria de la reubicación de los docentes amenazados”¹⁴⁹.

Mediante Sentencia T-028 de Enero 25 de 2000, la Corte reitera el deber de la administración de reunir las pruebas y documentos necesarios para determinar la verdadera situación en que se encuentra el docente que solicita el traslado por amenazas, además recuerda que el educador no debe ser obligado por el Estado a permanecer en su sitio de trabajo si su permanencia en dicho lugar representa un peligro en su vida e integridad:

“Es evidente que el Decreto Reglamentario 1645 de 1992 establece los mecanismos para la solución de la situación del personal docente y administrativo de los planteles nacionales y nacionalizados, que se encuentren bajo situación de amenaza, y que allí mismo se señala un procedimiento para provocar la reubicación del sitio de trabajo del educador, pero esto no significa que se deba conminar al educador a que permanezca en el lugar donde está siendo amenazado en su vida y en su integridad personal, y a que deba motu proprio (sic) acopiar el acervo documental reclamado, y a agotar personal y directamente todos los trámites o a recabar por su cuenta los conceptos y las recomendaciones administrativas, para obtener un visto bueno de la misma administración.

A juicio de esta Corte, en casos específicos es deber de la administración provocar la reunión y el acopio de los documentos que en las distintas instancias

¹⁴⁸ *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados”.*

¹⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-733 de Diciembre 1 de 1998. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

de la misma se deben producir para decidir la reubicación; además, también es deber de la administración actuar con celeridad para que la amenaza al derecho a la vida no siga perturbando la actividad del educador y para que los compromisos laborales con la administración no sean obstáculo en la protección del derecho a la vida de éste. En realidad, la situación en la que se amenaza violar el derecho constitucional a la vida de la peticionaria no es creada por la autoridad pública, ni es atribuible a la voluntad positiva de aquella o de algún funcionario siquiera de modo remoto; por lo contrario, se trata de la existencia de un elemento de derecho público y de naturaleza administrativa que favorece la protección inmediata del derecho constitucional fundamental a la vida y a la integridad personal de los educadores amenazados (Decreto Reglamentario No. 1645 de 1992)".¹⁵⁰

En cuanto al tema de los docentes desplazados por la violencia, la Corte Constitucional una vez más se pronunció mediante Sentencia T-258/01, en la cual dijo, una vez más que el acto discrecional de la administración deja de serlo cuando existe amenaza o está en peligro la vida del empleado. Al respecto manifestó la Corte: "Las condiciones por las que atraviesa el país y la función misma que desempeñan en la sociedad, han conllevado a que en no pocas ocasiones los docentes sean objeto de graves amenazas y atentados contra su integridad, por parte de grupos armados al margen de la ley. Por ello, requieren de especial protección del Estado cuando quiera que se configuren tales circunstancias".¹⁵¹

Consecutivamente, la Corte diferencia la situación de un docente oficial a la de un miembro de las fuerzas armadas, pues el educador como civil no está en la obligación de arriesgar su vida en razón del cargo para el cual fue nombrado, por lo cual tiene derecho a ser trasladado de su lugar de trabajo siempre que su vida e integridad se vean amenazadas. Además, la administración debe cancelar el

¹⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-028 de Enero 25 de 2000. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-258 de Marzo 05 de 2001. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynertt.

salario al educador amenazado por el tiempo que este permanezca separado del cargo por razones de seguridad: "Esta Sala debe señalar al respecto que los docentes son servidores públicos civiles y, a diferencia de los miembros de las fuerzas armadas, no tienen el deber de arriesgar su vida en ejercicio del cargo para el cual han sido nombrados. Precisamente por las situaciones de alto riesgo a las que vienen siendo sometidos por los grupos alzados en armas, se dictó el Decreto 1645 de 1992, en el que se reguló la protección especial que debe otorgarles el Estado, previéndose en ese estatuto el pago del salario de los docentes desplazados hasta tanto les sea resuelta su situación en forma definitiva. Es claro entonces que el actor, habiendo probado ante el Comité Especial de Docentes amenazados su situación, tenía derecho a recibir regularmente su salario, sin que se le obligase a esperar hasta tanto se le trasladará de manera definitiva y pudiera obtener la certificación de estar nuevamente laborando.

4. EL COMITÉ DE ORDEN PÚBLICO DEPARTAMENTAL COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN A LOS DOCENTES DEL SECTOR PÚBLICO AMENAZADOS EN SANTANDER

4.1. COMITÉ DE ORDEN PÚBLICO DEPARTAMENTAL

De conformidad con lo expuesto, se hace necesaria la creación de un ente que estudiara y evaluara la situación particular de los docentes del sector público frente a amenazas y violencia infringida contra ellos refiere. La razón de ser del Comité, que viene conceptuando desde el año 1991, se fundamenta en establecer una protección inicial a través del traslado incluso antes que el docente sea amenazado.

La labor del Comité se centra en elaborar una sinopsis de la situación del funcionario a través de un concepto; con base en dicho concepto, la autoridad nominadora con acto administrativo ordena el traslado y el lugar de ubicación del docente público o funcionario administrativo de plantel educativo. La labor del Comité en ningún momento es decisoria, como quiera que el acto como tal, es emitido por la autoridad mencionada con antelación.

En los anales y registros de la Oficina de Escalafón Seccional Santander del Ministerio de Educación, se encuentran las actas levantadas por el Comité de Orden Público. De dicho comité se tiene registro y se vienen realizando las debidas reuniones para conceptuar la situación del docente desde al año 1991

hasta la fecha. El Comité ha conceptuado hasta la fecha aproximadamente 900 personas, entre las que se incluyen no solo docentes sino personal administrativo de los Centros educativos, tal y como lo dispone la normativa¹⁵². Por otra parte, las reuniones del Comité no tienen una periodicidad fija¹⁵³; la tendencia está sujeta a que se realicen mensuales aproximadamente, sin embargo, atendiendo la gravedad de ciertos casos, o al número de solicitudes que se vayan presentando, se convoca a las mismas para depurar ciertos casos de riesgo. El promedio de duración de cada una de las reuniones oscila entre dos y tres horas aproximadamente.

Los miembros que conforman el Comité de Orden Público han variado en virtud a la normativa en evolución¹⁵⁴. En algunos casos, no asisten importantes representantes como es el caso del Procurador o su representante en vigencia del Decreto 1645 de 1992¹⁵⁵, y sin embargo, se conceptúa sobre algunos educadores. A su vez, para ciertas reuniones se invitan a distintos funcionarios, como el caso algunos alcaldes que presentan crisis de amenaza y desplazamiento de docentes en sus municipios o representantes a nivel Nacional de Ministerio de Educación, Ministerio Público entre otros.

4.1.1. ESTRUCTURA DE LAS ACTAS

Se lleva un modelo estándar de actas el cual consta, en primer lugar, de un encabezado señalando la fecha y hora en que se da inicio a la realización del Comité de Orden Público. A posteriori, se indica quienes son los respectivos

¹⁵² Artículo 9. Decreto 1645 de 1992

¹⁵³ Por ejemplo, en el año 1998, la primera reunión (Acta No. 001) se realizó el 30 de Enero; la segunda reunión (Acta No 002) el 17 de Febrero y la tercera reunión (Acta No 003) el 2 de Marzo. Otra muestra de esto es que no se realizan el mismo número de reuniones para todos los años, puesto que mientras que para el año 1996 se levantaron catorce actas, para el año subsiguiente (1997) tan solo se realizaron seis.

¹⁵⁴ Las conformaciones del Comité han variado; tal es el caso de la estructurada por el Decreto 1645 de 1992, en comparación con el Decreto Departamental 171 de 2002, y que fue estudiada en el punto **3.4. Evolución normativa nacional y departamental sobre la protección a los docentes desplazados por la violencia.**

¹⁵⁵ El artículo tercero del Decreto 1645 de 1992, señalaba entre la Conformación del Comité, al Procurador Regional o su delegado.

representantes de cada una de las partes que debe asistir, según lo anteriormente mencionado. El primer punto a tratar es la verificación del quórum, que por lo general cuenta con el requerido. En el segundo punto se da lectura al acta anterior y se da su respectiva aprobación. En este aparte, es importante recalcar que pueden surgir diversas objeciones al acta anterior, con respecto a decisiones tomadas, situaciones resueltas o que hayan quedado por resolver; luego, la aprobación del acta puede ser total o parcial¹⁵⁶

El tercer punto consiste en el estudio de los casos pendientes, o casos ya fallados. En este, se trata de legalizar la situación del docente que no ha sido resuelta en reuniones anteriores, ya por falta de pruebas o por que requiera de pruebas adicionales para decidir. En este último caso, el Comité en la misma acta ordena remitir los respectivos oficios a diversas entidades como personerías, fiscalías, conceptos emitidos por alcaldes, nominadores de los docentes, testimonios y declaraciones de personas allegadas o familiarizadas con la situación del docente. La vitalidad de este punto radica en dar un concepto sujeto a la verdadera situación de violencia que afronta el docente, de manera parcial, y con todos los elementos de juicio propios para no caer en tropiezos.

En el cuarto punto se realiza el estudio de casos nuevos. Las solicitudes nuevas de conceptualización y traslado presentadas por los docentes, posterior a la realización del acta anterior. De la labor de análisis de cada una de las actas, se concluye que muchas de las nuevas solicitudes presentadas quedan pendientes, a razón de que no se allega la documentación requerida, o se hace necesaria la práctica de otras pruebas, como se mencionó anteriormente. Las decisiones tomadas por el Comité, se estudiarán en el siguiente aparte.

¹⁵⁶ En ninguna de las actas estudiadas, se presentó el caso de no aprobación del acta anterior. Con respecto a la aprobación parcial, se encontraron algunos casos en donde se demostró posteriormente que el docente no sufría ningún peligro o amenaza inminente, o que el caso presentado por el docente no era de orden público y sin embargo fue aprobado. Por ende, en este punto se procede a la correcta conceptualización de la situación en particular. En los casos restantes, se hacen aclaraciones de carácter tipográfico y demás.

Para finalizar, el quinto y último punto se denomina “varios” y en el se redactan situaciones diversas que se presentaron en el transcurso de la reunión, tales como lecturas de oficios enviados por docentes, nominadores, alcaldes y demás autoridades que directa o indirectamente intervengan en el proceso. El acta cierra con la hora y fecha de culminación de la cita y las firmas de quienes en ellas participaron.

4.1.2. DECISIONES DEL COMITÉ

La participación de cada uno de los miembros del Comité es activa, la toma de decisiones varían para algunos casos, de acuerdo a la importancia del asunto pueden ser unánimes, o en otros casos por mayoría. Los distintos conceptos manejados por este Comité se fundamentan en diversos aspectos a presentar a continuación.

En primera instancia, las decisiones pueden ser FAVORABLES, si de acuerdo a la normativa preestablecida para la época de la decisión, se han dado el lleno de requisitos necesarios¹⁵⁷ y a su vez se encuentra en una amenaza o grave situación de peligro que requiera su traslado. El Comité reconoce así, la calidad de amenazado del maestro y por ende señala su respectivo traslado y reubicación, ya sea, dependiendo de la gravedad del asunto, a otro plantel educativo dentro del mismo municipio, a otro municipio o incluso para casos excepcionales de severas amenazas, a otro Departamento. Es preciso señalar que en muchas situaciones de las observadas en las actas, los docentes que han sido conceptuados favorablemente que son reubicados en otros

¹⁵⁷ Los documentos a aducir por parte del solicitante han variado desde el Decreto 1645 de 1992 hasta el Decreto 171 de 2002. Por ejemplo, en este último Decreto en el artículo 5 señalaba que el solicitante debía allegar copia de información de las amenazas ante la Personería Municipal y concepto sobre la situación de orden público de la localidad; requisito no estipulado por el Decreto 1645 de 1992.

municipios, son objeto de repetidas amenazas en sus nuevos sitios de trabajo. Luego, el Comité puede evaluar cuantas veces sea necesario el caso del docente para señalar a su vez, tantos traslados como sean necesarios.

Ahora bien, las decisiones DESFAVORABLES son tomadas de acuerdo a la evaluación previa del caso que el Comité haga. Por lo general, estas decisiones se presentan en virtud a que los problemas que los docentes presentan no son de orden público, sino de carácter policivo, como por ejemplo, amenazas hechas al docente por riñas presentadas entre habitantes del municipio que no tienen ningún asidero considerable de peligro inminente, o por que llegan al docente anónimos intimidantes, sin remitente alguno; también se conceptúan desfavorables situaciones de índole estrictamente académicos, como amenazas hechas por alumnos del plantel buscando algún favorecimiento educativo (aprobar alguna materia, o año lectivo), o amenazas hechas por padres de familia con el mismo objetivo.

Las decisiones desfavorables son numerosas, y podemos afirmar según el trabajo de campo, que el Comité es bastante meticulado y analítico en cada caso en particular, como quiera que muchos docentes, a fin de obtener un traslado en otro municipio, aducen situaciones ficticias de amenazas que en ciertos eventos son difícilmente detectables. Es por esto que el Comité de Orden Público, intenta recaudar todas las pruebas idóneas y necesarias a fin de evitar estos engaños¹⁵⁸.

En los eventos, el docente o personal administrativo recibe concepto desfavorable, o simplemente el Comité no ha alcanzado a evaluar su caso en específico, y como consecuencia abandona su cargo. Lo cual conlleva a que

¹⁵⁸ El Comité se ha caracterizado por la recta y estricta forma en que se conceptúa la calidad de docente amenazado. Se encontró que en varios casos, el núcleo familiar del docente había sido amenazado por grupos al margen de la ley. Incluso, algunos de los familiares habían sido asesinados y sin embargo, el Comité conceptuó desfavorablemente por cuanto las amenazas no iban dirigidas contra el.

éste ente indique a las autoridades competentes sobre tal desaparición y sea susceptible de iniciársele un proceso disciplinario.

El Comité puede a su vez declararse impedido para conceptuar sobre el tema. Existen diversas razones por las cuales el Comité no conceptúa por falta de competencia sobre la calidad del docente, como por ejemplo, que un docente de otro departamento solicite traslado a un municipio de Santander. El comité solo evalúa estos casos y da aviso a los nominadores del otro personal a fin de que le den el trámite correspondiente de evaluación.

Por ultimo, ciertas evaluaciones de situaciones quedan pendientes o inconclusas, en virtud a que el solicitante no siguió aportando las pruebas que le fueron solicitadas, porque no aportó las debidas, o por que las condiciones de amenaza que presentaba el docente cesaron en tiempo posterior a la solicitud.

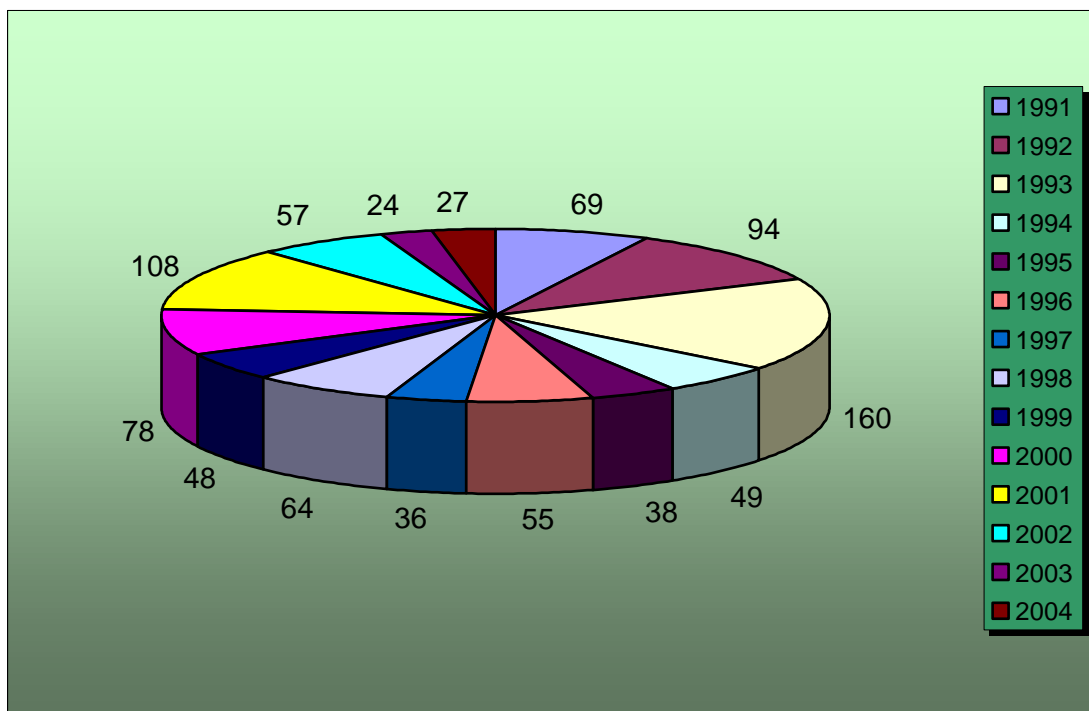
A continuación, presentamos a consideración un soporte estadístico de los distintos conceptos emitidos por el Comité de Orden Público desde el año 1991 hasta el 2004, organizados año a año y relacionados por sexo, municipio, departamento¹⁵⁹, decisión y demás factores; todo esto con base en cada una de las actas levantadas por tal comité.

4.2 RELACIÓN ESTADÍSTICA

4.2.1. DOCENTES CONCEPTUADOS POR EL COMITÉ DE ORDEN PUBLICO DE SANTANDER.

¹⁵⁹ En el evento en que la solicitud haya sido hecha por docente de distinto departamento, tal y como se apreciará en la gráfica.

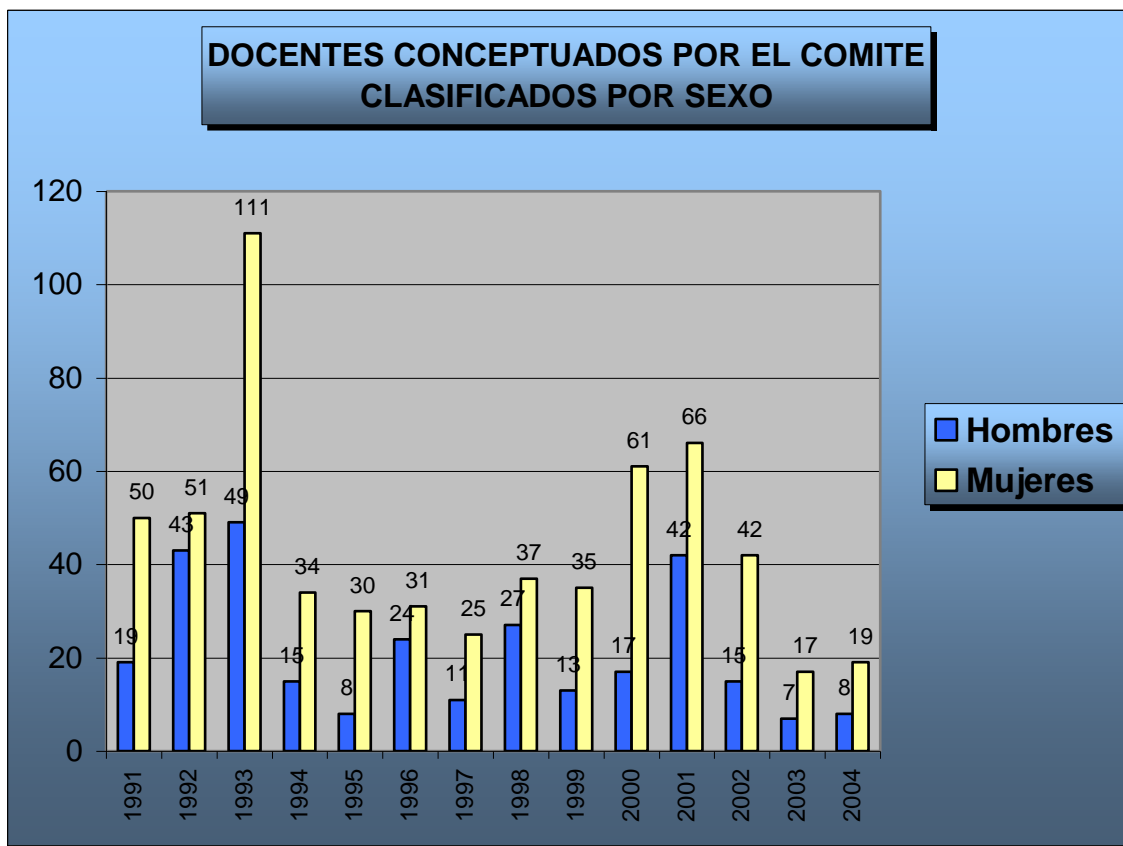
Gráfica N° 1



A contrario de lo que se puede pensar, el número de docentes y personal administrativo conceptuado durante los primeros años de formación del Comité es numeroso en comparación a los años 2002, 2003 y 2004. El año en el que se conceptuaron más docentes fue en 1993, casi cuatro veces el número de casos que se dio en el año subsiguiente. La razón de las múltiples solicitudes en 1993 se debe a que hubo una presentación masiva de solicitudes en El Carmen de Chucurí y San Vicente de Chucurí. (Ver grafica N° 1).

4.2.2. DOCENTES CONCEPTUADOS POR EL COMITÉ ESPECIAL DE DOCENTES AMENAZADOS DE SANTANDER CLASIFICADOS POR SEXO

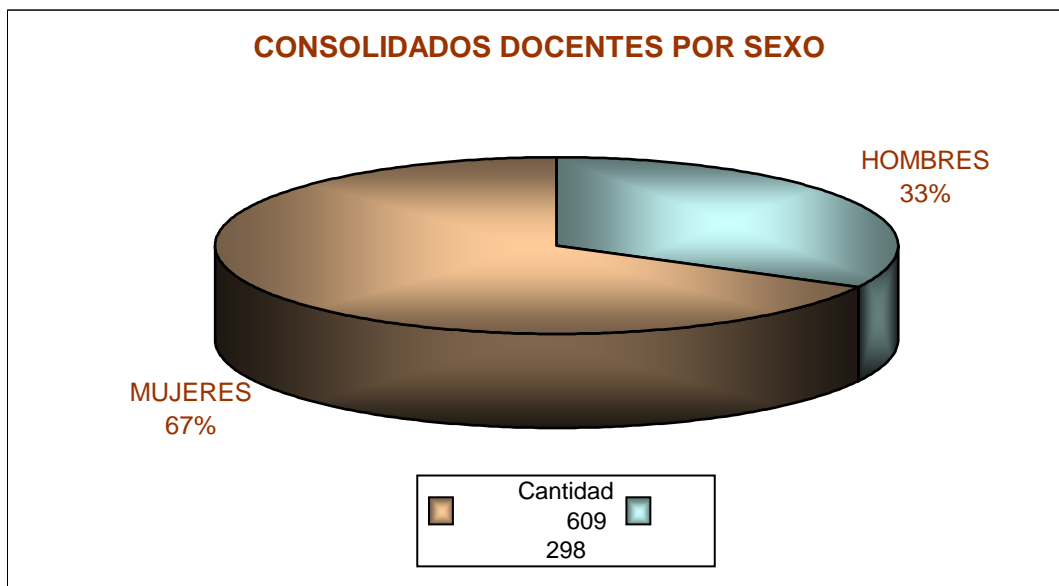
Grafica N° 2



La grafica anterior, indica el número de peticiones y conceptos que ha dado el Comité, clasificado por sexos. Al igual que en la gráfica N° 1, se aprecia cómo los índices en los últimos años disminuyeron considerablemente, por diversos motivos como la cantidad de requisitos exigidos para el concepto por parte del Comité, o por que en el devenir de esta situación se crean Comités de Orden Publico para docentes del orden municipal en Barrancabermeja, Sabana de Torres y Puerto Wilches, los cuales han reducido las peticiones del Comité en estudio.

4.2.3. CONSOLIDADO POR SEXOS EN SANTANDER

Grafica N° 3



El siguiente gráfico indica como el número de mujeres conceptuadas casi dobla el de los hombres. De lo que se logra constatar en cada acta, aunque las mujeres son las mayores peticionarias, no siempre tienen un concepto favorable, como quiera no cumplen los requisitos o en alguno de los casos, presentan situaciones ficticias como se mencionó anteriormente. Se presenta a su vez la modalidad de hacer la petición junto con el esposo o compañero, quien también es docente y presenta pruebas de amenaza. Algo más para añadir es que las mujeres son más vulnerables de delitos de orden sexual, violencia intrafamiliar, y la resistencia que pueden presentar ante situaciones que pongan en peligro su vida es poca (Ver grafico N° 3).

4.2.4. DOCENTES CONCEPTUADOS AÑO A AÑO POR MUNICIPIOS Y CONSOLIDADO POR MUNICIPIOS

Tras este breve análisis de conceptos en general y en especial sobre sexos, ahondaremos lo referente al número de docentes conceptuados año a año en cada uno de los municipios del departamento.

Tomando como punto de partida el año 1991 (ver gráfica número 4), los municipios “chucureños”, es decir, San Vicente y El Carmen de Chucurí, lideraron las peticiones de conceptos, con un total de veintiuno y doce respectivamente. La existencia de la Resolución 15316 de 1990 del Ministerio de Educación fue conocida y aplicada por tales municipios, presentándose solicitudes masivas; a diferencia de lo sucedido en Barrancabermeja, Bolívar y Landazurí donde tan solo se presentaron tres solicitudes en cada uno de los respectivos municipios.

Sorprende que en el año 1992, docentes de treinta y cinco municipios solicitaron conceptos, a diferencia del año 1991, con un número de veintisiete. Aun cuando la publicidad del Decreto Ley 1645 de 1992 es del mes de Octubre del mismo año, hubo veinticinco solicitudes más. El municipio que más presentó solicitudes fue Bolívar, con diez (ver gráfica número 5).

Como se anotó anteriormente, el año 1993 se caracteriza por ser el año en el cual se presentaron más solicitudes. Es un hecho que los educadores y el personal administrativo de los planteles educativos tuvieron más conocimiento de tal Decreto ley que de la Resolución ministerial antecesora. Municipios como Cabrera con nueve solicitudes, Albania y Barichara con uno, presentaron solicitudes a diferencia de 1991 y 1992 donde no se había hecho uso del decreto 1645 de 1992 como mecanismo de protección en ninguno de estos municipios. (Ver gráfica número 6).

Para el año de 1994, las solicitudes disminuyeron notoriamente (de 160 en 1993 a 49 en 1994). Barrancabermeja, San Vicente de Chucurí y Puerto

Wilches, municipios estos de la Provincia de Mares, lideraron las solicitudes en este año. (Ver gráfica número 7).

1995 fue un año de relativa calma para los docentes en Santander, así lo indican las cifras de solicitudes de reubicación presentadas por los educadores ante el Comité, año en el cual ningún municipio presentó un gran número de solicitudes, como prueba de ello está, que los municipios que mas acudieron ante el comité de orden público lo hicieron con tres solicitudes cada uno (San Andrés, Rionegro, Bucaramanga y Suaita). (Ver gráfica número 8).

En 1996 las cifras de docentes que acudieron ante el comité ascendieron levemente, a comparación de los dos años inmediatamente anteriores, siendo Barrancabermeja el municipio con mayor número de solicitudes (un total de nueve), lo cual sirve como prueba de la difícil situación de orden público por la que atravesaba el puerto petrolero en este año. (Ver gráfica número 9).

Empero, 1997 aparece como uno de los mejores años para los docentes en cuanto a tranquilidad se refiere, pues con 36 solicitudes presentadas ante el comité, aparecía como el año mas pacifico para los educadores del sector público del departamento. (Ver gráfica 10).

Cuando la tranquilidad de los docentes santandereanos parecía estar en su mejor momento, llega el año de 1998 con una cantidad de 64 solicitudes, un poco menos del doble de las presentadas en el año inmediatamente anterior. Barrancabermeja y Sabana de Torres con 12 y 10 solicitudes respectivas, fueron los dos municipios que más contribuyeron con el basto incremento de las cifras. (Ver gráfica 11).

Para 1999 los números vuelven a caer en consideración al año anterior, esta vez fueron 48 docentes de los diferentes municipios del departamento los que

acudieron al comité de orden público, buscando reubicación por temor a sufrir algún tipo de agresión. Este año es Puerto Wilches con 6 solicitudes, el municipio que más presentó docentes que acudieron en busca de ayuda ante el comité. (Ver gráfica 12).

En el año 2000 las cifras se vuelven a disparar, en esta oportunidad fueron 78 las solicitudes presentadas, siendo Barrancabermeja, el municipio más difícil cuando de desarrollar la docencia se habla, y esto se comprueba a la hora de mirar las 19 solicitudes presentadas por educadores del sector público que laboran en dicho municipio. (Ver gráfica 13).

El año 2001 fue uno de los años más preocupantes para las autoridades departamentales, especialmente para la secretaria de educación, pues con 108 solicitudes presentadas, hace que figure este año como el segundo con mayor número de docentes que acuden ante el comité en busca de reubicación por la difícil situación de orden público, siendo superado tan solo por el año de 1993 en el cual se reportó la elevada cifra de 160 solicitudes. (Ver gráfica 14).

Por fortuna para el 2002, la cantidad de solicitudes presentadas por docentes ante el comité de orden público del departamento disminuyó notoriamente, pues de 108 reportadas el año anterior se disminuyó el número a 57, en este año curiosamente se destaca Bucaramanga con 8 solicitudes, siendo el municipio con mayor recurrencia a dicho comité, en el transcurso de este año. (Ver gráfica 15).

En contraste de las altas cifras que se venían presentando en los últimos años, encontramos el 2003 con tan solo 24 solicitudes, como el año con menor recurrencia de docentes al comité pidiendo su traslado, lo cual lo ubica como el periodo más tranquilo desde 1992, año en el cual se creó el comité. (Ver gráfica 16).

Finalmente, se observa que en lo corrido del año se han presentado 27 solicitudes, lo cual nos hace pensar que desafortunadamente las cifras van a estar lejos de las considerablemente alentadoras presentadas en el año inmediatamente anterior. Para este año, es importante destacar que el aumento se debe por la solicitud de reubicación de docentes que laboran en otros departamentos, tales como Cesar, Norte de Santander, Antioquia, Casanare y Arauca, siendo este último con siete solicitudes el departamento con mayor número de docentes que en lo corrido del presente año buscan ser reubicados en algún municipio de nuestro departamento. (Ver gráfica 17).

Se puede observar el consolidado de docentes desplazados por municipios (ver gráficas 18 y 19), en donde figuran como municipios con mayor número de solicitudes San Vicente de Chucurí, Barrancabermeja, el Carmen de Chucurí y Puerto Wilches, con 88, 95, 47, y 42 respectivamente. Podemos concluir pues, que los municipios de la Provincia de Mares tienen un alarmante índice de violencia infringida sobre educadores y personal administrativo de planteles educativos, aún cuando Barrancabermeja y Puerto Wilches crearon Comités de Orden Público para atender a los docentes de orden municipal.

Así mismo, nos corresponde hacer una aclaración en este aparte con respecto a las políticas departamentales adoptadas en relación con las solicitudes de los peticionarios y demás problemáticas del sector educativo afectado por la violencia. Según datos proporcionados por la Secretaría de Planeación Departamental de la Gobernación de Santander, y analizados uno a uno los Planes de Desarrollo de las administraciones departamentales desde 1992 hasta 2004, ningún gobernador trazó directriz alguna al respecto.

En efecto, la administración de Juan Carlos Duarte (1992 – 1995), toca tangencialmente aspectos concernientes a la educación, sin hacer referencia alguna a las políticas de protección del personal administrativo y docente que

laboran en los diferentes planteles educativos. El Gobernador Mario Camacho Prada, implementó en su gobierno una política de desarrollo promoviendo la educación a través de estrategias como “diseñar, implementar y poner en marcha el plan de desarrollo pedagógico del Departamento; modernizar la estructura orgánica-funcional para la administración del sector educativo y desarrollo de sistemas alternativos”¹⁶⁰, sin embargo tampoco trata lo tocante a la problemática materia de este estudio. El mandato de Miguel de Jesús Arenas señaló como derroteros con respecto a la educación “Ampliar la cobertura en todos los niveles del sistema educativo y reducir el analfabetismo, con énfasis en la atención a los grupos más vulnerables y poblaciones rurales; Mejorar la calidad educativa para la formación integral; Institucionalizar la investigación científica y la innovación pedagógica en la educación básica, media técnica, tecnológica y superior; Actualizar y estimular los educadores por excelencia docente y modernizar y fortalecer la Secretaría de Educación y el sistema de gestión administrativa a nivel municipal, departamental e institucional ”¹⁶¹. Se concluye que no existen políticas orientadas a tales fines. Jorge Gómez Villamizar, siguiente en la administración a Arenas Prada, implemento el *Programa de Transformación de la Gestión y Administración Educativa*, con estrategias tales como “Descentralización, Gestión y Planeación Participativa: Todas las acciones estarán orientadas a lograr autonomía local e institucional, compromiso y corresponsabilidad en el desarrollo educativo, en el cual la toma de decisiones se basa en el consenso y en la primacía del interés colectivo; Articulación y Alianzas Estratégicas: Busca optimizar recursos, socializar necesidades buscando encontrar soluciones compartidas e implementar una cultura de gana-gana, una cultura del encuentro y la socialización de experiencias; Cualificación, Actualización y Evaluación Permanentes: Los procesos de cambio en la gestión suceden si

¹⁶⁰ Plan de Desarrollo Mario Camacho Prada 1995 – 1997. Información otorgada en formato CD – ROM por la Secretaria de Planeación Departamental de la Gobernación de Santander

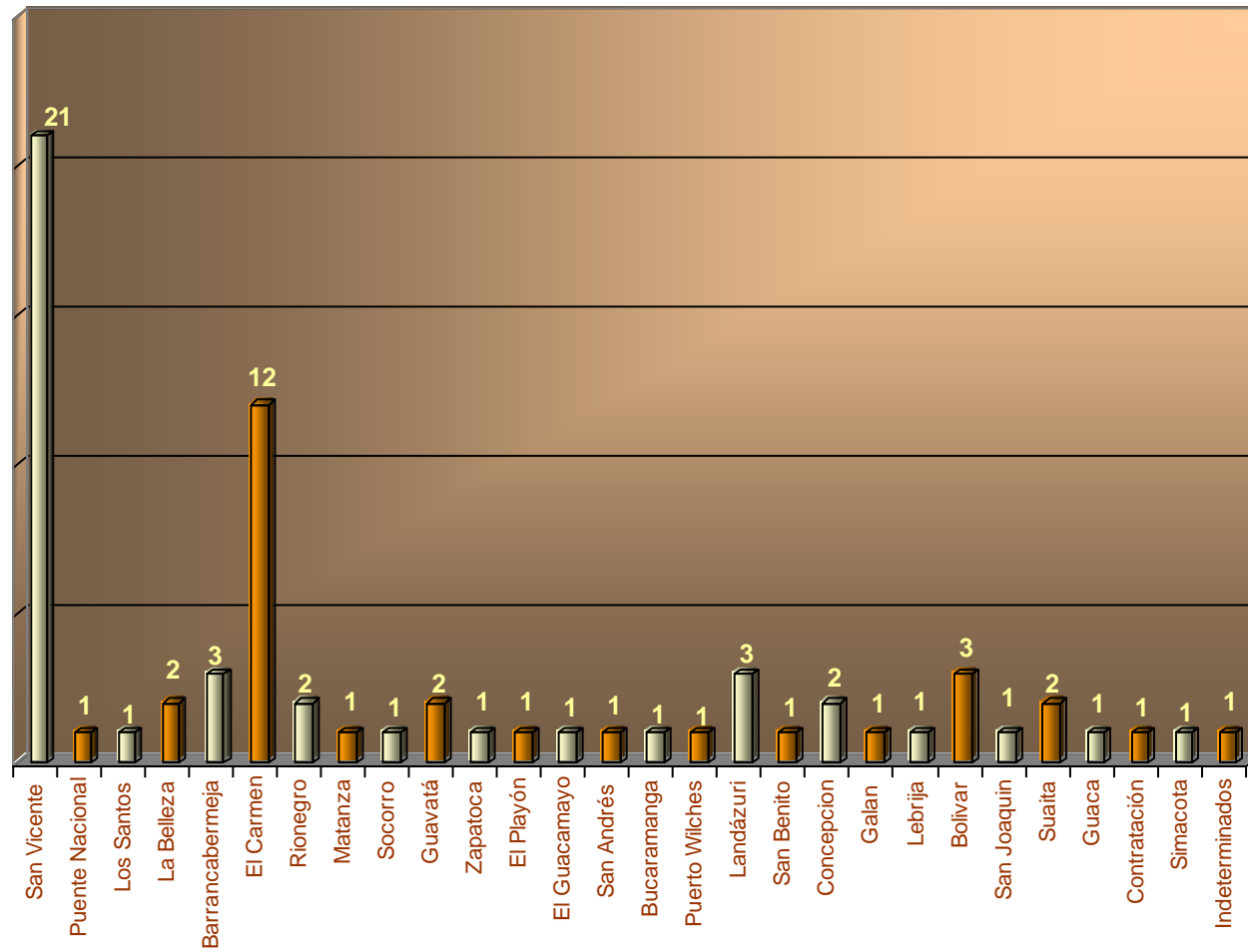
¹⁶¹ Plan de Desarrollo para el Departamento “Santander Nuestro Futuro”, implementado a través de la Ordenanza 016 de Junio 8 de 1998, Capítulo V, literal a).

cambian las concepciones y se traducen en acciones transformadoras; Movilización, Comunicación y Socialización. La educación es pública y su responsabilidad recae en el estado, la Sociedad y la familia”¹⁶². Para finalizar, quizás el programa más tocante en lo que a desplazados refiere es del Gobernador Hugo Aguilar Naranjo, quien propuso como Sexta política dentro del Plan de Desarrollo la *Educación para la vida*. En ella, la calidad, la cobertura y la eficiencia educativa son los objetivos más importantes a seguir, así como el impulso a entes educativos departamentales como lo son la UIS, UNIPAZ, las UTS entre otros. Los desplazados son cubiertos por el Plan de Aguilar Naranjo, creándose un programa de atención educativa a la población, cuyos objetivos se centran en “Impulsar procesos que permitan la incorporación al sistema educativo de la población en edad escolar y adulta en condición de desplazamiento en el departamento de Santander”¹⁶³. Sin embargo, no aborda el tema de políticas de protección a docentes desplazados.

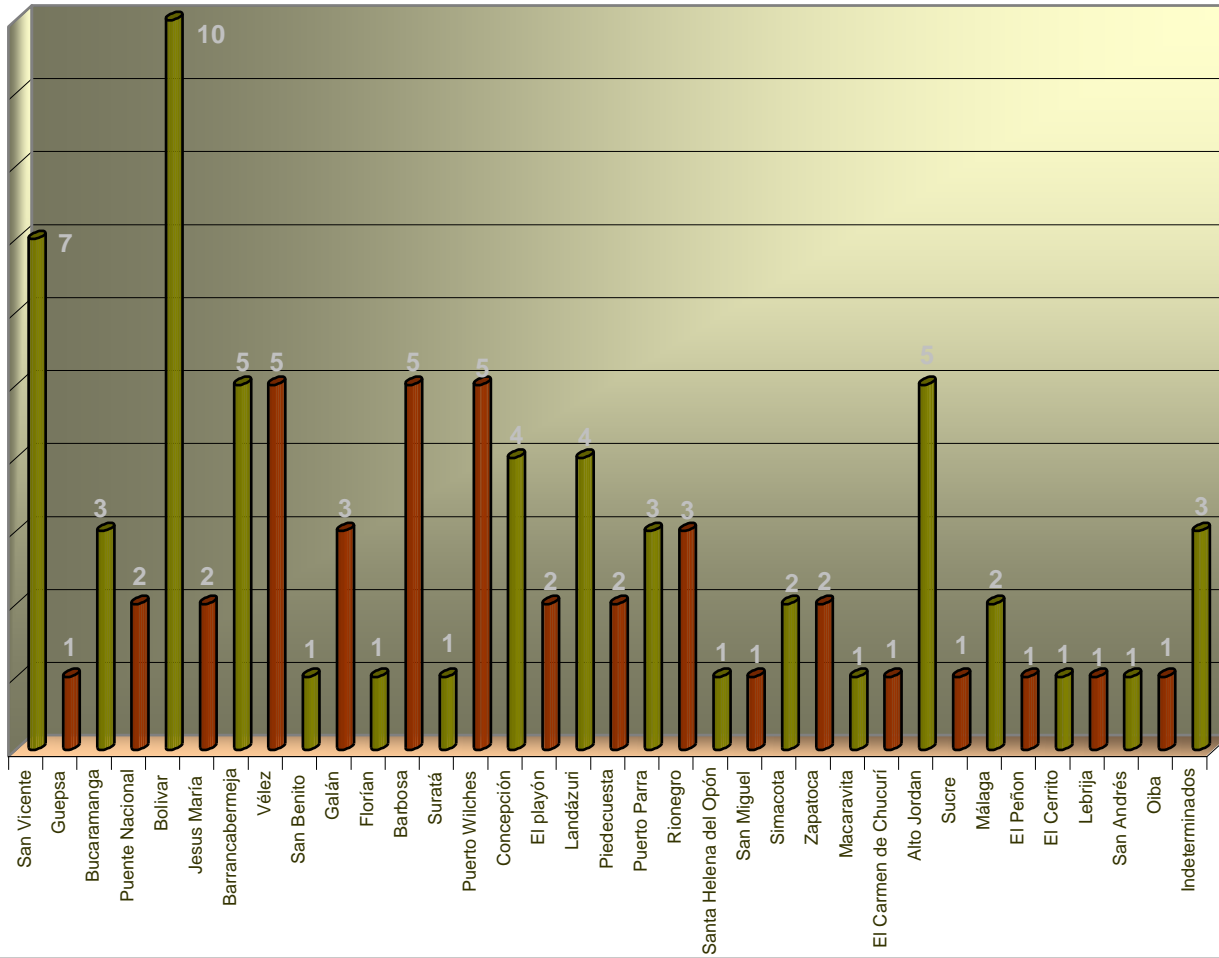
¹⁶² Plan de Desarrollo Departamental “Santander Tierra de Oportunidades”, implementado a través de la Ordenanza 08 de Junio de 2001, Capítulo III, numeral III, literal a).

¹⁶³ Plan de Desarrollo Departamental “Santander en Serio 2004 – 2007” implementado a través de Ordenanza 08 de 19 de Mayo de 2004; Capítulo 6, Numeral 6.6.

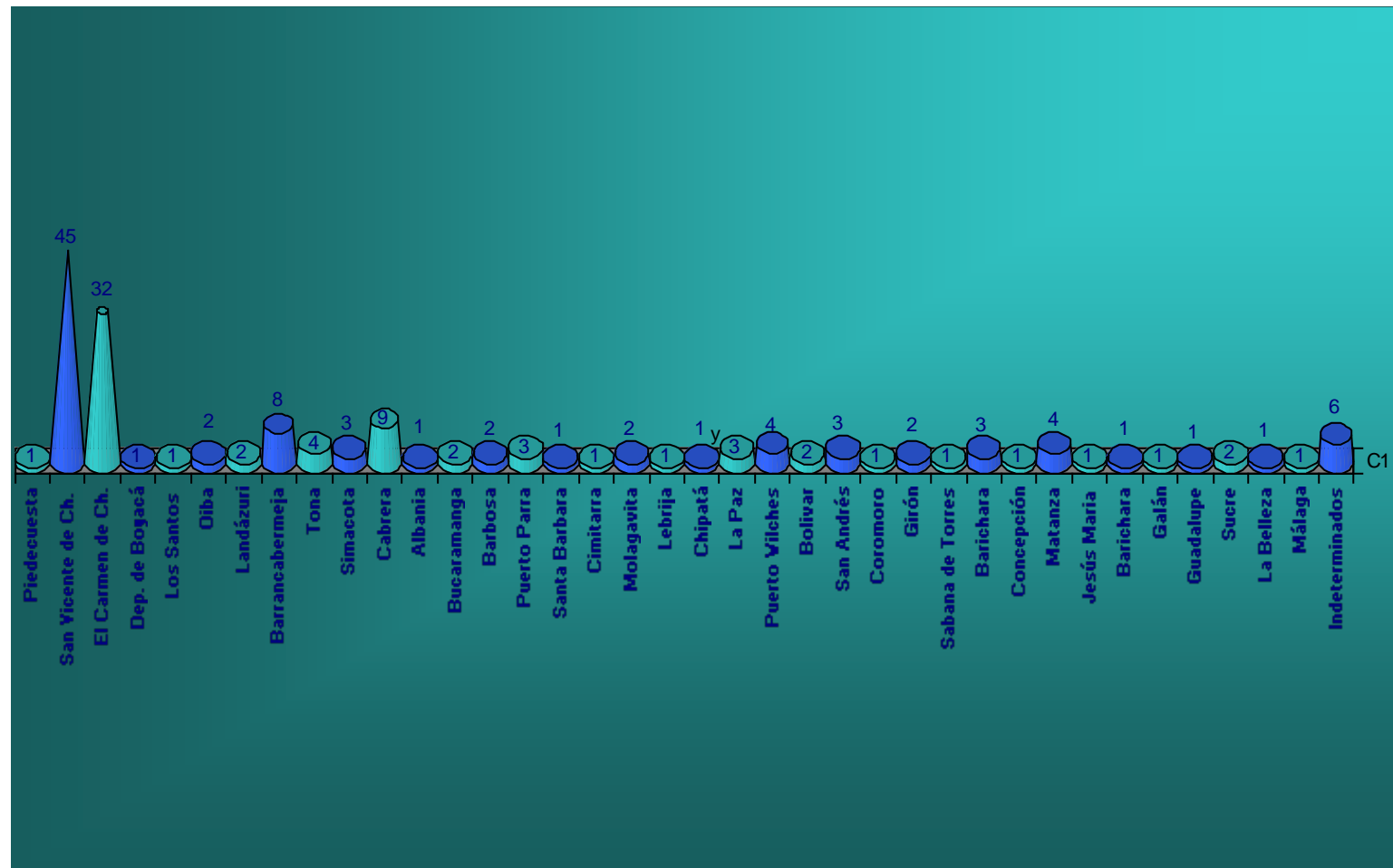
Gráfica N° 4
DOCENTES CONCEPTUADOS 1991



Gráfica N° 5
DOCENTES CONCEPTUADOS 1992



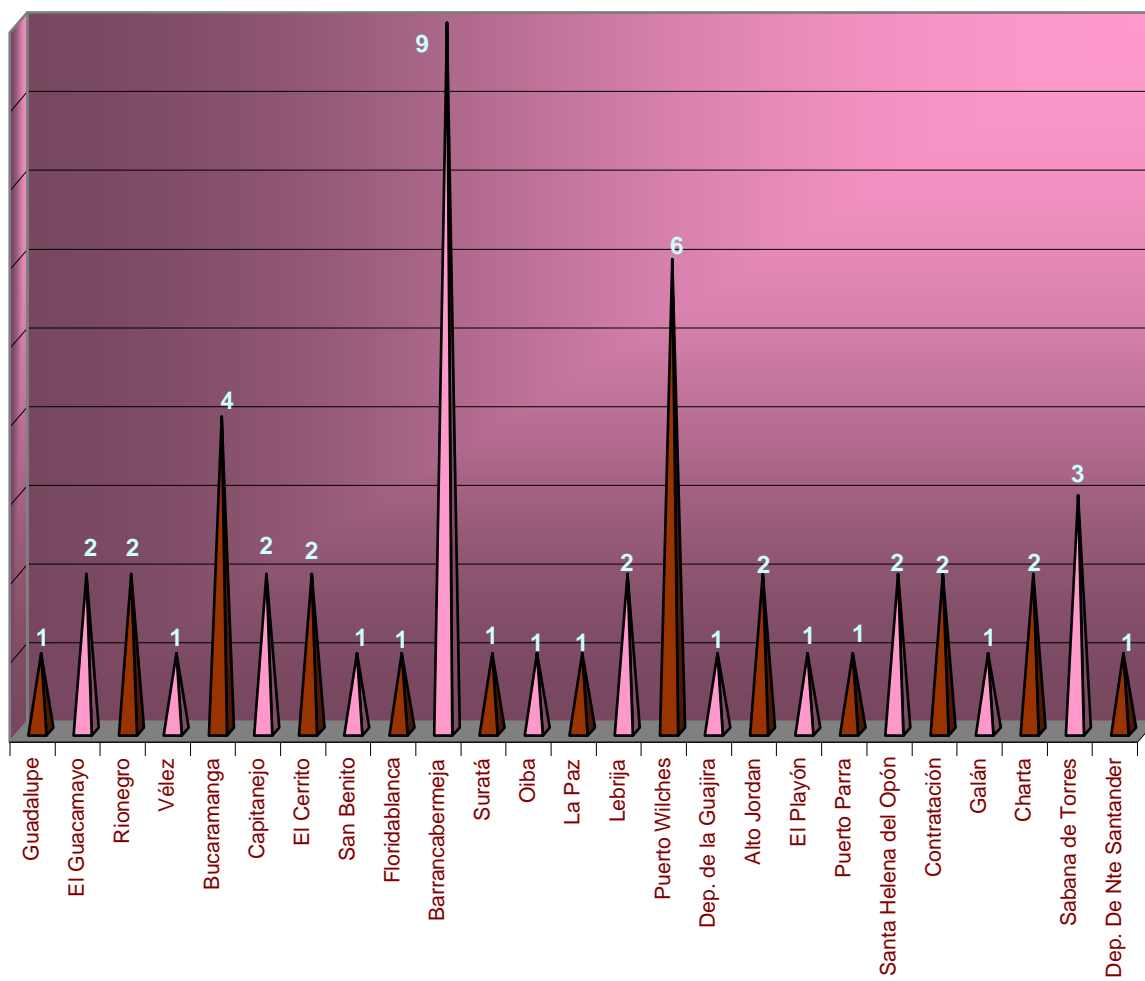
DOCENTES CONCEPTUADOS 1993 - Gráfica N° 6



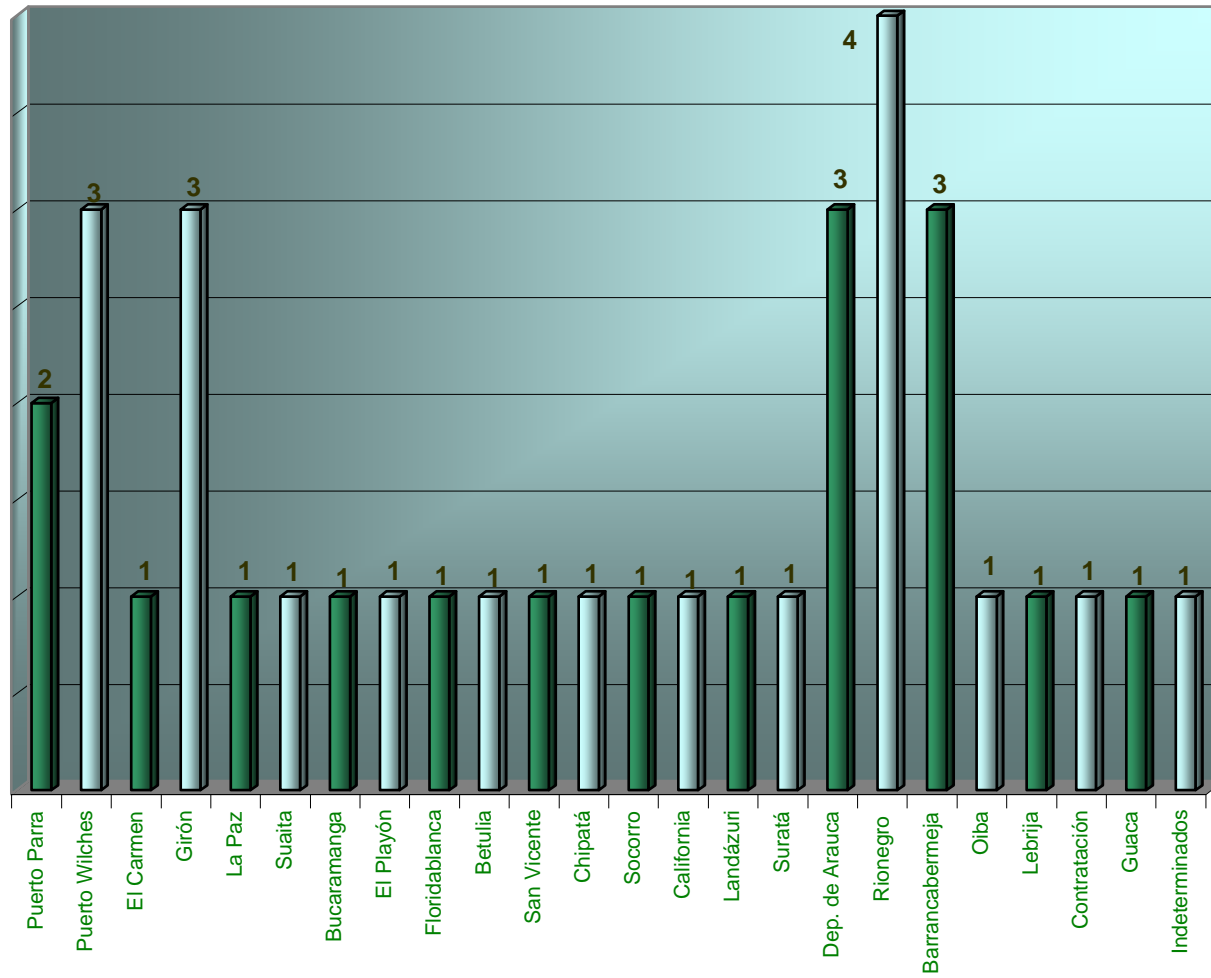
Gráfica N° 7
DOCENTES CONCEPTUADOS 1994



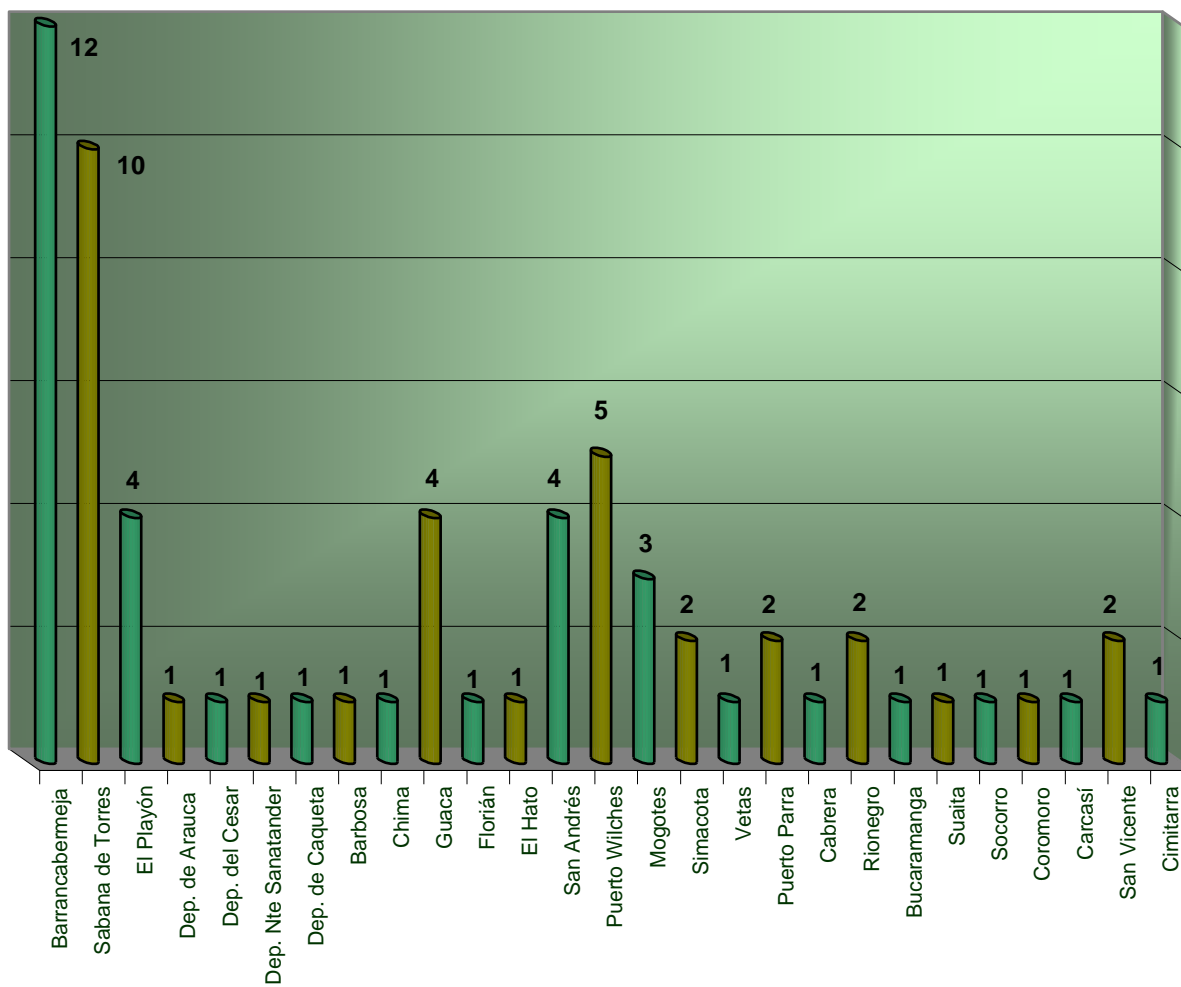
Grafica N° 9
DOCENTES CONCEPTUADOS 1996



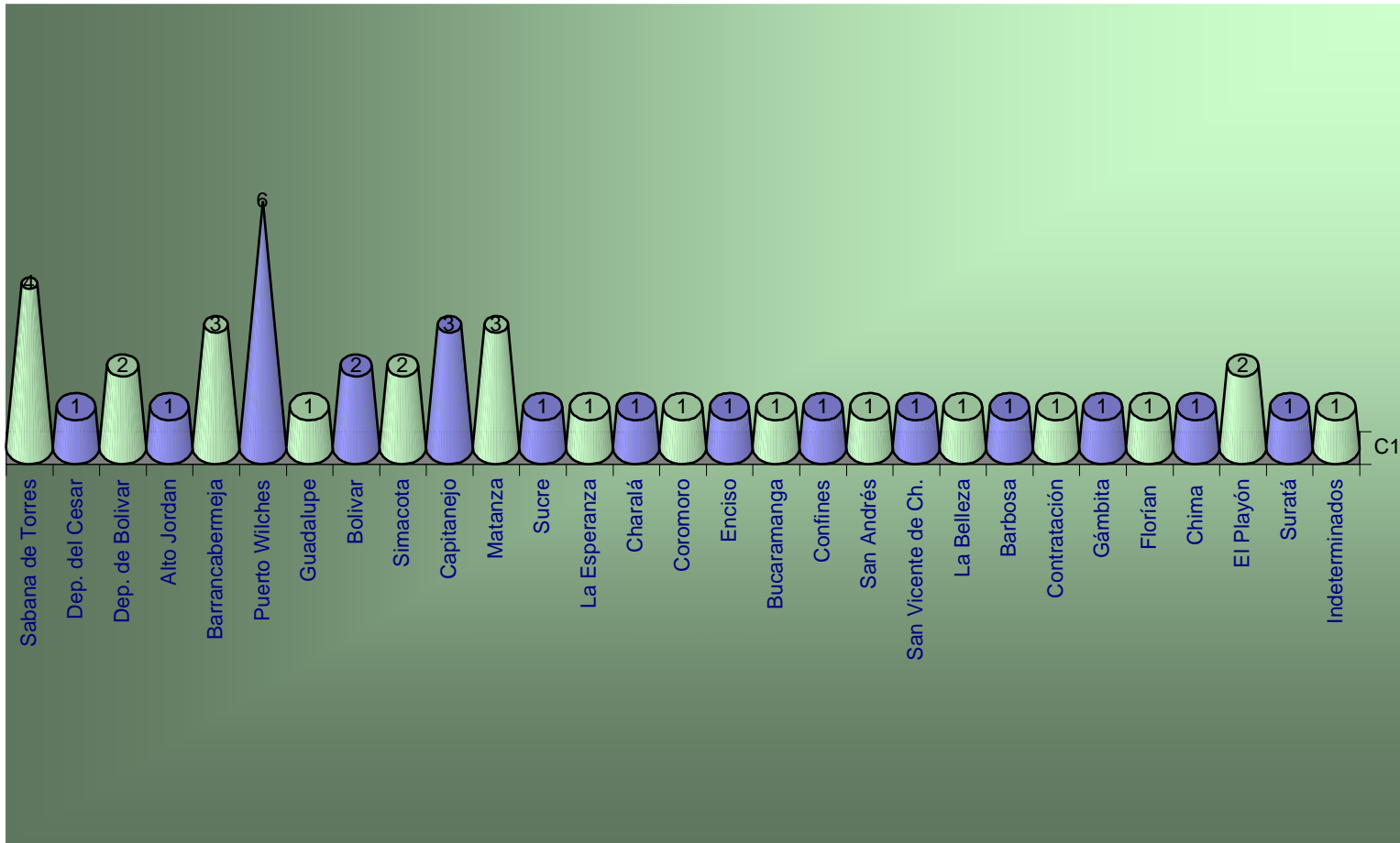
Gráfica N° 10
DOCENTES CONCEPTUADOS 1997



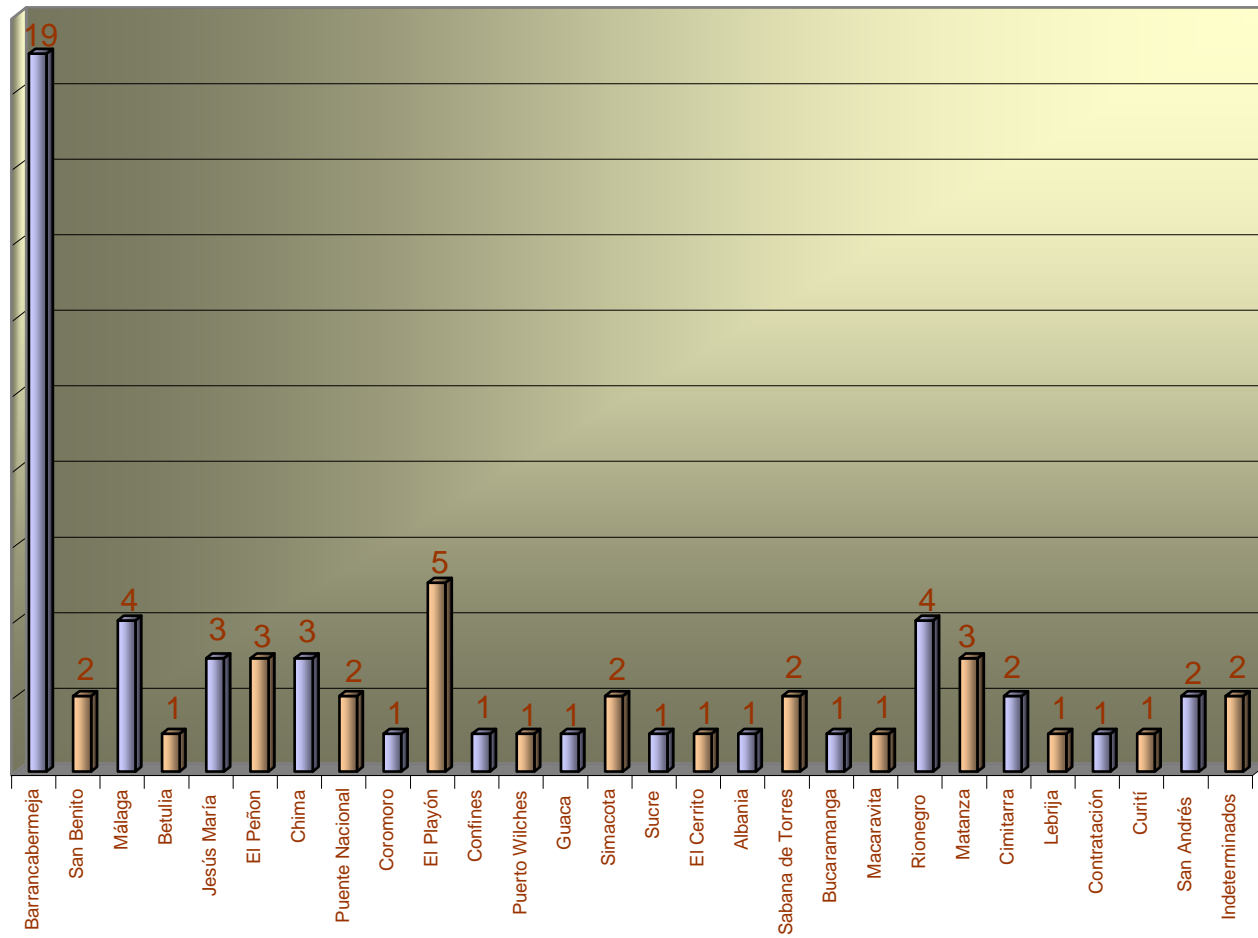
Gráfica Nº 11
DOCENTES CONCEPTUADOS 1998



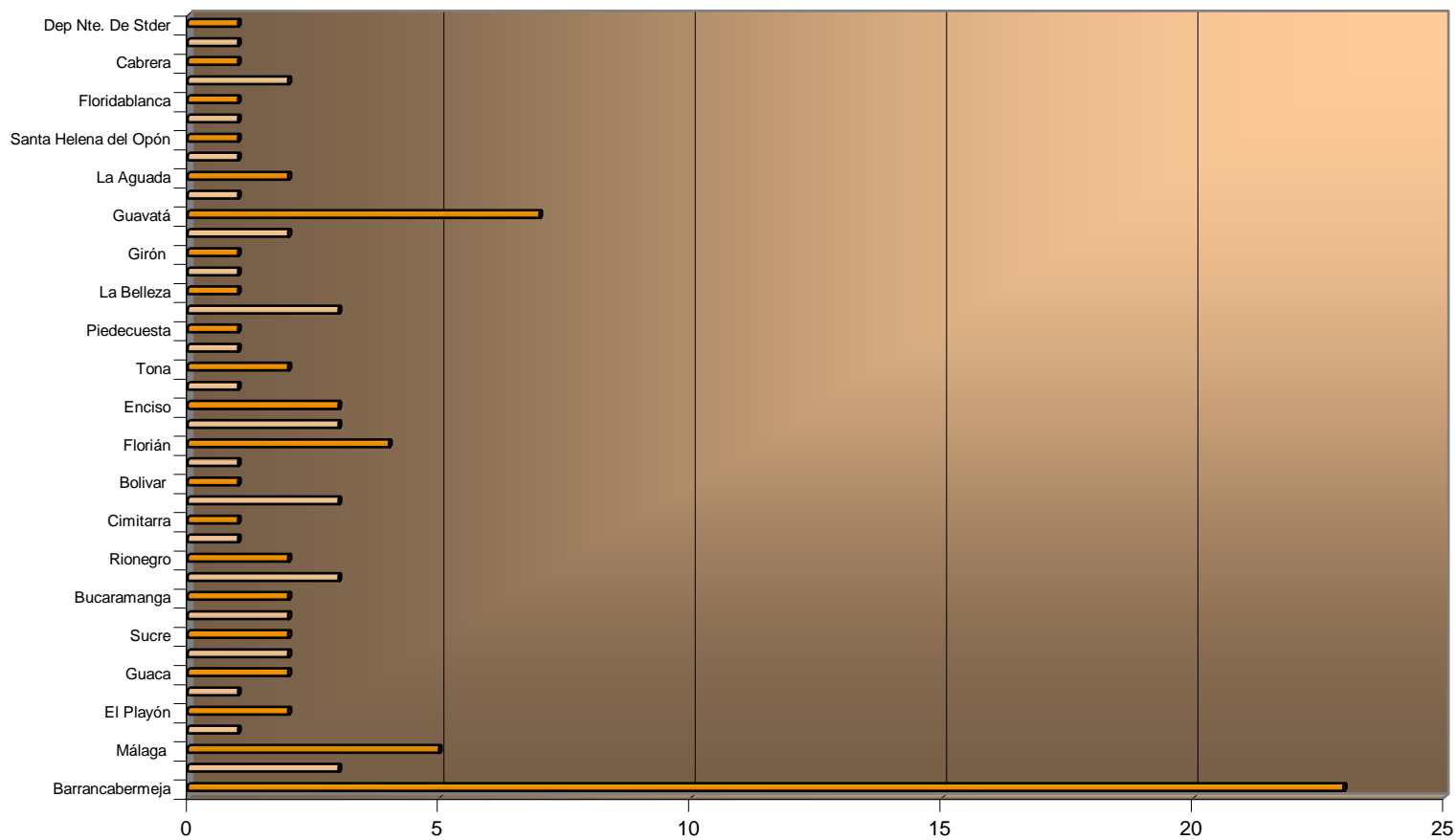
Gráfica Nº 12
DOCENTES CONCEPTUADOS 1999



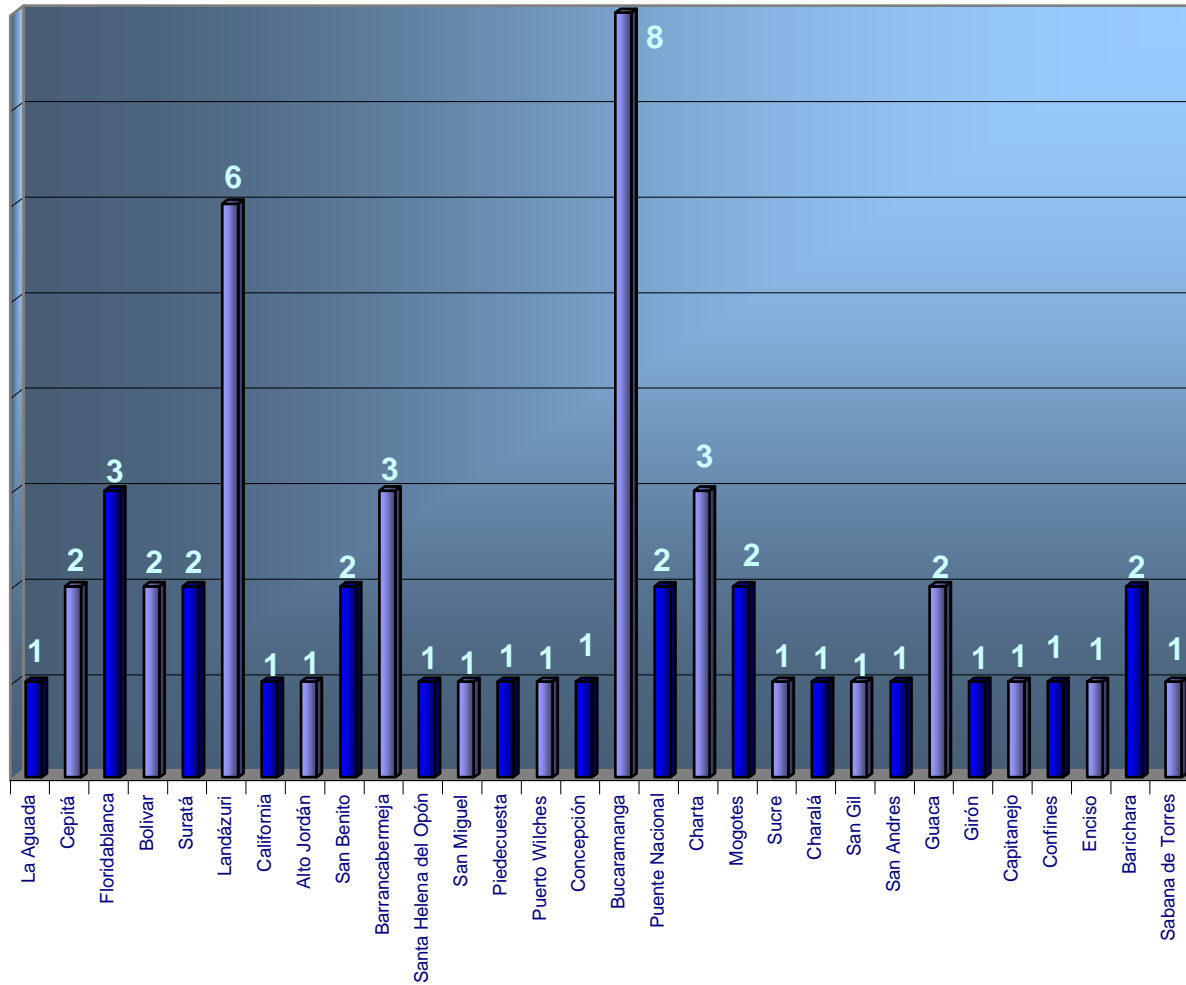
Gráfica Nº 13
DOCENTES CONCEPTUADOS 2000



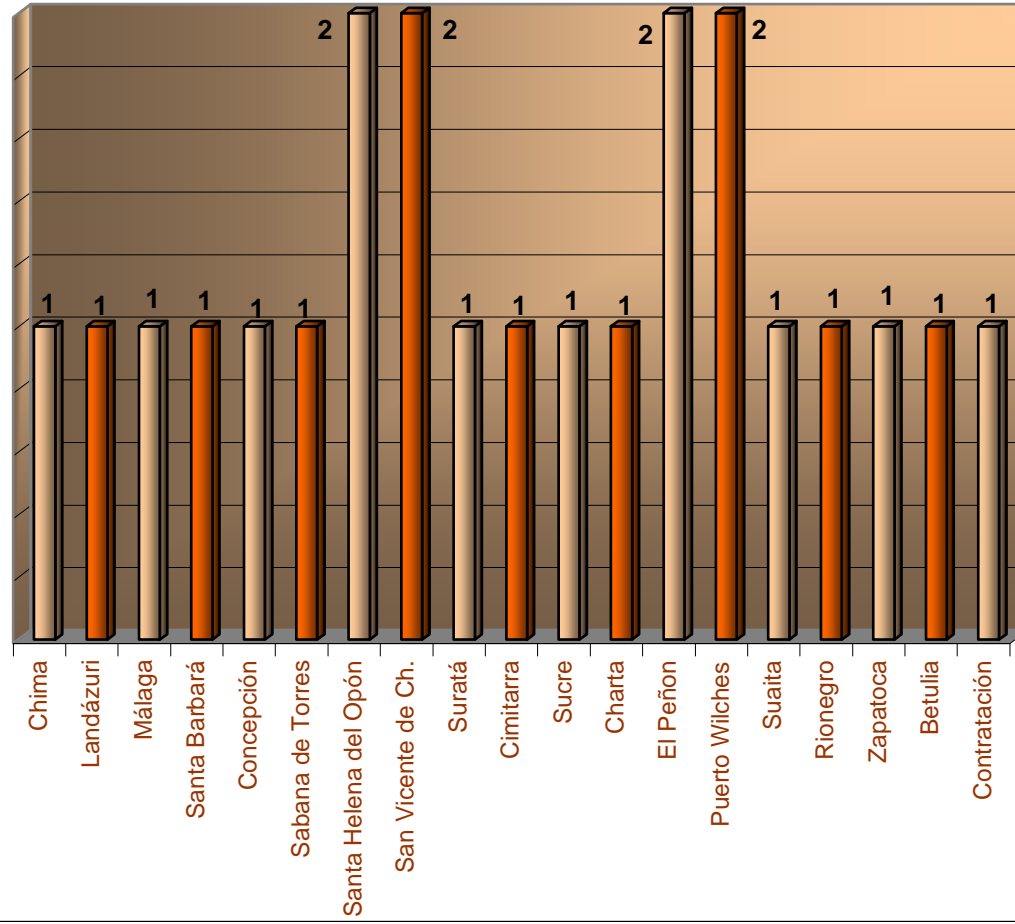
Gráfica N° 14
DOCENTES CONCEPTUADOS 2001



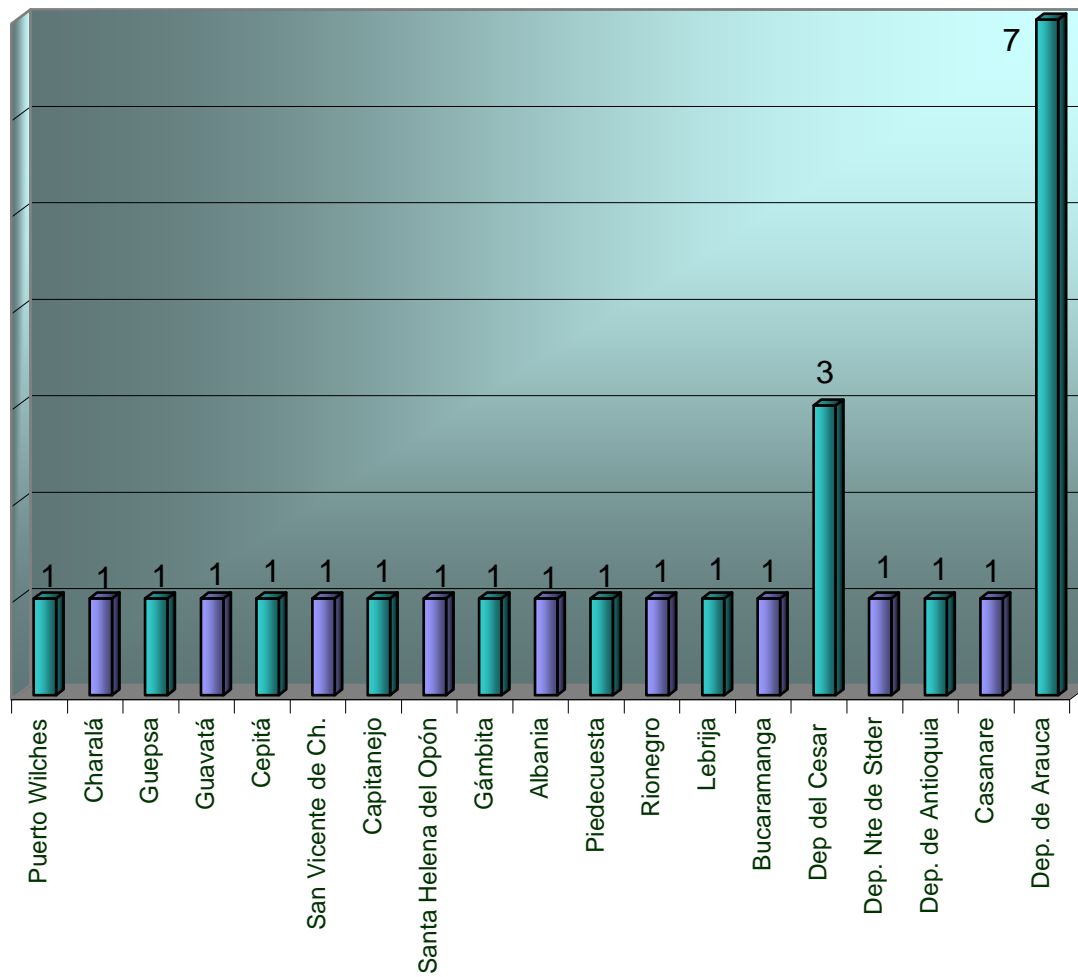
DOCENTES CONCEPTUADOS 2002 - (Gráfica N° 15)



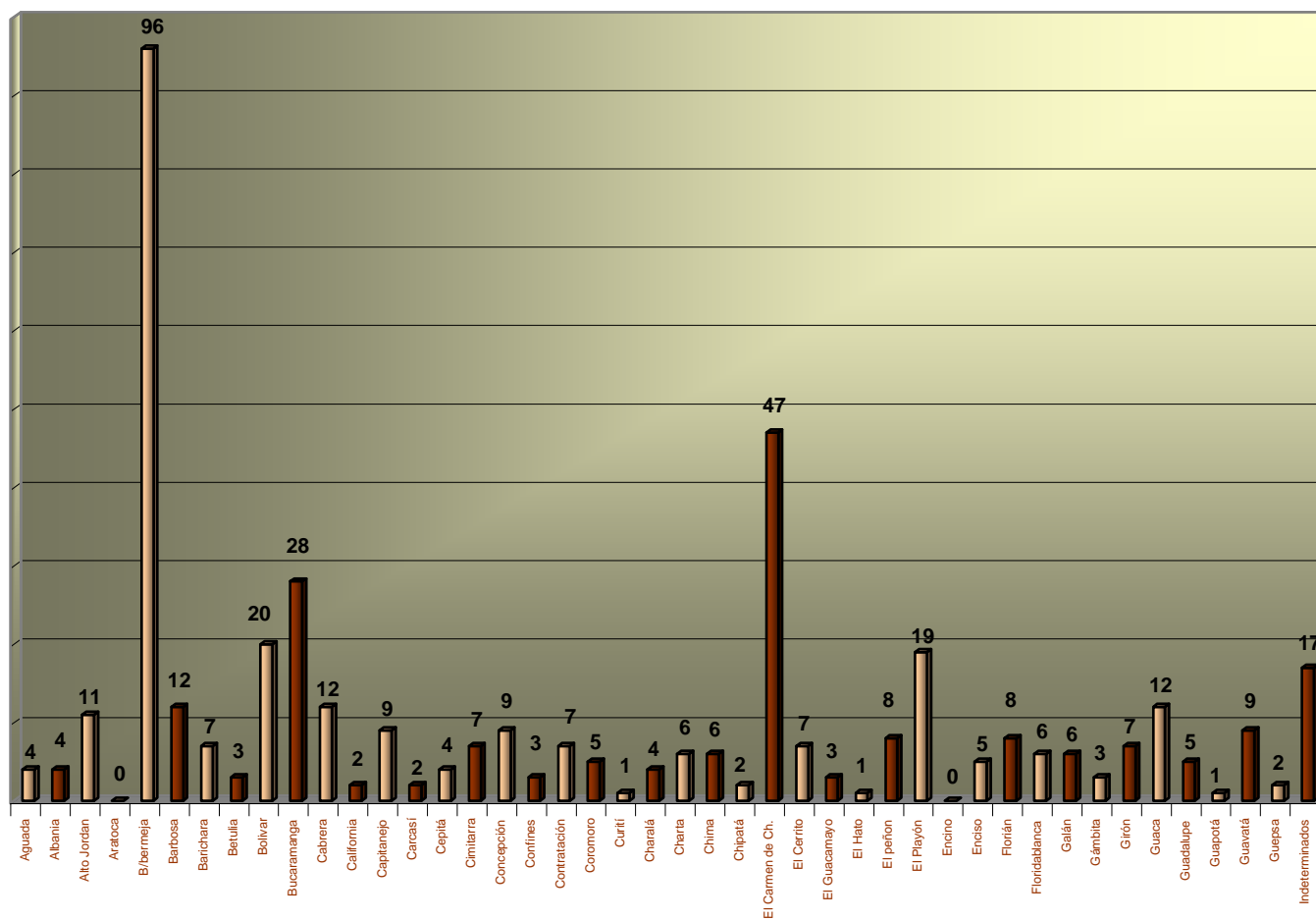
DOCENTES CONCEPTUADOS 2003 - (Gráfica N° 16)



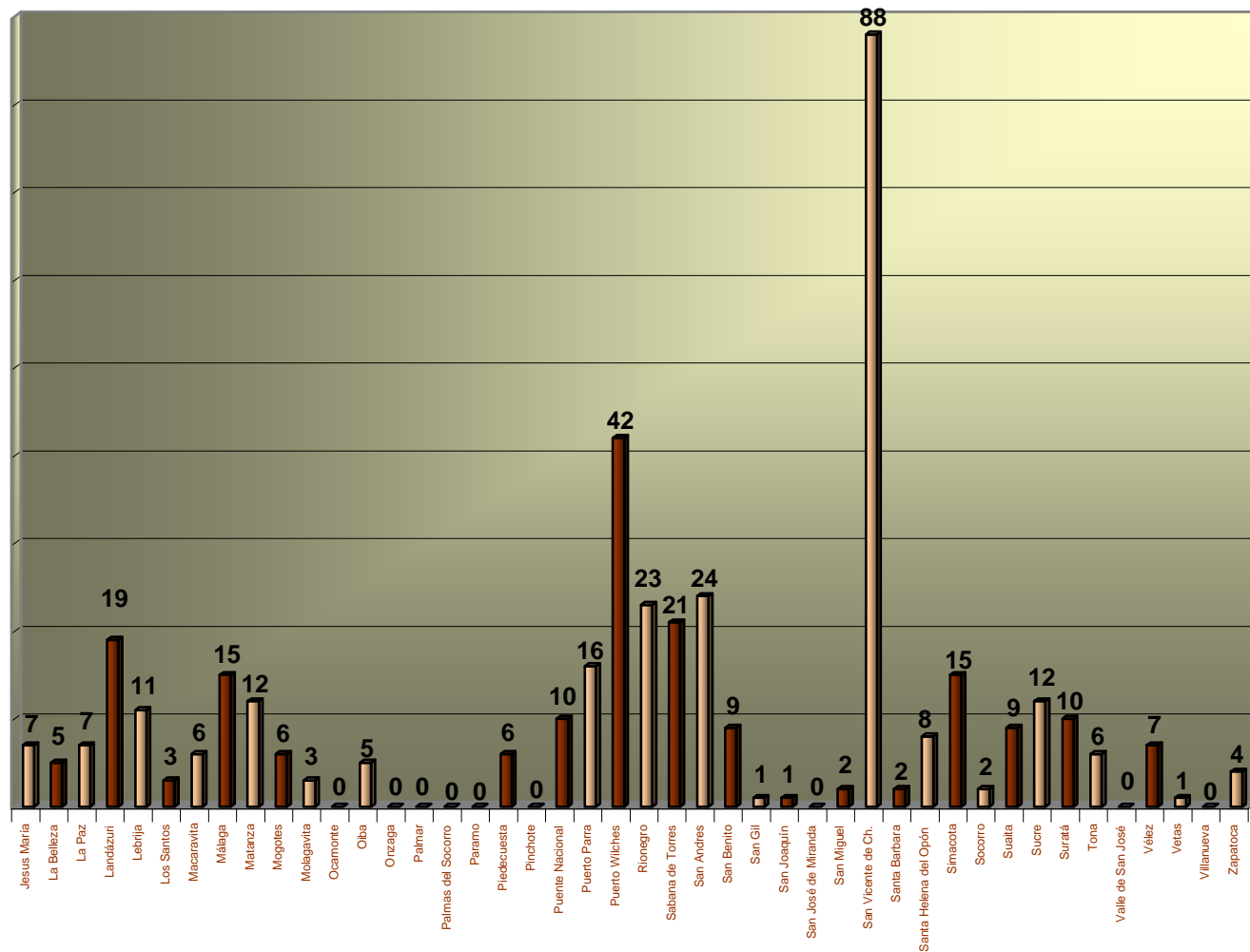
Gráfica N° 17
DOCENTES CONCEPTUADOS 2004



GRAF. 18 CONSOLIDADO DOCENTES CONCEPTUADOS POR MUNICIPIOS DE A - I

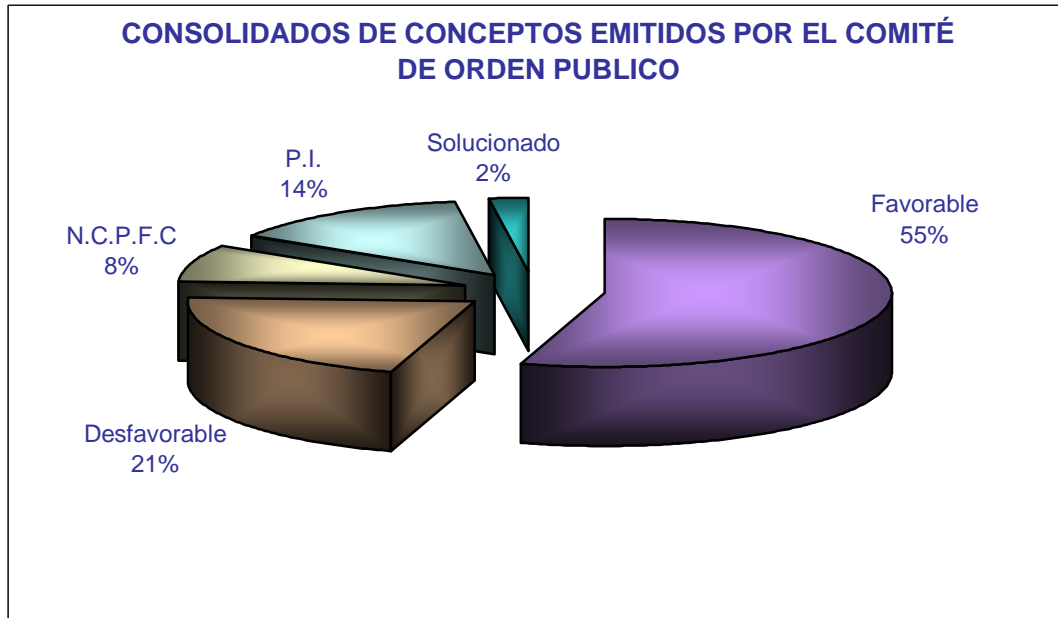


GRAF.19 CONSOLIDADO DOCENTES CONCEPTUADOS POR MUNICIPIOS DE J-Z



4.2.5. CONSOLIDADO DE CONCEPTOS EMITIDOS POR EL COMITÉ DE ORDEN PUBLICO

Gráfica N° 20

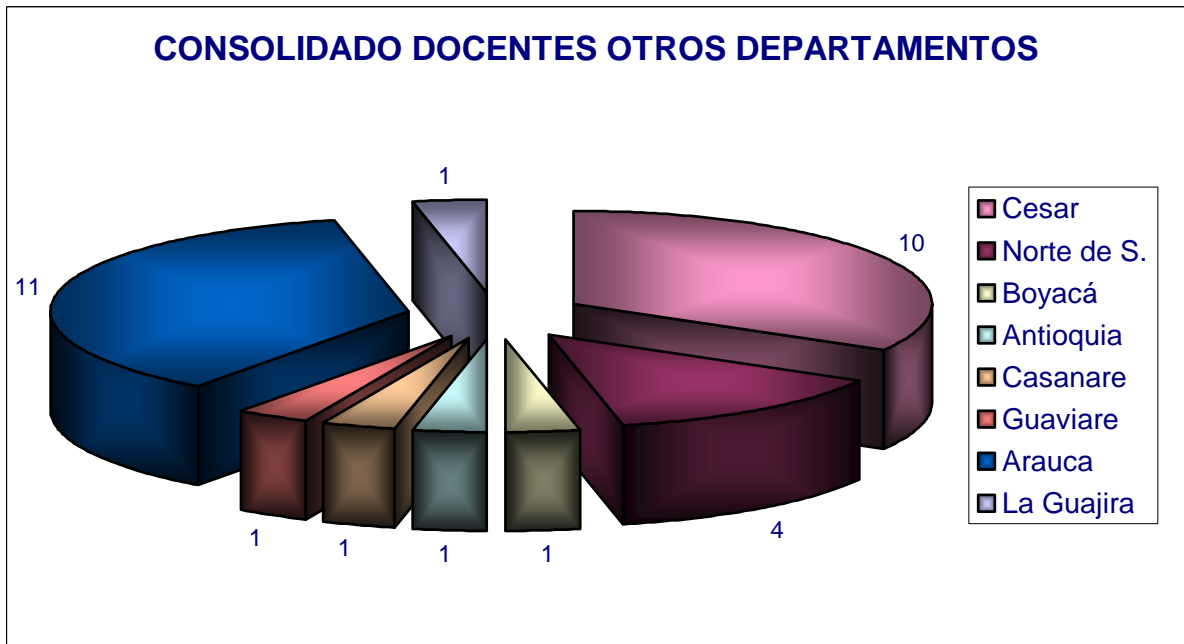


CONCEPTO	CANTIDAD
Favorable	494
Desfavorable	193
N.C.P.F.C	72
P.I.	126
Solucionado	20

El otorgamiento de la “calidad de amenazado” por parte del Comité prima sobre los demás conceptos. La mayoría de los casos se conceptúa favorable, mientras que en una proporción mucho menor (21%) se encuentran los conceptos desfavorables. Posterior a ellos, se encuentran los casos pendientes o inconclusos (los cuales, se encuentran referenciados en la gráfica con las letras P.I) y los casos en que no conceptúa el Comité por falta de competencia (abreviados a su vez, con las letras N.C.P.F.C). Por ultimo en un 2% se ubican los casos que ya han sido solucionados anteriormente por el Comité. (Ver gráfica N° 20).

4.2.6. CONSOLIDADO DOCENTES DE OTROS DEPARTAMENTOS

Gráfica N° 21



DEPARTAMENTO	CANTIDAD
Cesar	10
Norte de S.	4
Boyacá	1
Antioquia	1
Casanare	1
Guaviare	1
Arauca	11
La Guajira	1

Varios docentes de otros departamentos solicitaron concepto al Comité de Orden Público en Santander, concepto este que no es posible dar puesto que el Comité carece de competencia para tales fines. El Comité para estos

casos se ha encargado de remitir la respectiva solicitud al departamento, a fin de lograr una reubicación del docente bien sea en ese departamento, o que se gestione su traslado a Santander conforme al caso en particular. (Ver gráfico N° 21).

CONCLUSIONES

El contexto temático sobre el cual se desarrolló esta investigación hace referencia a la política pública de reubicación, ya sea de orden nacional o departamental, implementada en relación a los docentes del sector público afectados por el fenómeno del desplazamiento por la violencia en el departamento de Santander.

La técnica desarrollada para lograr tales fines, se centra en un análisis descriptivo en cuanto a la distinta normativa emitida por las autoridades nacionales y locales. Si bien es cierto que en un principio pensábamos que nuestro trabajo comprendería exclusivamente leyes y ordenanzas, para entender de un modo más sistemático el complejo universo normativo en cuanto al desplazamiento en general y sobre docentes y personal administrativo refiere, fue preciso estudiar diversas directivas ministeriales, resoluciones del Ministerio de Educación, decretos nacionales, departamentales y conceptos de la Secretaria de Educación Departamental. A su vez, se hizo un análisis comparativo de tal normativa, y en especial, de los conceptos emitidos por el Comité de Orden Público Departamental, a fin de establecer las diversas causas del desplazamiento que afectaren a docentes y su respectiva solución de acuerdo a las autoridades en competencia, desarrollado este aspecto enteramente en el punto cuarto de este trabajo.

Ahora bien, para entender cual ha sido el tratamiento que se ha dado a los docentes del sector público, así como al personal administrativo que labora en los diversos planteles, se indicó el procedimiento para la reubicación y traslado de los mismos, a través del señalamiento de los diversos pasos que debe seguir el funcionario para lograr el concepto del Comité de Orden Público Departamental referenciado en la evolución normativa nacional y departamental sobre la protección a los docentes desplazados por la violencia, relacionado en el punto 3.4 de este trabajo. A nuestro modo de ver, el esquema de solicitud se encuentra bien planteado, sin embargo, es preciso hacer unas modificaciones al respecto puesto que la situación que presenta el docente requiere de una solución oportuna e inmediata. Aún cuando el Departamento no lidera en cifras de expulsión tanto de docentes como de población en general, tal y como se referenciaba en el análisis estadístico comparativo incluido en los puntos 4 y 2 de esta investigación, el monto de desplazados es preocupante, teniendo en cuenta que año tras año la cantidad de desplazados aumenta considerablemente en el Departamento.

Así mismo, se logró evidenciar que el tratamiento que se presta al docente desplazado, frente al desplazado común es equitativo hasta cierto punto. Es entendible, puesto que la protección que se debe hacer al educador y al personal administrativo que labora en los diferentes planteles educativos debe ser especial más no discriminatoria en relación con los otros desplazados, teniendo en cuenta su carácter de servidores públicos. Si se comprende de manera sistemática, el estudio que se hace en el punto 1.3 acerca de la evolución normativa sobre la protección a la población desplazada, con respecto al punto 3.4 mencionado anteriormente, se entiende que la relación existente entre el primero y el segundo es de genero a especie, es decir, con base en la ley 387 de 1997 y su respectiva reglamentación, se logra estructurar

la protección a los docentes como tal. El marco jurídico que han creado las normas protectoras de desplazados, y los distintos mecanismos de ayuda a los mismos, sirven de sustento para que las autoridades nacionales, departamentales y municipales, adopten medidas pertinentes para que los educadores del ramo público continúen con su valiosa actividad.

Conviene tener en cuenta los diferentes efectos que trae inmersa la reubicación y traslado para un docente, pues debido a la gravedad del asunto, en múltiples oportunidades se ven en la obligación de abandonar la zona en la cual laboran, dejando atrás todo aquello que los rodea; sus negocios, su vida social e incluso sus familias. Debe entenderse que los efectos de orden social, psicológicos y políticos esbozados en el punto 1.2 en relación a la complejidad del fenómeno del desplazamiento, son los mismos para cualquier individuo, con la salvedad que la protección especial para los docentes, garantiza al educador una estabilidad laboral donde quiera que sea ubicado.

Todo esto, a fin de llegar a nuestro objetivo principal, el cual es demostrar que si bien es cierto, las normas que regulan la prevención, protección y atención a la población desplazada cobijan a su vez a los docentes desplazados y la política pública orientada a la reubicación y traslado de los mismos, emergen muchas inconsistencias las cuales precisan de atención. De todos modos, consideramos que es un proceso constructivo, que no ha tenido un mal inicio, en el cual participan todos los agentes del Estado, así como las organizaciones no gubernamentales e incluso con proyección a una cooperación internacional.

La canalización de tal normativa se vio materializada con la aparición de entes que estudiaran los casos en particular de los servidores que se encontrarán bajo amenaza. Por ende, el Estado actuó eficazmente con la creación de los Comités de Orden Público a nivel nacional a la par con el problema de las

migraciones forzadas internas. El Gobierno de la época se vio en la necesidad de proteger la labor educativa de manera instantánea, en virtud a una política de protección de sus funcionarios públicos. El proteger a los maestros con la diversidad de decretos y normativas fue una estrategia bien pensada, a razón que a través de la docencia los educadores podrían impartir no solo lecciones académicas, sino de convivencia, respeto, tolerancia y concientización frente al conflicto armado en auge. Sin embargo, tanto los grupos armados al margen de la ley, como la delincuencia común y demás detractores del proceso educativo, vieron en los maestros, a nuestro modo de ver, agentes infiltrados del Estado que entorpecerían sus diversas causas: Desde causas estrictamente revolucionarias y contradictorias a las políticas capitalistas del Estado, hasta razones meramente delincuenciales e incluso terroristas.

En cuanto al caso del Comité Departamental de Orden Público en Santander, los conceptos que se han emitido son numerosos si se tiene en cuenta que el Departamento no ocupa un alto índice de expulsión. Se logra evidenciar que en ciertos casos, el Comité conceptuó y reubicó a docentes de otros departamentos, bajo la condición que fuera el Departamento de donde fue expulsado, quien se encargare del pago de los salarios y emolumentos de ley. Esto generó una serie de permutas, las cuales en un futuro pueden causar discordancias de carácter administrativo, puesto que el maestro no tiene su nominador en Santander y nuestro Departamento de poco o nada se responsabilizaría o podría prestar atención.

Pasando a la estructura de las actas como tal, el orden que se lleva en las mismas es preciso y entendible. El acta no se encierra en un marco estrictamente jurídico, algo que facilita el estudio de la misma para el docente que no tenga un conocimiento profundo en leyes y que le permite entender de manera clara la posición del Comité y la motivación que lo llevó a la toma de la

decisión en concreto. Como se mencionó al momento de hacer la explicación de las decisiones en el punto cuarto, el estudio de los casos nuevos presentados siempre se deja para la reunión posterior, situación que es más que entendible puesto que no se allegan los documentos suficientes para entrar a conceptuar. A fin de evitar estas dilaciones, sobre eventos que pueden llegar a ser de vida o muerte, es preciso que las autoridades departamentales capaciten a los maestros sobre cuales son los documentos, pruebas y demás escritos que deban presentar al momento de una posible amenaza. La elaboración de un instructivo conocido por cada uno de los maestros, evitaría que su concepto tardara varios meses.

En relación a las decisiones del Comité, positivo sería recalcar que por lo general, el concepto es resuelto por mayoría y no de manera unánime. Esto demuestra que realmente existe un debate sobre cada uno de los casos; puesto que si el imperativo fuera la unanimidad sobre las decisiones, se podría llegar a pensar que son tomadas a la ligera o sin ningún interés.

Se dijo que las decisiones que se tomaban podrían ser de carácter favorable, desfavorable, que el Comité no conceptuó por falta de competencia o que el caso ya estuviere solucionado. Al respecto de los conceptos favorables, es decir, donde al docente se le otorga la calidad de amenazado y su consecutiva reubicación, estos constituyen la mayoría de los más de 900 conceptos que se han emitido, abordando un porcentaje del 55%. Esto nos indica que si bien dicho ente no ha sido dócil ni endeble en el otorgamiento de la calidad de amenazado, también ha entendido la difícil situación de algunos municipios en particular y ha conceptuado favorablemente.

En segundo lugar, se encuentran los conceptos desfavorables con un total del 21% del ponderado. Algunas de las decisiones que hemos estudiado del

Comité consideramos acertadas, sin embargo, algunos conceptos desfavorables los dejamos en duda. Se entiende, que este cuerpo fue creado para evaluar situaciones de orden público que enfrentan los maestros, razón que lleva a que el comité conceptúe desfavorable, si se dan casos de orden policivo, administrativo e incluso académicos. Esto quiere decir que si el docente, por ejemplo, se ve envuelto por amenazas de algunos de los moradores del pueblo que no pertenecen a ningún grupo insurgente o armado, o que dado el caso, el docente es amedrentado por algún estudiante o padre de familia del mismo con fines de aprobar un curso o un año lectivo, el Comité de Orden Público decidirá desfavorablemente su condición de amenazado, debido a las competencias del mismo comité otorgadas por ley. Esto nos lleva a tratar de encontrar la delgada línea que divide lo que este ente puede y no puede conceptuar, y deja a la deriva muchos casos de docentes que tiene amenazas inminentes contra su vida, pues si bien es cierto que el Comité de Orden Público Departamental no puede determinar su traslado, entonces su ubicación seguirá sujeta a que en algún momento, su caso sea considerado de orden público. Una amenaza contra la vida no solo de alguien que labore en el sector publico, sino de cualquier otro ciudadano, merece atención inmediata por parte de las autoridades encargadas de “remover hasta donde sea posible la fuente de riesgos graves a las que este expuesta parte de la población”, de conformidad con la sentencia T – 362 de Agosto 5 de 1997 de la Corte Constitucional, estudiada en el punto 3.5 de este trabajo.

De la misma manera, los conceptos desfavorables se han sustentado en varios casos en pruebas que no son fehacientes y que no demuestran realmente que el docente se encuentra en peligro. Por ejemplo, no se emite calidad de amenazado puesto que se interrogó a docentes del mismo plantel que, según las versiones de ellos, no han recibido amenaza o no corren peligro alguno; o porque se le interroga al alcalde sobre la situación del docente (no siendo el

alcalde el nominador en algunos casos) y estos señalan que la situación de orden público que tiene el municipio es de calma. A su vez, consideramos que cada una de las amenazas escritas o telefónicas deben ser evaluadas por peritos o expertos en materia de análisis de tales documentos, puesto que en la conformación o integración del Comité no se encuentra ninguna persona calificada a fin de determinar la veracidad de la amenaza.

Concluimos sobre este aspecto que tanto el Gobierno Nacional como los departamentales y municipales deben incentivar la creación de Comités de orden público para estudiar la situación de docentes y personal administrativo de orden departamental y municipal. Sería ideal que cada municipio en donde hubiere docentes y personal de plantel educativo tuviera su propio Comité; y no lo consideramos descabellado siempre y cuando pudiese adaptarse a condiciones administrativas adecuadas. Un ejemplo a resaltar es el caso de Sabana de Torres en el año de 1999, en donde a la luz de serias amenazas que recaían sobre educadores del orden municipal, se creó un comité que evaluaría tales eventualidades. Esto sería de suma importancia para municipios como San Vicente de Chucurí, Puerto Wilches, El Carmen de Chucurí entre otros que muestran los mayores índices de amenazas sobre docentes y administrativos.

Por otra parte, la estructura del Comité como tal es bien formada. La participación de cada uno de los sectores con representantes del Ministerio de Educación, de la Gobernación de Santander, de la Procuraduría entre otros es necesaria para que se planteen diversas opciones sobre las situaciones en particular. Empero, notamos con extrañeza al estudio de algunas actas que se tomaron decisiones sin la participación de los representantes de la Procuraduría. No consideramos pertinente desde ningún punto de vista que se tomen decisiones a falta del representante del Ministerio Público. Y aunque se

fundamente en el hecho que se hicieron presentes aquellos que la ley establece como prerrequisito para resolver dichas situaciones, las decisiones no se deben tomar por un número, sino por opiniones provenientes de diversos puntos de vista del problema. Este punto en particular es de suma importancia y queremos recalcarlo, en la medida en que se pueden cometer atropellos frente a decisiones que son a la vista ilegales y perjudiciales para quien solicita su traslado.

Con respecto a este tema, es preciso indicar que en el tránsito de las diversas normas que regulaban el Comité, se produjeron ciertas irregularidades en algunas actas, desde nuestro punto de vista, sin ningún fundamento jurídico. Tal es el caso de las realizadas en el lapso entre la desaparición del Comité de Orden Público Departamental, con la Ley 715 de 2001 y el Decreto 171 de 2002 emitido por la Gobernación de Santander, claramente referenciadas estas normas en el punto 3.4 de esta investigación. Durante este periodo, pudimos evidenciar que se levantaron tres actas, las cuales no tenían ningún asidero puesto que el Comité no tuvo existencia jurídica. Empero, los conceptos tomados en estas reuniones han tenido aplicación, tal y como se demuestra en las distintas gráficas y estadísticas del punto 4.

Sin embargo, y aún existiendo tales falencias de orden procedimental, podemos catalogar positiva la labor realizada por el Comité de Orden Público creado para el estudio de los casos y posterior protección de los docentes y personal administrativo de orden nacional o nacionalizado. A través de este estudio, logramos desvirtuar las hipótesis planteadas al inicio de esta investigación, como quiera que no es cierto que en Santander los docentes desplazados reciban el mismo tratamiento que los desplazados comunes; la protección brindada no solo a los docentes públicos sino al personal administrativo de los planteles educativos de este sector, grupo éste que no esperábamos cobijar en

nuestro estudio, ha sido de especial atención por parte de las autoridades nacionales y locales, y si bien es cierto que resaltamos algunos aspectos que merecen ser revisados por tales autoridades, las observaciones y críticas que hemos hecho a lo largo de este punto concluyente se atañen al marco estrictamente constructivo, y buscan generar una alerta sobre aspectos que podrían, evidentemente, proporcionar una mayor seguridad y facilitar la labor de quienes enseñan y trabajan por la educación en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO 006 DEL Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "ICBF", 1997

ALVAREZ CORREA, Miguel. MORENO, Carlos. ARIAS, Vivian. VELASCO, Azucena. COCK, Víctor. Raíces sin tierra. Atención e impacto del Desplazamiento Forzoso. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Santa Fe de Bogotá: Procuraduría delegada para la defensa del menor y de la familia, 2000.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. Colombia retorno a la esperanza. Bogota: Editorial Amnistía Internacional.

ANNAN, Koffi. El problema de la intervención. Santiago de Chile: Departamento de Información Pública de las Naciones unidas, 1999.

ANNAN, Koffi. La situación de los refugiados en el mundo. España: Editorial Icaria, 2000.

CASTELLANOS PULIDO, Jorge. VILLAMIZAR NIÑO, Yasmín. SILVA, Beatriz. GOMEZ, Viviana. Diagnóstico socioeconómico de la población desplazada asentada en el área metropolitana de Bucaramanga. Bucaramanga: Distrigraf impresores.

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA. Desplazados por la violencia en Colombia. Santa fe de Bogota: Editorial Conferencia Episcopal de Colombia, 1995.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Grupo Editorial Legis S.A.

CORDOBA, Piedad. Senado de la República – Comisión de Conciliación y paz. El desplazamiento forzado de población en Colombia: Un problema político, social y de Derechos Humanos. Bogota: 1997.

DECRETO NACIONAL NÚMERO 976 DEL AÑO 1997.

DECRETO NACIONAL NUMERO 173 DEL AÑO 1998.

DECRETO NACIONAL NUMERO 501 DEL AÑO 1998.

DECRETO NACIONAL 190 DEL AÑO 1999

DECRETO NACIONAL 2569 DE AÑO 2000.

DECRETO NACIONAL 1950 DEL AÑO 1973.

DECRETO LEY NACIONAL 2277 DEL AÑO 1979.

DECRETO NACIONAL 1706 DEL AÑO 1989

DECRETO NACIONAL 1645 DEL AÑO 1992.

DECRETO DEPARTAMENTAL 116 DEL AÑO 1997

DECRETO DEPARTAMENTAL 171 DEL AÑO 2002.

DECRETO NACIONAL 3222 DEL AÑO 2003.

DECRETO DEPARTAMENTAL 443 DEL AÑO 2003.

DENG, Francis M. "Don't overlook Colombia's Humanitarian Crisis", Christian Science Monitor, 1999.

Directiva Ministerial N° 14 de Abril 22 de 2002.

DOCUMENTOS CONPES No 2804, 1995.

Documento E/ CN. 4/ 1998/53/Add.2, del 11 de Febrero de 1998, en el 54º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Organización de las Naciones.

GARCIA, Maria Isabel. Desplazados y confinados en Colombia. Informe Especial de Radio Netherland de Holanda: <http://www.codhes.org.co/>

GOMEZ GOMEZ, Alfonso. En prologo para el libro *los niños de la guerra en Colombia*. Bucaramanga: Edición Federación Despertar Oriente, 2002.

GONZALEZ BUSTEROS, Mabel. Desterrados. Desplazamiento forzado en Colombia. Médicos sin fronteras. Bogota: Informe investigativo que se puede encontrar en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/desplazmsf.html>

HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. Inocencia Silenciada... niñez afectada por el conflicto armado en Santander. Bucaramanga: Editorial Códice.

Informe realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF ECHO), Cristian AID, Fondo Noruego para los Derechos Humanos, con la colaboración de diversas jurisdicciones eclesíásticas de la Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo y Personerías. Bogotá, 1998.

Informe presentado por FECODE en Octubre de 2003 sobre la situación de los Derechos Humanos del magisterio colombiano, dirigido a KATARINA TOMASEVSKI, relatora especial de las Naciones Unidas para la Educación.

Informe al 57° periodo de sesiones de la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, MARY ROBINSON.

JARAMILLO, Sofi. Vanguardia Liberal. Bucaramanga: Artículo publicado el 16 de febrero en la pagina 2B, 2002.

LEY 387 DE 1997.

LEY 443, 1998.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN NUMERO 115, 1994

LEY 715, 2001.

LOZADA, Jorge A. RODRÍGUEZ, Gloria Inés. RODRÍGUEZ, Igor Enrique. Pirámides Inversas, Juventud diversa. Una aproximación a la realidad juvenil en el Sector norte de Bucaramanga. Bucaramanga: GTZ, FUNPROCEP, 2003.

MEDELLÍN LOZANO, Fernando. Presentación de la Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia. Bogota: Grafiq Editores Ltda., 2001.

PACHECO, Hilda O. Migraciones forzosas en Centroamérica. Una interpretación psicosocial. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, 1989.

PAGINA WEB: www.idpproject.org

PAGINA WEB: <http://www.acnur.org>

PAGINA WEB: www.red.gov.co

PAGINA WEB: www.codhes.org.co

PAGINA WEB: www.fecode.org.co

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Desplazamiento Interno y Atención Psicosocial: El reto de Reinventar la Vida. Un Estado del Arte. Organización Internacional para las Migraciones OIM. Bogota: Impresión de Servigraphiq Ltda. Primera Edición, 2002.

Plan de Desarrollo Mario Camacho Prada 1995 – 1997. Información otorgada en formato CD – ROM por la Secretaria de Planeación Departamental de la Gobernación de Santander

Plan de Desarrollo para el Departamento “Santander Nuestro Futuro”, implementado a través de la Ordenanza 016 de Junio 8 de 1998, Capitulo V, literal a).

Plan de Desarrollo Departamental “Santander Tierra de Oportunidades”, implementado a través de la Ordenanza 08 de Junio de 2001.

Plan de Desarrollo Departamental “Santander en Serio 2004 – 2007” implementado a través de Ordenanza 08 de 19 de Mayo de 2004.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. PRESIDENCIA DE A REPUBLICA. Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia. Bogota: Grafiq Editores Ltda., 2001.

RUIZ TORRES, Delcy. Las violencias entrecruzadas. Estudio aproximativo de las múltiples violencias en Barrancabermeja. Bucaramanga: Fondo Editorial de la Corporación Nuevo Arco Iris. Primera Edición, 2003.

RUIZ TORRES, Delcy. Las Violencias entrecruzadas. Estudio aproximativo de las múltiples violencias en Barrancabermeja. Bucaramanga: Fondo Editorial de la Corporación Nuevo Arco Iris, 2003.

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Bogota: Duodécima edición. Editorial Temis, 2000.

RESOLUCION 15316 DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 1990.

SENTENCIA T-160. Corte Constitucional. Magistrado ponente Dr. Fabio Morón Díaz, marzo 24 de 1994

SENTENCIA T-120. Corte Constitucional, 1997.

SENTENCIA T-362. Corte Constitucional. Magistrado ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz, agosto 05 de 1997

SENTENCIA T-282. Corte Constitucional, 1998.

SENTENCIA T- 733. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz, diciembre 1 de 1998.

SENTENCIA T-028. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz, enero 25 de 2000.

SENTENCIA T-258. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynertt, Marzo 05 de 2001.