

# Desplazamiento Forzado en Colombia

Derechos, acceso a la justicia y reparaciones



**Desplazamiento Forzado en Colombia**  
**Derechos, acceso a la justicia y reparaciones**





# Desplazamiento Forzado en Colombia

## Derechos, acceso a la justicia y reparaciones

### AUTORES

DAVID ALFONSO DURÁN GARCÍA  
JULIANA INÉS PARRA ALDANA  
VIVIANA BOHÓRQUEZ  
ALBA ROCIO CENTENO SOTO

### EDITOR

JAVIER AGUIRRE ROMÁN

## **Desplazamiento Forzado en Colombia Derechos, acceso a la justicia y reparaciones**

Memorias de la Escuela de Formación en Desplazamiento Forzado 2007

---

Ninguna parte de esta publicación, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo de los autores.

Coordinación del Proyecto:  
Lina Paola Castro Villarreal  
Henry Serrano Calderón

Auxiliar de Investigación:  
Claudia Santamaría Vecino

Diagramación e Impresión  
Futura Impresores

Impreso y hecho en Colombia  
[www.cedhul.org](http://www.cedhul.org)

El contenido del libro es responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete al ACNUR ni a la Generalitat.

Este trabajo es producto de los esfuerzos adelantados por CEDHUL, con el apoyo de ACNUR y la Generalitat Valenciana, en el marco de la Primera Escuela de Formación en Materia de Desplazamiento Forzado desarrollada del 23 de febrero al 25 de mayo de 2007 en la ciudad de Bucaramanga, la cual aspira a convertirse en un espacio de permanente profundización académica y jurídica. Además, servir como herramienta de aprendizaje para el mejoramiento y fortalecimiento de la atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia.

CEDHUL agradece muy especialmente a todas aquellas personas que contribuyeron activamente en la preparación y desarrollo de la Escuela de Formación y sin quienes este esfuerzo no habría tenido los resultados que hoy presentamos a todas y todos ustedes mediante la publicación de este libro. En tal sentido agradecemos a los funcionarios de ACNUR Bucaramanga y a quienes participaron como ponentes durante las diferentes sesiones de la Escuela:

FILLIPPO ROSSI  
PAOLA CASTRO

ANDREA BECERRA BECERRA  
ANDRÉS CELIS  
CLARA ELENA REALES  
DAVID DURÁN GARCÍA  
DIANA GUARNIZO PERALTA  
DIEGO GARCÍA DURÁN  
GABRIEL RIAÑO PRIETO  
GLORIA NARANJO GIRALDO  
HENRY SERRANO CALDERÓN  
JAIRO EDUARDO FERNÁNDEZ  
JULIANA INÉS PARRA ALDANA  
MARÍA PAULA SAFFON SANÍN  
MARTA NUBIA BELLO  
MIGUEL RAMOS JAIMES  
VIVIANA BOHÓRQUEZ



## Prólogo

“Con 2 o 3 millones de afectados, Colombia tiene la mayor cifra de desplazados internos del hemisferio occidental, y la segunda población desplazada del mundo después de Sudán”<sup>1</sup>.

La Corte Constitucional ha calificado la situación generada por el desplazamiento forzado de personas en Colombia como “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas”<sup>2</sup>.

La presente publicación, elaborada por un grupo de jóvenes profesionales, en el marco de la Escuela de Formación en Desplazamiento Forzado organizada por CEDHUL, con el apoyo del ACNUR y la Generalitat Valenciana, es una iniciativa que constituye un ejemplo incuestionable de esa solidaridad, desde la sociedad civil, en el esfuerzo de afrontar, de una manera constructiva, tal situación.

Así, los autores del libro han buscado ofrecer a las personas interesadas, en especial a los servidores públicos y a los miembros de organizaciones de derechos humanos de la región, una herramienta práctica de trabajo que les brinde la información esencial, sistematizada y actualizada, en relación con aspectos sustanciales y operativos relevantes para el ejercicio de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

De esta manera, parten de un ordenado y juicioso análisis de los derechos, en el que conjugan los aspectos básicos definidos por la Corte Constitucional con los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales de órganos y expertos internacionales, ofreciendo un compendio que resume el alcance de cada uno de tales derechos, bajo la óptica de la afectación generada por el desplazamiento.

---

1 La Situación de los Refugiados en el Mundo, Desplazamientos humanos en el nuevo milenio, ACNUR, 2007. Capítulo 7, Desplazados Internos

2 Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997, citada en la Sentencia T-025/04

Ese primer capítulo es esencial en la medida en que habrá de servir de fundamento para lo que, acertadamente denominan los autores en el segundo aparte como la visibilización del desplazamiento, traducida en términos de posibles rutas de acción para el ejercicio de los derechos, tanto en el orden internacional –en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional-, como, particularmente, en el orden interno –teniendo en cuenta las normas y jurisprudencia recientes, vigentes en la materia-.

Para complementar el panorama de derechos y de mecanismos de acción para propender por su efectiva vigencia o restitución, se incluyen cinco anexos que sirven para el propósito de contar con una guía práctica, por ejemplo, para determinar las autoridades competentes en los niveles nacional y local, y el ámbito específico de sus competencias en el complejo mapa institucional que involucra diferentes agencias en la atención de la población desplazada.

Señalaba recientemente el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos como esencial, la “labor constante de elaboración y precisión del marco conceptual para apoyar a las personas que prestan directamente asistencia a los desplazados internos a nivel nacional<sup>3</sup>”. Pues bien, este propósito esencial se ve también reflejado en el trabajo desarrollado por CEDHUL, comoquiera que su utilización por las organizaciones y autoridades en el ámbito departamental y municipal, ciertamente debería contribuir en la superación de esa aparente “desconexión entre la formulación de políticas a nivel nacional y la aplicación operacional a nivel local<sup>4</sup>” a la que hace referencia el Representante en su último informe sobre Colombia.

El drama humanitario derivado del desplazamiento forzado de personas está muy lejos de ser resuelto, a pesar de la enorme arquitectura jurídica –por vía legal, institucional y jurisprudencial- y del esfuerzo conjunto o aislado de personas pertenecientes a los diferentes sectores de la sociedad colombiana y de agencias internacionales de supervisión y cooperación. Mientras tanto, miles de niños continúan creciendo en medio del temor permanente, del desconocimiento de su propia condición de sujetos de derechos, del abandono, el desarraigo, la desesperanza y, en muchos casos –en demasiados casos-, de nuestra propia indiferencia.

Es indispensable buscar caminos para recuperar, con un enfoque integral de respeto pleno por la dignidad humana, a generaciones de colombianos

---

3 A/HRC/4/38, 27 de diciembre de 2006, Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin.

4 A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007, Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, Misión a Colombia

y colombianas que han perdido, incluso, la memoria de sus propios orígenes, tras la huída y la lucha constante por la supervivencia.

Es indispensable recuperar para ellos la libertad y el lugar en el mundo que evoca Eduardo Galeano:

“Desde siempre, las mariposas y las golondrinas y los flamencos vuelan huyendo del frío, año tras año, y nadan las ballenas en busca de otra mar y los salmones y las truchas en busca de sus ríos. Ellos viajan miles de leguas, por los libres caminos del aire y del agua.

No son libres, en cambio, los caminos del éxodo humano.

En inmensas caravanas, marchan los fugitivos de la vida imposible.

Viajan desde el sur hacia el norte y desde el sol naciente hacia el poniente.

Les han robado su lugar en el mundo. Han sido despojados de sus trabajos y sus tierras. Muchos huyen de las guerras, pero muchos más huyen de los salarios exterminados y de los suelos arrasados”<sup>5</sup>.

Marcela Briceño-Donn, 2007

---

5 Eduardo Galeano, Bocas del tiempo, “Los emigrantes, ahora”, 2004



# Índice

CAPÍTULO I	13	
DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO		
1.	Estado de cosas inconstitucional en la situación del desplazamiento forzado	16
1.1.	Niveles mínimos de protección y satisfacción de los derechos	17
1.2.	Definición de la política pública de atención a la población desplazada	18
1.3.	Desarrollo del desplazamiento como estado de cosas inconstitucional	20
1.4.	Órdenes de ejecución simple y de ejecución compleja	23
1.5.	Niveles de cumplimiento frente a las órdenes de tutela	27
2.	Derechos de la población en situación de desplazamiento	30
2.1.	Derecho a la vida digna	31
2.2.	Derecho a la integridad física, psíquica y moral	33
2.3.	Derecho a la libertad y seguridad personal	34
2.4.	Libertad de circulación, residencia y permanencia	37
2.5.	Personalidad jurídica y asociación	39
2.6.	Acceso a la justicia	41
2.7.	Derecho a la salud (atención médica necesaria, adecuada, digna y oportuna)	44
2.8.	Derecho a la educación	48
2.9.	Vivienda digna y adecuada	51
2.10.	Derecho a la propiedad y a la tierra	56
CAPITULO II	61	
EL DESPLAZAMIENTO FORZADO: UN DELITO POR VISIBILIZAR		
1.	El desplazamiento en el derecho internacional de los derechos humanos	64
1.1.	La ONU: mecanismos creados por el organismo universal para velar por los derechos de los desplazados internos	64
1.2.	Sistema Interamericano	65
1.2.1.	Principales funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	67
	a. Conocer de peticiones que contengan denuncias o quejas de violaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos por un Estado	67
	b. Preparar informes en relación con la situación general de los derechos humanos en un país específico o por materia	68
	c. Otorgar medidas cautelares	70
1.2.2.	Principales funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	72
	a. Trámite de casos individuales	73
	b. Medidas Provisionales	75

2.	El desplazamiento forzado y el Derecho Internacional Humanitario	77
3.	El desplazamiento forzado en el ámbito del Derecho Penal Internacional	79
4.	Complementariedad entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional	81
5.	El desplazamiento forzado en el derecho penal colombiano	82
5.1.	El desplazamiento como delito	82
5.2.	Variaciones de la pena en el delito de desplazamiento	84
5.3.	El desplazamiento forzado como agravante de otros delitos	86
5.4.	Responsabilidad derivada del delito de desplazamiento y acceso ordinario a las reparaciones	88
6.	El Proceso de justicia transicional y la responsabilidad del Estado	90
6.1.	El derecho a la reparación de la población víctima del desplazamiento forzado en el marco de la Ley 975 de 2005	96
6.1.1.	Principales referentes existentes acerca de las reparaciones en el marco del proceso de transición en Colombia	99
	a. Pronunciamiento de la Corte Constitucional a favor de las víctimas. Sentencia C- 370 de 2006	99
	b. Recomendación de Criterios de Reparación y Proporcionalidad Restaurativa	101
	i. Criterios referidos al acceso a la justicia	103
	ii. Criterios referidos a la identificación de los distintos daños sufridos por las víctimas.	104
	iii. Criterios referidos a la prueba de dichos daños	104
	iv. Criterios referidos al vínculo entre daños sufridos y medidas de reparación.	105
6.1.2.	Mecanismos de acceso a la reparación al alcance de las víctimas	107
6.1.3.	Retos y dificultades que se pueden deducir de los criterios emitidos por CNRR, en el marco de las reparaciones para los desplazados	108
7.	Recomendaciones finales para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación	109
8.	Reflexión final	113
	ANEXOS	115
	ANEXO 1. Cuadro de entidades del SNAIPD, instrumentos y funciones destinados a la atención de la población desplazada.	116
	ANEXO 2. Órdenes impartidas por la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia T-025 de 2004.	122
	ANEXO 3. Autos de cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 proferidos por la Corte Constitucional colombiana a partir del año 2005 hasta mayo de 2007.	124
	ANEXO 4. Funciones de las entidades y autoridades públicas relativas a la atención de las víctimas en la aplicación de la Ley 975 de 2005 y el Decreto 4760 de 2005.	142
	ANEXO 5. Incidente de Reparación Integral.	149

# Capítulo I

## Derechos de las víctimas del desplazamiento forzado

Aportes desde la jurisprudencia y la doctrina



GENERALITAT  
VALENCIANA



Centro de Derechos Humanos y Litigio Internacional



**UNHCR**  
**ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

# Derechos de las víctimas del desplazamiento forzado

Aportes desde la jurisprudencia y la doctrina

---

DAVID ALFONSO DURÁN GARCÍA\*  
JULIANA INÉS PARRA ALDANA\*\*

## INTRODUCCIÓN

El análisis preliminar de la normatividad, doctrina y jurisprudencia, tanto nacional como internacional que se propone en el presente capítulo, aspira convertirse en un instrumento básico para quienes a diario tienen la responsabilidad de prevenir y atender situaciones de desplazamiento forzado en Colombia, así como para quienes desde su condición de víctimas de la violencia, lideran la lucha por el respeto, protección y garantía de sus derechos.

Así las cosas, este capítulo hace referencia a diferentes pronunciamientos de los distintos órganos de Naciones Unidas acerca de la interpretación de los diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, así como algunas referencias al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y a los distintos fallos de la Corte Constitucional colombiana.

Inicialmente se propone una presentación del contenido esencial de la Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004, mediante la cual se declara formalmente un estado de cosas inconstitucional en la situación de despla-

---

\* Abogado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia.

\*\* Estudiante de Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

miento forzado en Colombia. Posteriormente se abordarán los elementos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales de protección y garantía de los derechos humanos de las personas en dicha situación.

Resulta importante señalar que en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH), los Estados se han visto comprometidos con una serie de obligaciones jurídicas generales y especiales que necesariamente deben verse reflejadas en las legislaciones internas que cada uno de ellos adopte; siendo compelidos además, de conformidad con el Derecho de los Tratados, a cumplirlas de buena fe<sup>1</sup>.

En este sentido, el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana) y el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), señalan el compromiso irrenunciable que tienen los Estados Partes de respetar y garantizar los derechos reconocidos en estos instrumentos internacionales, mediante la adopción de todas las medidas que fueren necesarias para darles efectividad.

Ahora bien, el desplazamiento forzado comporta una múltiple y continua violación de derechos humanos que exige de los Estados el estricto cumplimiento de sus deberes de respeto, protección y garantía a favor de los derechos de la población internamente desplazada. Sea o no un agente del Estado el causante del desplazamiento, este último no puede sustraerse de dichas obligaciones, toda vez que la referida situación es consecuencia de una clara falla en su deber de protección.

Bajo estos supuestos, este capítulo inicial presenta entonces el marco normativo, doctrinario y jurisprudencial, tanto nacional como internacional, que ha definido el contenido específico de esas obligaciones y deberes generales que tienen los Estados frente a la población que se encuentra en situación de desplazamiento; así como los correspondientes derechos de los cuales ella es titular.

De igual forma, es importante identificar en los siguientes apartes el alcance que a nivel interno se le ha dado a las referidas obligaciones de respeto, protección y garantía; bien mediante la intención legislativa de adoptar políticas públicas de atención y prevención del desplazamiento forzado, o a través de los múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana amparando los derechos de esta población.

---

<sup>1</sup> Artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (principio *pacta sunt servanda*).

## 1. Estado de cosas inconstitucional en la situación del desplazamiento forzado

Frente a la grave afectación al derecho a una vida en dignidad que implica el desplazamiento forzado, el Estado colombiano ha reconocido su responsabilidad de respetar y garantizar los derechos de la población afectada por esta situación, bajo el compromiso irrenunciable de “formular las políticas y adoptar las medidas [necesarias] para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”<sup>2</sup>.

La categoría jurídica de desplazamiento que el Estado reconoce, comporta una innegable tragedia humanitaria que trae como consecuencia experiencias traumáticas para quienes padecen diariamente las diversas violencias de un conflicto armado interno. Los desplazamientos forzados generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas; igualmente provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques, desapariciones y violaciones<sup>3</sup>.

Frente a este difícil panorama, el alto índice de desplazamiento reportado en Colombia<sup>4</sup> y las dificultades que desde la institucionalidad vigente han impedido una eficaz atención del problema y la realización de los derechos de la población afectada, llevaron al máximo tribunal constitucional colombiano a declarar un estado de cosas inconstitucional frente a la situación del desplazamiento forzado<sup>5</sup>, emitiendo una serie de órdenes específicas a todas las autoridades nacionales a fin de superar las condiciones que generan este fenómeno.

El artículo 24 de la Constitución Política colombiana constituye uno de los pilares en el análisis que hace la Corte Constitucional en su sentencia y en la gran

2 Artículo 3. Ley 387 del 24 de julio de 1997. Por 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.

3 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998. Nota de presentación de los Principios Rectores.

4 Las cifras estimativas del desplazamiento forzado en Colombia, calculadas por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES mediante la metodología de fuentes contrastadas, señalan que durante el primer semestre de 2006 por los menos 112.099 personas, alrededor de 22.419 hogares, fueron víctimas de eventos de desplazamiento forzado que afectaron 463 municipios de 32 departamentos del país.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

mayoría de sus pronunciamientos sobre la materia, al referirse a la libertad de circulación, permanencia y residencia que radica en cabeza de todo colombiano. La Corte ha señalado que la afectación de este derecho implica necesariamente una violación de otro gran número de derechos en cabeza de la población internamente desplazada<sup>6</sup>.

Así las cosas, a continuación se describirán brevemente algunos de los aspectos más relevantes de la decisión adoptada por la Corte en la emblemática Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004.

### 1.1. Niveles mínimos de protección y satisfacción de los derechos

La Corte Constitucional, luego de especificar en su sentencia de enero de 2004 gran parte de los derechos de los que son titulares las personas en situación de desplazamiento, y de hacer referencia a pronunciamientos anteriores en los que reiteradamente los había protegido de conformidad con las obligaciones internacionales que vinculan al Estado colombiano, advierte que la magnitud del problema del desplazamiento en Colombia y los limitados recursos con los que cuenta el Estado para satisfacer dichas obligaciones, llevan a aceptar la adopción de medidas que no satisfacen “en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada (...)”<sup>7</sup>.

Bajo este juicio, la Corte resalta, sin embargo, que existen “ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades, (...) puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”<sup>8</sup>. Así, para definir este mínimo de protección y satisfacción de derechos, dicha Corporación señaló que necesariamente debía tenerse en consideración la distinción que existe entre:

- (i) el respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de los desplazados, y
- (ii) la satisfacción, por parte de las autoridades, de ciertos deberes prestacionales derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional en cabeza de los desplazados.<sup>9</sup>

En cuanto al primero de estos puntos, la Corte señala que *en ningún caso* las autoridades pueden obrar de forma tal que terminen por desconocer, lesionar o amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de

6 La Corte advierte que los derechos que resultan amenazados o vulnerados con ocasión de un desplazamiento forzado son: (i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; (ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos; (iii) el derecho a escoger su lugar de domicilio; (iv) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; (v) el derecho a la unidad familiar; (vi) el derecho a la integridad personal; (vii) el derecho a la seguridad personal; (viii) el derecho a la paz; (ix) los derechos a la igualdad y a la personalidad jurídica; y en general (x) los derechos económicos, sociales y culturales, educación, salud, trabajo, entre otros.

7 Ídem., pág. 96.

8 Ídem.

9 Ídem.

las personas desplazadas; y frente al segundo, observa que gran parte de los derechos reconocidos por los diferentes instrumentos internacionales y por la propia Carta Política colombiana a las personas desplazadas, imponen al Estado claras obligaciones de carácter prestacional.

Si bien estas obligaciones prestacionales implican siempre un gasto del presupuesto nacional, esto no obsta para clasificar algunos de estos derechos como fundamentales, y por ende, parte del mínimo que siempre ha de ser garantizado a todos los desplazados dado su estrecho nexo con la preservación de una vida digna<sup>10</sup>. Es aquí precisamente en donde radica la obligación estatal de amparar un mínimo *imperativo y urgente* de derechos de la población desplazada, obviamente sin que esto excluya la obligación general del Estado de agotar, *al máximo posible*, su capacidad institucional para asegurar el goce pleno de todos los derechos en cabeza de las personas desplazadas.

De esta manera, a la luz de las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario enunciados al principio de este capítulo, y bajo el marco jurídico de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>11</sup>, la Corte identificó un listado de derechos mínimos que se ajustan a los parámetros explicados, y por ende, integran el mínimo prestacional que siempre debe satisfacer el Estado colombiano a favor de esta población:

1. El derecho a la vida.
2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral.
3. El derecho a la familia y a la unidad familiar.
4. El derecho a una subsistencia mínima.
5. El derecho a la salud.
6. El derecho a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento (derecho a la igualdad).
7. El derecho a la educación básica para los niños hasta los quince años de edad.
8. La provisión de apoyo para el autosostenimiento por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento.
9. El derecho al retorno y al restablecimiento.

## 1.2. Definición de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada

En previos pronunciamientos al fallo del 22 de enero de 2004, como en el caso de la Sentencia SU-1150 del 30 de agosto de 2000<sup>12</sup>, la Corte ya había señalado

10 Ídem., pág. 97.

11 Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los desplazamientos internos. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Distr. GENERAL E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998.

12 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

que las políticas públicas de atención a la población desplazada no habían logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados por la violencia y, en consecuencia, había ordenado el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención del problema.

De esta manera, retomando el ejercicio de describir la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado y los resultados de la política pública de atención a la población desplazada, la Corte definió los problemas más protuberantes que ella evidenciaba, y bajo el principio constitucional de colaboración armónica de los poderes<sup>13</sup>, evaluó algunos elementos que necesariamente debía contener la política en su diseño, implementación, seguimiento y evaluación, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población afectada por esta situación.

El Estado colombiano, en virtud del mandato que le impone el artículo 2º de la Carta, tiene el deber de proteger a la población en situación de desplazamiento, y de esta manera está obligado a adoptar una respuesta a dicho fenómeno. Bajo este parámetro, la Corte valoró entonces si la política del Estado había contribuido o no, *de una manera constitucionalmente significativa*, al desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento.

La Corte Constitucional pudo constatar que una multiplicidad de leyes, decretos, documentos CONPES<sup>14</sup>, resoluciones, circulares, acuerdos y directivas presidenciales, daban cuenta de la existencia de una respuesta institucional encaminada a enfrentar la problemática de la población desplazada y regulaban de manera concreta tanto la atención de la población afectada en sus diferentes componentes, como la actuación exigida a los distintos organismos y autoridades encargadas de la atención del problema.

Como antecedentes que permiten definir el problema hasta ese momento se encuentran varios documentos, entre ellos:

- El Documento CONPES 2804 de 1995, mediante el cual el Gobierno Nacional reconoce la existencia del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, concentrando su trabajo en incluir el tema dentro del Plan Nacional de Desarrollo.
- El Documento CONPES 3057 de 1999, que de manera general definió la magnitud y las características del desplazamiento forzado.
- La Ley 387 de 1997 y su Decreto Reglamentario 2569 de 2000, que definen la condición de desplazado, y establecen el sistema único de registro, que al manejarse en una base de datos, encaminada a incluir la totalidad de personas a las cuales se presta algún tipo de atención, reflejaba la magnitud del problema en términos cuantitativos.
- El Decreto 173 de 1998, que señalaba los objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada, y disponía las estrategias para la ejecución de cada uno de los componentes, dentro

13 La colaboración armónica que debe existir entre las distintas ramas que integran el poder público encuentra su consagración normativa en la Carta Política de 1991, como uno de los principios constitucionales que rigen la actuación del Estado con relación a sus asociados. Cfr. Artículos 1º, 2º y 209 de la Constitución Política de Colombia.

14 Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación.

de los cuales se encuentran las acciones, programas y proyectos que deben desarrollar las entidades encargadas de la atención del desplazamiento<sup>15</sup>.

Luego de haber identificado la política del Estado en la atención del desplazamiento en cada una de sus diferentes etapas, la Corte evalúa los resultados de la misma y encuentra que éstos no han sido suficientes para “contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada”<sup>16</sup>. La Corte advierte además que los bajos resultados de la respuesta estatal pueden explicarse de acuerdo a dos problemas: (i) la precariedad de la capacidad institucional para implementar la política y (ii) la asignación insuficiente de recursos.

La Corte observa que “la respuesta estatal no ha tenido como resultado el goce efectivo de los derechos constitucionales por parte de todos los desplazados”, y en consecuencia ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante CNAIPD) que adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, o por lo menos, las que fueron expuestas en su análisis de la política estatal de atención del desplazamiento<sup>17</sup>.

Como resultado de esta orden, el Gobierno Nacional expide el 7 de febrero de 2005 el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual fue elaborado y presentado por Acción Social, en calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante SNAIPD) y representante del Gobierno Nacional, de conformidad con los artículos 9 y 10 de la Ley 387 de 1997. Esta norma constituye actualmente la política pública en atención y prevención del desplazamiento en Colombia, frente a la cual la Corte Constitucional aún está a la espera de una realización efectiva de los derechos de la población desplazada, el cumplimiento pleno de las obligaciones de las autoridades encargadas de atender esta situación y, en consecuencia, la superación del actual estado de cosas inconstitucional.

### 1.3. Desarrollo del desplazamiento como estado de cosas inconstitucional

El estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada está caracterizado por una continua, masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, que ha sido reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado y confirmada por el volumen de acciones de tutela presentadas por las personas desplazadas para acceder a las diferentes ayudas estatales.

Dicha vulneración, imputable en su mayoría a la conducta omisiva en la que incurren las autoridades vinculadas al SNAIPD, constituyó una de las razones princi-

15 Las diferentes estrategias incluidas en el Plan, a su vez estaban diferenciadas en cada una de las tres etapas legalmente definidas de la política, a saber: (i) la ayuda humanitaria de emergencia; (ii) la estabilización socioeconómica y (iii) el retorno o restablecimiento.

16 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, pág. 66.

17 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, orden cuarta.

pales que llevaron a la declaración del referido estado de cosas inconstitucional. El desconocimiento de los derechos de los desplazados que configura esta declaratoria se funda en factores estructurales, tales como la falta de coherencia entre las normas jurídicas que regulan la materia y los medios dispuestos para cumplirlas, máxime cuando se trata de la insuficiencia de recursos y de la precaria capacidad institucional ante la evolución del desplazamiento<sup>18</sup>.

Es así como la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, luego de un proceso de acopio de 108 expedientes, concluido el 10 de noviembre de 2003, profiere el fallo de tutela T-025 del 22 de enero de 2004. El número de tutelas allí acumulado correspondía a 1150 núcleos familiares, en promedio de 4 personas por núcleo, compuestas principalmente por mujeres cabeza de familia, personas de la tercera edad, menores y algunos indígenas, que daban cuenta de la magnitud del problema que evaluaría la Corte.

La gran mayoría de los demandantes interpusieron acción de tutela contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Protección Social), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA (hoy INCODER), y el SENA; asimismo, contra varias administraciones municipales y departamentales, por considerar que dichas autoridades no estaban cumpliendo con su misión de protección a la población desplazada, en especial, debido a la ausencia de respuestas efectivas a sus solicitudes en materia de vivienda y acceso a proyectos productivos, atención en salud, educación y ayuda humanitaria.

Por su parte, las entidades accionadas señalaban que el incumplimiento en el ejercicio de sus obligaciones se daba, entre otras razones, por (i) falta de competencia de la autoridad ante la cual se habían presentado las solicitudes; (ii) deficiencias en la disponibilidad presupuestal para la atención de las mismas; (iii) la imposibilidad de prorrogar la ayuda humanitaria de emergencia por 3 meses más; (iv) la ausencia de registro en el SURPD<sup>19</sup>; (v) la liquidación de las entidades encargadas; (vi) error en la solicitud o ausencia de postulación del peticionario para acceder al auxilio de vivienda; (vii) la transformación por parte del Gobierno Nacional de la política de auxilio de vivienda por una política de créditos de vivienda, en especial para arrendamiento; y finalmente, por (viii) el condicionamiento del acceso a los programas de estabilización socioeconómica a la presentación de proyectos productivos.

Las principales pretensiones de los accionantes iban encaminadas a que (i) una de las personas inscritas bajo un núcleo familiar fuera desvinculada de él y se le permitiera continuar recibiendo la ayuda humanitaria como un núcleo familiar diferente; (ii) se hicieran las apropiaciones presupuestales necesarias para solucionar la situación de la población desplazada; (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desembolsara los dineros necesarios para adelantar los programas de vivienda y proyectos productivos; (iv) se permitiera recibir capacitación para desarrollar proyectos productivos; (v) se restableciera la prestación de servicios de salud que habían sido negados; y (vi) las entidades territoriales contribuyeran con los planes de vivienda.

18 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, pág. 92.

19 Sistema Único de Registro de Población Desplazada.

No obstante, la presentación de acciones de tutela por parte de la población desplazada encaminadas a obtener el restablecimiento de sus derechos se vio entorpecida por la denegación de dichas reclamaciones, al advertirse por parte de los jueces de instancia, entre otras, (i) la falta de legitimación para interponer la acción; (ii) la improcedencia de la tutela; (iii) las fallas en la carga probatoria cumplida por el demandante; (iv) la ausencia de vulneración a los derechos alegados; (v) la temeridad en la presentación de la solicitud; y (vi) la limitación en las órdenes de tutela.

De esta manera, tenemos un estado de cosas inconstitucional determinado por la conjunción de todos estos factores en el ámbito del desplazamiento forzado.

La Corte ha definido, en previos pronunciamientos, las principales circunstancias o razones para llegar a declarar ese estado de cosas inconstitucional; entre ellas:

- (i) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- (ii) La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- (iii) La adopción de prácticas inconstitucionales en los procedimientos de las autoridades nacionales y locales (v.gr. la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho).
- (iv) La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de derechos.
- (v) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, que requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y que exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal importante por parte del Estado.
- (vi) La excesiva congestión judicial producida como consecuencia de la promoción de innumerables acciones de tutela por parte de personas afectadas por similares situaciones de hecho.

Con lo anterior, y frente a la situación de desplazamiento interno en Colombia, la Corte condicionó la declaración de un estado de cosas inconstitucional a las siguientes circunstancias particulares:

- (i) La gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada.
- (ii) El elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener distintas ayudas y el incremento de las mismas.
- (iii) Los procesos acumulados en la Sentencia T-025 de 2004, que confirman que la vulneración de derechos afecta a buena parte de la población desplazada.
- (iv) La continuación de la vulneración de tales derechos no imputable a una única entidad.
- (v) La vulneración de los derechos de los desplazados, que reposa en factores estructurales, dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios existentes para cumplirlas.

Al verificar el acaecimiento de estas circunstancias, la Corte declaró formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población desplazada dentro del territorio nacional.

De otra parte, no obstante haberse proferido el referido Decreto 250 del 7 de febrero de 2005 como consecuencia de este trascendental fallo al que hemos hecho referencia, y la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional frente a la situación de desplazamiento en Colombia, continúa evidenciándose el persistente incumplimiento de las órdenes que en su momento fueron impartidas para superar el problema<sup>20</sup>.

Esta situación dio lugar a un sinnúmero de autos que han venido definiendo las dificultades en la superación de ese estado de cosas inconstitucional; así como el grado de observancia de los deberes positivos a cargo del Estado y de las autoridades competentes. En esta medida, se han proferido una serie de órdenes específicas y ha sido necesario realizar esfuerzos adicionales para la superación de dicha situación, haciendo especial énfasis en las funciones y obligaciones de todas las entidades que integran el SNAIPD. A continuación se describe el alcance de dichas órdenes y los niveles de cumplimiento definidos por la Corte frente a cada una de ellas.<sup>21</sup>

#### 1.4. Órdenes de ejecución simple y de ejecución compleja

Ante la declaración de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento y con el fin de restablecer los derechos de la población desplazada que han sido vulnerados continua y sistemáticamente debido a los diversos factores estructurales identificados en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte profirió una serie de órdenes para que las autoridades competentes adoptaran, en un tiempo razonable, las medidas pertinentes tendientes a su superación en cuanto a la insuficiencia de recursos y las falencias en la capacidad institucional.

Dado que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada es el órgano encargado de formular la política de atención y garantizar la asignación presupuestal para dichos programas, fue compelido por la Corte a determinar la forma como podría y debería superarse la insuficiencia de recursos y las falencias en la capacidad institucional. Y, además, para definir las actuaciones a seguir en la consecución del goce efectivo de los derechos mínimos que le asisten a la población en situación de desplazamiento.

Apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, la Corte busca asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional sea cumplido, y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia<sup>22</sup>.

El principio de cooperación armónica entre las diferentes ramas que integran la estructura del Estado fue desarrollado por la Corte, dentro de la jurisprudencia

20 En dicho pronunciamiento, la Corte Constitucional emitió órdenes específicas para la protección de los derechos fundamentales de la población víctima del desplazamiento forzado y estableció los factores que determinaban la configuración de un estado de cosas inconstitucional en dicho contexto.

21 Para más detalle de las órdenes y los diferentes autos de cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Ver Anexo 2 y 3 de este libro.

22 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, pág. 102.

producida con ocasión del desplazamiento interno, con el fin de tomar las medidas pertinentes e impulsar la intervención de las instituciones que hacen parte del SNAIPD, en miras a garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales inherentes a la población obligada a migrar de sus hogares por causas violentas.

Bajo el entendido de la Corte, la declaración de estas órdenes no implicaba que por vía de tutela, el juez constitucional estuviera ordenando un gasto no presupuestado o modificando la programación presupuestal definida por el Legislador. Tampoco estaba delineando una política, definiendo nuevas prioridades, o modificando la política diseñada por el Legislador y desarrollada por el Ejecutivo.

Con esto, y teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, el diseño de esa política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, la Corte estaba apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, a fin de asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional fuera cumplido satisfactoriamente.

Dentro de las órdenes proferidas por la Corte en esta sentencia, encontramos una distinción entre aquellas dirigidas a satisfacer las reclamaciones individuales de amparo, y otro grupo de órdenes dirigidas a superar ese estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia.

Así las cosas, tenemos:

A. Órdenes Complejas. Son órdenes de acción o abstención proferidas para la superación del estado de cosas inconstitucional que exigen procesos de ejecución compleja, toda vez que involucran a varias autoridades e implican acciones coordinadas entre las distintas ramas del poder. Buscan garantizar los derechos de toda la población víctima del desplazamiento forzado, independientemente de que ésta haya acudido o no a la acción de tutela, y persiguen además que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos y la precariedad en la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada.

En virtud del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte conservó la competencia para vigilar su cumplimiento y demandó, en el mismo sentido, la colaboración de los organismos de control estatal con ACNUR y otras organizaciones vinculadas al tema del desplazamiento forzado interno. En este sentido, las órdenes proferidas por la Corte sobre el particular fueron:

a. Presupuesto, generación de políticas públicas y superación de falencias institucionales: comunicar al Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada (CNAPD) el estado de cosas inconstitucional (en calidad de órgano competente para la formulación de la política y para garantizar la asignación presupuestal para su desarrollo) para que sea esta instancia la que determine la forma como pueda superarse la insuficiencia de recursos y las falencias institucionales:

1. Al 31 de marzo de 2004: (i) precisar la situación actual de la población desplazada; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal; (iii) definir

el porcentaje de participación de la Nación, los entes territoriales y la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de los recursos; y (v) prever un plan de contingencia en el caso de que los recursos de los entes territoriales y de la cooperación internacional no lleguen.

2. Dentro del año siguiente a la sentencia, Acción Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Dirección de Planeación Nacional, para asuntos de su competencia, deberán realizar los esfuerzos necesarios para que la obtención de los recursos necesarios se logre. Si determinan que ello no es posible, deberán: (i) redefinir las prioridades y (ii) redefinir la política. Ello debe hacerse de manera pública, con la participación de la población desplazada y en todo caso respetando los mínimos de protección indicados en la sentencia. La redefinición de la política no puede ser discriminatoria, ineludiblemente necesaria, con las medidas temporales y condicionadas a que en un futuro cuando las circunstancias lo permitan se retorne a su avance progresivo.
3. Participación de la población desplazada en el diseño de la política. Cualquier tipo de decisión orientada a la superación del estado de cosas inconstitucional debe contar con la participación de la población desplazada. Esto se concreta en: (i) conocer con anterioridad la decisión proyectada; (ii) tener la oportunidad de hacerle observaciones; y (iii) valorar las observaciones hechas.

b. Responsabilidades de los entes territoriales: el Ministerio del Interior y de Justicia promoverá entre los gobernadores y alcaldes la adopción de las medidas necesarias para la protección por parte de éstos de la población desplazada.

c. Falencias en la capacidad institucional: el CNAPD deberá dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de la sentencia, adoptar un programa de acción con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias de la capacidad institucional.

d. Protección de los mínimos: el CNAPD deberá, dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de la sentencia, concluir acciones encaminadas a la protección de los derechos mínimos de la población desplazada.

e. Las autoridades responsables están obligadas a no incurrir en prácticas inconstitucionales para acceder a la atención (v.gr. acciones de tutela como requisito). La manera en que deben responderse las solicitudes es la siguiente: (i) incorporación en la lista de desplazados peticionarios; (ii) informar dentro de los 15 días siguientes cuándo se le dará respuesta a su solicitud; (iii) indicar si la solicitud cumple o no con los requisitos para lo que solicita y orientar acerca de cómo debe ser presentada; (iv) si no hay recursos, adelantar los trámites para su gestión; (v) si hay recursos, señalar cuándo y cómo podrá hacerse efectiva la solicitud.

f. Todas las autoridades deben asegurarse de que la población desplazada reciba un trato digno y respetuoso de sus derechos cuando tramita

una solicitud. Acción Social se encargará de capacitar a los funcionarios. Cada funcionario le informará a la persona desplazado sobre su Carta de Derechos.

g. Condiciones para las prórrogas indefinidas de las ayudas humanitarias de emergencia<sup>23</sup>.

**B. Órdenes Simples.** Son órdenes de acción o abstención que se refieren específicamente a los expedientes acumulados dentro del trámite de la Sentencia T-025 de 2004. Estas pueden ser desarrolladas por una autoridad sin el concurso de otras, toda vez que sólo involucran a la autoridad demandada y son necesarias para dar respuesta a las solicitudes de los accionantes, constituyéndose en el resultado de la aplicación del precedente jurisprudencial correspondiente.

Así como las órdenes complejas, la vigilancia del cumplimiento de las órdenes simples se encuentra a cargo de la Corte Constitucional conforme a los artículos 27 y 36 del Decreto 2591 de 1991. En este sentido, las órdenes proferidas por la Corte sobre el particular fueron:

a. Solicitudes de acceso a programas de estabilización socioeconómica: en particular las entidades accionadas en las sentencias T-721, T-602, T-669 y T-419, todas de 2003, deben dar respuesta dentro del mes siguiente a la comunicación de la Sentencia T-025 de 2004.

b. Solicitudes de ingreso al SUR: Acción Social deberá evaluar la situación de los peticionarios en un término de ocho días. Verificadas las condiciones se dará acceso inmediato al registro, frente a la causa analizada en la Sentencia T-215 de 2002.

c. Solicitudes de entrega de ayuda humanitaria de emergencia: Acción Social hará efectiva la atención en un plazo de ocho días (previa la evaluación de las necesidades del peticionario). El mismo término aplica para la solicitud de prórrogas.

d. Solicitudes de acceso al sistema de seguridad social en salud y entrega de medicamentos: Acción Social y las secretarías de salud de las entidades territoriales harán efectivo el acceso y la entrega de los medicamentos dentro de los 15 días siguientes, en los casos analizados en las sentencias T-419, T-790 y T-645 de 2003.

e. Solicitudes de acceso al sistema educativo: Acción Social y secretarías de educación de las entidades territoriales adelantarán las gestiones para

23 En este sentido, en la Sentencia C-278 de 2007, la Corte Constitucional resolvió sobre la constitucionalidad de los artículos 15 y 18 de la Ley 387 del 18 de julio de 1997, por 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, en relación particular con la temporalidad de 3 meses de la ayuda humanitaria de emergencia. La Corte declaró inexecutable las expresiones "máximo" y "excepcionalmente por otros tres (3) más", contenidas en el párrafo del artículo 15 de la Ley y exequible el resto del párrafo, en el entendido que será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su auto sostenimiento; y también declaró inexecutable el párrafo del artículo 18 demandado.

garantizar el acceso al sistema educativo dentro del mes siguiente, para los casos analizados en las sentencias T-268 de 2003 y T-215 de 2002.

f. Solicitud de protección de tierras, propiedades y posesiones: Acción Social incluirá como parte de la información solicitada a los desplazados, la información sobre los inmuebles abandonados, el título y las características básicas del inmueble para que se proceda a la aplicación del Decreto 2007 de 2001<sup>24</sup>.

g. Solicitudes de conformación de los comités territoriales: no hay una orden específica por cuanto no existe ningún derecho fundamental vulnerado con la conformación de dicho órgano. Sin embargo, las órdenes complejas comprenden dicha solicitud por cuanto cada entidad territorial debe determinar cómo cumplirá su deber de protección a la población desplazada.

h. Solicitudes de desvinculación del núcleo familiar y continuación de la atención: en los casos donde haya sido solicitada, la Corte concede la tutela.

### 1.5. Niveles de cumplimiento frente a las órdenes de tutela

En búsqueda del goce efectivo del mínimo de derechos radicados en cabeza de la población víctima de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional, con base en las ordenes impartidas al CNAIPD en el ordinal quinto de la parte resolutoria de la Sentencia T-025 de 2004<sup>25</sup>, y mediante Auto 185 del mismo año, enunció los distintos niveles de cumplimiento para examinar la información remitida por la Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional: Acción Social). Estos parámetros de diagnóstico también fueron aplicados a los informes que en el mismo sentido allegaron los organismos de control estatal, las organizaciones no gubernamentales y las demás entidades que integran el SNAIPD.

Si bien la desaparición de cada uno de los factores que conforman el estado cosas inconstitucional requiere de un lapso prudencial aunado al esfuerzo conjunto de las diferentes ramas que integran el poder público, resulta necesario que se verifique si se han adoptado, ejecutado y concluido las acciones encaminadas a la superación del mismo, garantizando además los mínimos de protección y previendo mecanismos para que tales medidas concretas y específicas involucren a gran parte de la población desplazada. Acciones que deben producir resultados tangibles y sostenidos a favor de las víctimas, asegurando el goce efectivo de los derechos al permitirles acceder a los beneficios conferidos por los instrumentos internacionales y la normatividad interna que regulan la materia.

24 Decreto número 2007 de 24 de septiembre de 2001. Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

25 En la Sentencia T-025 de 2004 se resuelve: "ORDENAR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia".

En este sentido, la evaluación del cumplimiento de las órdenes emitidas por el máximo Tribunal Constitucional colombiano se traduce en diferentes niveles de acatamiento que involucran las particularidades del desplazamiento forzado al interior del territorio nacional y que han sido definidos de la siguiente manera:

1. Incumplimiento – (a) Cuando no exista información sobre la conclusión de las acciones encaminadas a la superación del estado de cosas inconstitucional; (b) cuando haya manifestación expresa de la entidad sobre la decisión de no iniciar, continuar o concluir una determinada acción respecto de alguno de los mínimos definidos en la Sentencia T-025 de 2004; (c) cuando no se realicen acciones encaminadas a que todas las personas desplazadas gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, o cuando su realización se retarda por un período irrazonablemente prolongado —teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención; o (d) cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todas las personas desplazadas gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos sólo se concrete en la expresión de ideas o propósitos, en la realización de reuniones o de trámites, en el diseño o adopción de medidas de carácter general, en los cuales las personas desplazadas no son prioridad, o en la adopción de planes y programas específicos, sin que se ejecute alguna acción encaminada a que toda la población desplazada goce efectivamente del mínimo de protección de sus derechos;
2. Cumplimiento bajo – Cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todas las personas desplazadas gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se refiera a la ejecución de planes y programas específicos, cuyo impacto cubija hasta la tercera parte de la población desplazada desprotegida, o cuando la ejecución de planes y programas específicos, cualquiera que sea su cobertura, no se realice de manera oportuna —teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención;
3. Cumplimiento medio – Cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todas las personas desplazadas gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cubija entre una tercera y dos terceras partes de la población desplazada desprotegida;
4. Cumplimiento alto – Cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todas las personas desplazadas gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y, si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todas las personas desplazadas, en todo el territorio nacional.<sup>26</sup>

Con fundamento en estos parámetros de evaluación, la Corte ha determinado el nivel de acatamiento de las órdenes impartidas y la ejecución de las funciones a cargo de las entidades encargadas de la atención a la población desplazada, cuyos resultados han sido plasmados en los diferentes autos de cumplimiento proferidos desde el año 2004 hasta el presente año.

Mediante Auto 178 de 2005 se entró a estudiar el cumplimiento de las órdenes dictadas en la Sentencia T-025 de 2004, siguiendo como estructura de análisis: (i) el examen de la información allegada por la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) y por el Ministerio o la entidad encargada -de conformidad con la definición legal de sus competencias y de su misión institucional, resaltando la suficiencia o insuficiencia de la información, los principales avances, y las dificultades o retrocesos más relevantes; (ii) observar la evaluación que de dichas acciones realizaron la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), y las organizaciones de población desplazada, y sus conclusiones sobre los resultados alcanzados; (iii) considerar la evaluación realizada por la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Naciones Unidas, como observador externo y conocedor de la problemática del desplazamiento forzado interno; (iv) estimar los avances reportados por las distintas entidades encargadas de la atención a la población desplazada durante la audiencia de información, así como las conclusiones presentadas por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, y los representantes de las organizaciones de desplazados y de derechos humanos que participaron en dicha audiencia, y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; (v) apreciar los resultados de las anteriores evaluaciones para determinar en cada caso si hubo cumplimiento de lo ordenado por la Corte, y (vii) determinar si dicho cumplimiento fue bajo, medio o alto, siguiendo para ello los niveles de cumplimiento definidos en el Auto 185 de 10 de diciembre de 2004.

Con el fin de evaluar el cumplimiento de las órdenes proferidas, la Corte Constitucional conservó entonces la competencia sobre su conocimiento y con base en los informes allegados por las diferentes entidades y organizaciones que fueron compelidas para tal fin, emitió una serie de autos en los que entró a revisar varios de los componentes de la atención integral a la población desplazada, el ejercicio de las funciones a cargo de cada una de las autoridades que integran el SNAIPD y la adopción de indicadores de resultado que permitieran realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de la política pública.

En desarrollo de estos autos, la Corte advierte acerca del ostensible incumplimiento de los deberes impuestos por el Legislador y el Juez Constitucional a las autoridades competentes, situación que ha imposibilitado la superación del estado de cosas inconstitucional que conlleva el fenómeno del desplazamiento interno.

Varios de ellos se concentran en la evaluación de la gestión de entidades específicas tales como Acción Social, los Ministerios del Interior y de Justicia, el de Agricultura y el INCODER, sin obtener resultados alentadores al respecto, por lo que la orden a impartir en estos casos ha sido la remisión de los asuntos correspondientes al Juez de instancia para que sea éste quien determine la apertura de incidentes de desacato en contra de los funcionarios identificados como presuntos responsables del desconocimiento de los derechos fundamentales que asisten a las víctimas en el caso específico. (Ver Anexo 2)

Asimismo, la valoración desarrollada por el máximo Tribunal Constitucional muestra la fragmentación en la política pública de atención y la necesidad de establecer prioridades y objetivos específicos a alcanzar, los cuales se tornan ambiguos ante la ausencia de indicadores de resultado establecidos bajo criterios homogéneos en su diseño, aplicación y validación.

No obstante haber compelido a las diferentes entidades que integran el SNAIPD y haber solicitado la colaboración de otras organizaciones relacionadas con el tema del desplazamiento, no se ha logrado determinar una batería de indicadores de resultado que permita medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y el impacto de los esfuerzos del gobierno en el mismo sentido, además de la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Dichos indicadores deben ser definidos con el mayor rigor técnico y clasificados a la luz de cada uno de los derechos en cada una de las fases que integran la política pública derivada de las normas que rigen la atención integral, con el fin de establecer criterios concertados de evaluación que permitan valorar el cumplimiento efectivo con respecto al total de la población desplazada en cada una de las líneas de acción.

De esta manera, vemos que los diferentes esfuerzos normativos y jurisprudenciales sobre la materia, respecto de cada una de las fases de atención a la luz del goce efectivo de los derechos que asisten a la población desplazada, no se han concretado en acciones efectivas que involucren asignaciones presupuestales congruentes y medidas institucionales concertadas que permitan superar el desplazamiento interno como un preocupante fenómeno estructural de la realidad social colombiana.

## 2. Derechos de la población en situación de desplazamiento

Definir un listado esencial y mínimo de los derechos que deben ser garantizados a todas las personas que se encuentran en situación de desplazamiento a causa de la violencia no resulta una tarea fácil en la medida en que en circunstancias de desarraigo son múltiples los derechos que resultan seriamente afectados, y el restablecimiento de los mismos no sucede sin la protección de todos y cada uno de ellos.

En principio, los derechos que deben ser respetados en situaciones de desplazamiento interno son por analogía los mismos a los que están obligados los Estados en los casos de refugiados, apátridas y solicitantes de asilo, como poblaciones migrantes y trashumantes en el marco del derecho internacional de los refugiados.

En el ámbito regional, la Declaración Americana consagró el deber del Estado de respetar los derechos fundamentales del individuo, como son el derecho a la vida, la libertad, y la integridad personal<sup>27</sup>. Por su parte, el artículo 22 de la Convención

27 Otros artículos relevantes de la Declaración reconocen el derecho a: (i) la vida, la libertad y seguridad de la persona; (ii) la igualdad ante la ley, y a tener los derechos y deberes consagrados en esta Declaración, sin distinción de raza, sexo, idioma, credo o de otra índole; (iii) la protección de la ley contra los ataques a (...) su vida privada y familiar; (iv) de protección especial en el caso de niños y mujeres en estado de gravidez y lactancia; (v) a constituir una familia y a recibir protección especial para ella; (vi) a ser reconocido en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones y gozar de los derechos civiles fundamentales; (vii) a recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos legales; y (viii) a mantener su libertad, excepto en los casos y según los procedimientos establecidos por la ley (...).

Americana establece que el derecho de circulación y residencia resulta crucial en la protección de las personas desplazadas, los refugiados y solicitantes de asilo al establecer tanto el derecho al asilo como el principio de no-devolución:

Artículo 22(7). Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales. (8) En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

Otros derechos consagrados por la Convención que resultan vitales para la protección de los derechos de los desplazados, refugiados, apátridas y solicitantes de asilo, en razón de las situaciones que se ven enfrentados a sufrir por su particular vulnerabilidad, son principalmente el derecho a la personalidad jurídica (artículo 3), el derecho a la vida (artículo 4), el derecho a la integridad personal (artículo 5), el derecho a la libertad personal (artículo 7), el derecho a las garantías judiciales (artículo 8), el derecho a la protección a la familia (artículo 17), el derecho a la nacionalidad (artículo 20), el derecho a la propiedad privada (artículo 21), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 25). Esto en la medida en que los citados derechos se enmarcan dentro de la obligación general de los Estados de proteger y garantizar los derechos humanos y de adoptar disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos tales derechos y libertades, como lo establecen los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

Ahora bien, las personas en situación de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección para el derecho; esta específica condición hace que las prerrogativas que deben ser garantizadas a todo ciudadano adquieran un especial rango de seguridad y protección ante la inminente y constante trasgresión que se infringe sobre los derechos humanos inherentes a las víctimas de este fenómeno; situación que, como está visto, se caracteriza esencialmente por el desconocimiento de los derechos y libertades de locomoción y residencia (artículo 24 C.P.).

A continuación precisaremos el marco de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional como en la normatividad nacional y en la jurisprudencia constitucional colombiana, con el fin de exponer las obligaciones que tiene el Estado para garantizar el goce efectivo de dichas prerrogativas.

## 2.1. Derecho a la vida digna

El derecho a la vida, y en especial el derecho a una vida en dignidad, constituye el pilar fundamental de los derechos de toda persona, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición social. Así lo han reconocido los diversos instrumentos de protección de los derechos humanos en el mundo.

La Convención Americana, en su artículo 4, reconoce el derecho que toda persona tiene a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley, en gene-

ral, a partir del momento de la concepción. Asimismo, nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente<sup>28</sup>.

Teniendo en cuenta que los motivos o causas que usualmente generan los desplazamientos masivos forzados de personas corresponden a eventos de conflictos armados internos o situaciones de violencia generalizadas, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas, se ocuparon especialmente del derecho a la vida en estas circunstancias, señalando que:

Principio 10(1). El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra: a) el genocidio; b) el homicidio; c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

Ahora bien, frente a las condiciones de dignidad en que esa vida debe ser garantizada por los Estados, los Principio Rectores también han reconocido que, con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos de conductas tales como: (i) violación, mutilación, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, u otros ultrajes a su dignidad personal; (ii) esclavitud, explotación sexual o trabajo forzoso de niños y niñas; y finalmente, (iii) actos de violencia destinados a provocar terror entre los desplazados internos.

La vida en condiciones dignas, durante y después de la situación de desplazamiento interno, está determinada por la asistencia humanitaria y la protección que las autoridades nacionales y locales están obligadas a suministrar a cada una de las víctimas de desplazamiento que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción<sup>29</sup>.

El derecho a la vida es el principal requisito para la adquisición, goce y ejercicio de los demás derechos, y por tanto el presupuesto sustancial para la configuración de la titularidad de las prerrogativas y obligaciones de toda persona. Su reconocimiento se encuentra consagrado en nuestra Constitución Política en los siguientes términos:

Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

Este derecho no se reduce al ámbito biológico como tal, toda vez que la vida tiene un extenso y profundo alcance que involucra la dignidad humana, cuyo presupuesto es la garantía de un mínimo vital definido por el hecho de existir y proyectarse íntegramente en el entorno social. En este sentido, observamos cómo el desplazamiento sitúa a la población en un estado de debilidad manifiesta que constituye una amenaza contra su vida; lo que genera el desconocimiento de los demás dere-

28 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Ratificada por Colombia el 31 de julio de 1973.

29 Principio 3(1). Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

chos fundamentales. Dicha situación afecta adicionalmente y de forma ostensible el mínimo vital y la dignidad humana de las víctimas del desplazamiento forzado. En este sentido la Corte Constitucional ha manifestado que:

(...) es más claro el asunto de la exigencia de protección del derecho a la vida a través de la acción de tutela, cuando se ha puesto esta circunstancia en conocimiento de las autoridades. En la Sentencia T-719 de 2003 dijo la Corte lo siguiente: “quienes se encuentran seriamente amenazados en su vida y han puesto tal situación en conocimiento de las autoridades, son titulares del derecho a recibir protección, hasta el punto de que la obligación del Estado de preservar su vida, que normalmente es una obligación de medios frente a la generalidad de la población, se convierte en una obligación de resultados, al menos para efectos de la responsabilidad administrativa.” (Sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

En la Sentencia T-815 de 2002, la Corte examinó el asunto de la obligación del Estado de brindar protección cuando se trata de amenazas al derecho a la vida, obligación que ni siquiera desaparece porque el riesgo sea calificado de menor:

(...) Este derecho fundamental adquiere dentro del Estado social de derecho una dimensión objetiva, como bien lo ha expresado esta Corte<sup>30</sup>. La fuerza vinculante de este derecho, como la de los demás derechos fundamentales, se hace extensiva a las relaciones privadas, aunque es el Estado el principal responsable de su protección, garantías, respeto y desarrollo<sup>31</sup>.

## 2.2. Derecho a la integridad física, psíquica y moral

Al configurarse una situación de desplazamiento forzado, el derecho a la integridad física, psíquica y moral de toda persona deberá ser respetado. En tal sentido, también se entiende que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y mucho menos bajo dicha circunstancia; máxime cuando el evento generador del desplazamiento suele aparejar una clara vulneración de este derecho.

Si bien a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos puede considerarse tal prerrogativa exclusivamente en el marco de la libertad personal, bajo la prohibición de la tortura y de las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes en contextos de privación de la misma, también ha sido entendida e interpretada como deber de respeto de las dimensiones esenciales del ser humano, y en esta medida, en eventos de desplazamientos forzados constituye uno de los derechos que debe ser primariamente garantizado a todas sus víctimas.

Así lo entendió el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, Señor Francis M. Deng, al señalar en los Principios Rectores que, habiéndose o no limitado la libertad de las personas desplazadas, éstas serán protegidos en toda circunstancia, en particular, contra:

30 Corte Constitucional, Sentencia C-587 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

31 Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2004, M. P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

- (i) la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;
- (ii) la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y
- (iii) los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en los instrumentos internacionales vinculantes para Colombia y lo establecido en la normatividad interna, la integridad personal se traduce en el respeto al que toda persona tiene derecho en su ámbito físico, psíquico y moral, aún estando privada de su libertad, así como a no ser sometida a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, tal como lo consagra la Constitución de 1991 en su artículo 12.

En cuanto al desplazamiento forzado, la vulneración a la integridad personal se evidencia tanto en los riesgos inherentes a la salud de las víctimas, como en el alto riesgo de ataques al que se encuentran expuestos al ser obligados a huir de sus lugares de origen y abandonar todo aquello que poseen.

En palabras de la Corte Constitucional:

(...) No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia<sup>32</sup>.

### 2.3. Derecho a la libertad y seguridad personal

El tema de la seguridad personal, en particular tratándose de situaciones de retorno o regreso voluntario de poblaciones desplazadas, constituye uno de los elementos fundamentales en la configuración de medidas de restablecimiento de derechos, y frente al cual la doctrina internacional ha identificado tres elementos fundamentales que permiten que el retorno cumpla con esas características de seguridad y dignidad, a saber: (i) la seguridad legal; (ii) la seguridad física; y (iii) la seguridad material. La primera puede incluir amnistía, afirmación pública de la seguridad personal, integridad y eliminación del miedo a la persecución arbitraria o al castigo, una vez que el retorno se haya logrado. La seguridad física debe tomar en cuenta tanto la protección frente a ataques armados, como a terrenos minados. La seguridad material significa acceso a la tierra, a la propiedad, a modos de vida dignos y a la educación para los hijos<sup>33</sup>.

32 Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

33 SÁNCHEZ GARZOLI, Gimena. "Buscando soluciones duraderas para los desplazados: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y experiencias internacionales de retorno, reasentamiento y reintegración voluntaria. Memorias del Seminario Internacional Análisis de Experiencias en Restablecimiento de la Población en Situación de Desplazamiento. Bogotá, 2003, pág. 48.]

La Convención Americana reconoce este derecho que toda persona tiene a la libertad y seguridad personales, señalando expresamente que nadie podrá ser privado de su libertad física, salvo por las causas y las condiciones fijadas de antemano por las constituciones políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas (Artículo 7(2)).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en varias oportunidades ha señalado que el contenido esencial del artículo 7 de la Convención es la protección de la libertad del individuo contra la interferencia arbitraria o ilegal del Estado y, a su vez, la garantía del derecho de defensa del individuo detenido.<sup>34</sup> Este Tribunal ha sostenido además que con:

(...) la protección de la libertad se [puede] salvaguardar tanto la libertad física de los individuos como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías puede resultar en la subversión de la regla de derecho y en la privación a los detenidos de las formas mínimas de protección legal<sup>35</sup>.

Esta consideración se proyecta a situaciones de desplazamiento forzado, en la medida en que se configura un estrecho nexo entre la obligación del Estado de respetar la vida e integridad física de las personas desplazadas, y la protección de la libertad física de los individuos y su seguridad personal, en especial en contextos de violencia generalizada y de conflicto armado.

La identificación y definición del contenido del derecho a la seguridad personal en situaciones de desplazamiento forzoso, en especial para el caso colombiano, exige que sean tenidos en cuenta factores adicionales que den cuenta de la magnitud del fenómeno vivido. Esta consideración permite identificar tres nuevas categorías en la fundamentación de dicho derecho, a saber, la seguridad en el conflicto armado, la seguridad jurídica y la seguridad humanitaria.

Como elementos comunes a esta definición de seguridad personal, y en particular frente a situaciones de desplazamiento, encontramos los siguientes:

- La población tiene derecho al restablecimiento y a no ser reubicada en lugares donde su vida e integridad se encuentren amenazadas o sean puestas en peligro.
- Las condiciones de seguridad para todo el proceso deben establecerse desde su inicio y mantenerse durante todas las etapas del mismo, con el fin de alcanzar soluciones duraderas.
- Dada la persistencia y la dinámica del conflicto no es recomendable impulsar procesos de retorno; es preciso evitar su promoción a zonas de conflicto armado y estudiar otras alternativas si hay duda en términos de las condiciones sostenibles de seguridad.
- De haber contradicción entre el objetivo militar y el objetivo humanitario, siempre debe primar el humanitario<sup>36</sup>.

34 Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), caso "Instituto de Reeducción del Menor", (...), párr. 223; en igual sentido, Caso Maritza Urrutia, (...), párr. 66; Caso Bulacio, (...), párr. 129; y Caso Juan Humberto Sánchez, (...), párrs. 82-83.

35 Caso Acosta Calderón, (...), párr. 56; Caso "Instituto de Reeducción del Menor", (...), párr. 223; Caso Tibi, (...), párr. 97; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, (...), párr. 82; Caso Maritza Urrutia, (...), párr. 64; y Caso Juan Humberto Sánchez, (...), párr. 77.

36 GUZMÁN, Liliana. "Reconocimiento, protección y resarcimiento de los derechos en procesos de restablecimiento", en: Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia: Análisis y recomendaciones. Memorias del Seminario Internacional Análisis de Experiencias en Restablecimiento de la Población en Situación de Desplazamiento. Bogotá, 2003, pág. 74.

Dentro de la normatividad nacional vigente, la Ley 387 de 1997, pilar en el tema del desplazamiento interno, considera que:

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 (...)

En este sentido, y en virtud de los principios de justicia, equidad e igualdad de las cargas públicas, la seguridad personal ha sido reconocida como derecho fundamental de toda persona; condición que la faculta para solicitar y recibir la protección necesaria de las autoridades competentes, al configurarse una situación de riesgo excepcional que no está jurídicamente obligada a soportar. Esta circunstancia advierte el deber a cargo del Estado en la atención, garantía y protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable, tal como ocurre en el desplazamiento forzado por la violencia en el contexto colombiano.

Las circunstancias que dan lugar al desplazamiento interno, invaden también la esfera de las libertades inherentes al ser humano, tal como lo indica la citada Ley y la jurisprudencia concebida por el máximo órgano constitucional nacional, la cual ratifica el deber de protección a cargo del Estado en la consecución de las condiciones materiales para el disfrute de los derechos fundamentales radicados en cabeza de todos los colombianos:

Los rasgos definitorios del Estado colombiano, tienen implicaciones evidentes sobre las políticas de seguridad y defensa. Si el Estado se fundamenta en la dignidad y derechos de la persona, entonces la preservación del orden público no es una finalidad en sí misma sino que constituye, como esta Corte lo ha dicho, “un valor subordinado al respeto a la dignidad humana”, por lo que, “la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático”. Y de otro lado, si el Estado está al servicio de la comunidad y de las personas, entonces corresponde obviamente a las autoridades del Estado proteger y ser garantes de la seguridad de las personas, y no a las personas proteger y ser garantes de la seguridad del Estado<sup>37</sup>.

Asimismo, en la aludida Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional advirtió que también se tenían como vulnerados:

Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos”<sup>38</sup> y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento. En la interpretación de estos derechos en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios 1 y 8 [de los Principios Rectores de los desplazamientos internos].

37 Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002, MP Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

38 Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, citada anteriormente.

## 2.4. Libertad de circulación, residencia y permanencia

La libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona. Así lo han reconocido diversos instrumentos internacionales, en particular el artículo 22 de la Convención Americana que señala el derecho que tiene toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado, a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales de dicho Estado<sup>39</sup>.

Sin embargo, el ejercicio de estos derechos puede ser restringido en virtud de una ley, en la medida en que resulte indispensable en una sociedad democrática para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral, la salud pública o los derechos y libertades de los demás<sup>40</sup>.

Estas restricciones se enmarcan por lo general en situaciones de conflicto armado, bajo las prerrogativas del Derecho Internacional Humanitario; entendiéndose por infracciones al mismo, en particular en el contexto colombiano, las acciones u omisiones contrarias al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, a su Protocolo adicional II<sup>41</sup>, y al derecho consuetudinario. Varias de estas violaciones e infracciones constituyen crímenes de lesa humanidad<sup>42</sup> o crímenes de guerra<sup>43</sup>, susceptibles de ser juzgados por la Corte Penal Internacional.

El Principio 6 de los Principios Rectores establece esta prohibición de los desplazamientos arbitrarios, en el marco de las obligaciones que les impone el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario<sup>44</sup>, entre los que se incluyen los desplazamientos: “[...] b) en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas; [...] e) cuando se utilicen como castigo colectivo”.

Asimismo, el artículo 12 del PIDCP reconoce el derecho que tiene toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado a circular libremente en él y escoger allí su lugar de residencia. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 27 sobre el artículo 12 del Pacto (la libertad de circulación), sostiene que el Estado Parte debe velar porque se protejan los derechos garantizados por dicho artículo, no sólo de la injerencia pública, sino también de la privada.

Ahora bien, en el caso de la mujer, esta obligación es particularmente importante. Por ejemplo, es incompatible con el párrafo 1 del artículo 12 que el derecho de

39 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22(1).

40 Ídem. Artículo 22(3).

41 Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados

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

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

42 Según el Estatuto de Roma son crímenes que se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.

43 Según el Estatuto de Roma son infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario, en particular cuando se cometen como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes.

44 Principio 5 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

la mujer a circular libremente y elegir su residencia esté sujeto, por la ley o por la práctica, a la decisión de otra persona, incluido un familiar, usualmente alguien del género masculino.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en sostener que la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona<sup>45</sup>. Dicho Tribunal ha coincidido con lo indicado por el Comité de Derechos Humanos en la referida Observación General No. 27, en cuanto se refiere a que el derecho de circulación y de residencia consiste, inter alia, en lo siguiente:

- a) el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en ese Estado y escoger su lugar de residencia; y
- b) el derecho de una persona a ingresar a su país y permanecer en él. El disfrute de este derecho no depende de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 24 de la Carta Política también reconoce los derechos a la libre circulación, residencia y permanencia a toda persona que se encuentre de forma legal en el territorio nacional, quien además podrá circular de manera libre al interior del mismo, así como escoger en éste su lugar de residencia.

Tales prerrogativas cuentan con una restricción eminentemente legal, cuando la seguridad nacional, el orden público y el bienestar general así lo requieran. No obstante advertirse la existencia de la citada limitación, así como la configuración del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia dentro del territorio nacional, el titular de derechos conserva la potestad de regresar voluntariamente, con seguridad y dignidad a su lugar de origen, o de reubicarse en las mismas condiciones. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que:

(...) sólo el legislador puede restringir ese derecho de las personas a permanecer o a circular y la restricción sólo puede tener los objetivos allí señalados, es decir, que la ley restrictiva no puede alejarse de los parámetros fijados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta doble faz, permanecer y circular, y la única posibilidad restrictiva: limitación establecida por la Ley, está también recogida en nuestra Constitución Política. Es finalidad del Estado garantizar la efectividad de esos derechos, 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 familiares.

(...) Inclusive, el artículo 95 de nuestra Constitución establece como DEBERES de todas las personas: 'Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas'<sup>46</sup>.

45 Corte IDH., Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname, Sentencia de 15 de junio de 2005, y Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004.

46 Corte Constitucional, Sentencia T- 227 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

## 2.5. Personalidad jurídica y asociación

En los términos del artículo 3 de la Convención Americana, toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, lo que implica que en contextos de desplazamiento forzado las víctimas deben contar con una identidad vigente, luego de haber sido violentadas en sus más elementales derechos. En particular, la protección de la personalidad jurídica comporta necesariamente la afirmación de la dignidad de la persona desplazada.

Así lo reconoció Naciones Unidas en los Principios Rectores, al señalar el artículo 16 del PIDCP el derecho de todo ser humano, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica; considerando adicionalmente que para hacerlo efectivo es necesario que:

(...) las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios<sup>47</sup>.

Bajo el principio de no discriminación, fundamental en el contexto del desplazamiento interno, los Principios Rectores también consagran la igualdad que debe existir entre la mujer y el hombre, en particular para obtener los documentos necesarios y para que éstos se expidan a su propio nombre (Principio 20(3)).

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos también reconoció ese principio de no discriminación entre hombre y mujer en su Observación General No. 28, acerca del Artículo 3 del PIDCP (igualdad de derechos entre hombres y mujeres)<sup>48</sup>, y que resulta particularmente importante en el marco del desplazamiento interno, al indicar que el reconocimiento de la personalidad jurídica resulta pertinente para el caso de la mujer, pues suele verlo vulnerado en razón de su sexo o su estado civil.

Este derecho supone que no se puede restringir en razón del estado civil o por otra causa discriminatoria la capacidad de la mujer para ejercer el derecho de propiedad, concertar un contrato o ejercer otros derechos civiles. Supone también que la mujer no puede ser tratada como un objeto que se entrega a su familia junto con la propiedad del marido difunto. Los Estados deben proporcionar información acerca de las leyes o prácticas que impidan que la mujer sea tratada como persona jurídica de pleno derecho o actúe como tal, así como de las medidas adoptadas para erradicar las leyes o prácticas que permitan esa situación<sup>49</sup>.

47 Principio 20(2) de los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

48 Aprobada por el Comité en su 1834ª sesión (68º período de sesiones), celebrada el 29 de marzo de 2000.

49 Ídem.

Ahora bien, dentro del marco normativo nacional vigente, el término personalidad jurídica define un especial atributo o cualidad que otorga a aquellos sujetos que la poseen, la facultad de intervenir en el desarrollo de las relaciones sociales, dando lugar al nacimiento de unos determinados efectos o consecuencias jurídicas, tal como la adquisición de derechos y obligaciones.

En cuanto al fenómeno del desplazamiento interno, el derecho fundamental a la personalidad jurídica resulta vulnerado por el hecho mismo del traslado violento que va acompañado de la pérdida de los documentos de identidad de las víctimas del conflicto; así como la no expedición de los mismos por parte de las autoridades competentes para ello, o la simple entrega de la contraseña, que en muchos casos no es suficiente para identificar a las personas y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos. Dicha situación también limita el acceso a las diferentes ayudas y dificulta la identificación de los representantes legales, tratándose de menores de edad separados de sus núcleos familiares<sup>50</sup>.

Frente a violaciones a este derecho en el contexto particular por parte de las autoridades nacionales competentes, la Corte ha manifestado:

(...) la Registraduría Nacional del Estado Civil vulnera el derecho fundamental de los desplazados al reconocimiento de la personalidad jurídica, cuando retarda la expedición de sus documentos de identidad o sus duplicados pretextando problemas de orden administrativo, amparándose para ello en la entrega de una contraseña que, como bien se sabe, no cumple las funciones atribuidas constitucionalmente a la cédula de ciudadanía. Lo anterior, en razón de que la población desplazada se encuentra en situación de indefensión y vulnerabilidad y, por lo tanto, demanda una atención urgente a sus necesidades por parte de todo el aparato estatal<sup>51</sup>.

Ahora bien, dentro de las prerrogativas que se derivan de la personalidad jurídica está la capacidad de asociarse, derecho que en el caso de las personas víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, adquiere el rango de fundamental cuando el propósito del ejercicio del mismo es la defensa de sus derechos e intereses. La identificación de dichos intereses comunes y la organización en torno a la consecución de los mismos es la expresión primigenia del derecho fundamental de asociación, que constituye un presupuesto básico en la reconstrucción de los vínculos sociales destruidos por el desplazamiento. En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-1194 de 2003, señaló:

La gravedad y magnitud de la violación de derechos y el derrumbamiento de los proyectos individuales, familiares y colectivos de vida, obligan a la Corte a reconocer, entonces, una especial consideración a las asociaciones conformadas por las mismas personas desplazadas, máxime cuando tienen por objeto la protección de sus propios derechos.

Las consideraciones en torno al grado de indefensión en que se encuentran las personas desplazadas por la violencia y la necesidad de lograr la recuperación de

50 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

51 Corte Constitucional, Sentencias T-268 y T-669 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

sus lazos sociales, comunales y familiares, sumado a la comunidad e identidad de afectaciones de sus derechos fundamentales, son razones suficientes para admitir que personas jurídicas que tengan por objeto la protección y defensa de los derechos de las personas desplazadas, les asistan en la organización y defensa de sus derechos y, si fuere del caso, interpongan por ellas demandas de tutela de tales derechos.

## 2.6. Acceso a la justicia

El PIDCP en su artículo 2(3) consagra la obligación que tienen los Estados partes de garantizar a toda persona cuyos derechos y libertades hayan sido violados, la posibilidad de interponer un recurso efectivo, aún cuando tal desconocimiento hubiera sido cometido por agentes del Estado en ejercicio de sus funciones oficiales. Igualmente, en virtud del Pacto, toda persona tiene derecho a que la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra prevista por el ordenamiento legal, decida sobre los derechos de quien reclama, con el deber de hacer cumplir toda decisión producida con ocasión de la promoción de dicho mecanismo.

El Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 9 (la aplicación interna del PIDCP), evaluó esta obligación fundamental que tienen los Estados partes de hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, considerando que las normas internacionales sobre derechos humanos jurídicamente vinculantes deben operar directa e inmediatamente en el sistema jurídico interno de cada Estado Parte, permitiendo así a los interesados reclamar la protección de sus derechos ante los jueces y tribunales nacionales.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos también se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos básicos de toda persona, y que abarca indudablemente los derechos de las personas internamente desplazadas.

En este sentido, en el marco de la Convención Americana se reconoce el derecho que toda persona tiene de acudir ante los jueces o tribunales competentes mediante un recurso sencillo y rápido, con el fin de que se le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o dicha Convención<sup>52</sup>.

A su vez, los Estados se obligan en virtud de este instrumento internacional, (i) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; (ii) a desarrollar las posibilidades del mismo, y (iii) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente tal recurso<sup>53</sup>.

Este principio también está reflejado en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual “[t]oda persona tiene derecho a un recurso efec-

52 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25(1).

53 Ídem. Artículo 25(2).

tivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.

Estos instrumentos internacionales reafirman esa prerrogativa de acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, y a contar con las debidas garantías cuando se emplea, así como la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los hechos de violencia que hayan dado origen a la reclamación, en particular, frente a situaciones de desplazamiento.

Los objetivos principales del sistema regional de derechos humanos y el principio de eficacia de los derechos, requieren que sean implementadas las garantías de justicia a las que nos hemos referido. En esta medida, si los Estados aún no han garantizado de jure y de facto, el ejercicio de cualquiera de los derechos, en virtud del artículo 2 de la Convención Americana, tienen el compromiso de adoptar las medidas legislativas o de cualquier otro tipo que sean necesarias para llevarlos a la práctica. “El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a ponerlos formalmente a disposición de las víctimas, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas”<sup>54</sup>. La Corte Interamericana, en este sentido, ha afirmado que:

[L]a inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una trasgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla<sup>55</sup>.

En consideración con lo anterior, los Estados tienen el deber de actuar con la debida diligencia frente a las violaciones de los derechos humanos que le sean reclamadas, o aquellas que tengan conocimiento en el ámbito de su jurisdicción. Este deber comporta cuatro obligaciones: - la prevención, - la investigación, - la sanción y la reparación de las violaciones de los derechos humanos y – el evitar la impunidad<sup>56</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana también ha manifestado:

Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de

54 Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado: “(...) [P]ara satisfacer el derecho de acceso a un recurso efectivo, no es suficiente con que en los procesos de amparo se emitieran decisiones definitivas, en las cuales se ordenó la protección a los derechos de los demandantes. Además, es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. Como ha quedado establecido, uno de los efectos de la cosa juzgada es su obligatoriedad. La ejecución de las sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso al recurso, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho”. Corte IDH., Caso Acevedo Jaramillo y otros. Sentencia de 7 de febrero de 2006, párr. 220.

55 Corte IDH., Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros). Sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 235 citando Corte IDH., Caso Cesti Hurtado. Sentencia de 29 de septiembre de 1999, párr. 121; Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párr. 185; Corte IDH., Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 24.

56 Corte IDH., Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988.

las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos<sup>57</sup>.

A propósito del desplazamiento forzado en Colombia, la Corte Constitucional también ha tenido en cuenta la especial importancia que reviste el derecho a la justicia y el acceso a un recurso idóneo y efectivo como fundamentales para quienes se encuentran en dicha condición.

Frente a la multiplicidad de derechos que se ven vulnerados con ocasión del desplazamiento, la Corte considera que el Estado, siendo consecuente con su naturaleza de Estado Social de Derecho, tiene la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las condiciones que impiden el goce efectivo de sus derechos. “Al existir tal obligación, se genera el consecuente derecho en cabeza de los desplazados de ser atendidos con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana, por parte de las entidades del Estado competentes para prestar apoyo y protección”<sup>58</sup>.

La Corte, mediante la Sentencia T-327 de 2001, resolvió la situación de una persona desplazada por paramilitares en el departamento del Chocó, quien pese a encontrarse inscrita en el registro de desplazados que llevaba el personero municipal de Condoto, se le negó tres veces su inscripción en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, por no aportar pruebas de su condición y, por ende, se le privó del acceso a la ayuda que requerían ella y su familia.

En esta oportunidad, la Corte entendió que toda víctima del desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento,<sup>59</sup> y de allí precisamente, como víctima del conflicto que ha producido su situación, se derivan sus derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación. En este sentido la Corporación afirmó:

En cuanto el derecho a la justicia se debe entender que este delito no debe quedar impune. Por lo tanto, se debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito y el Estado colombiano debe velar por que la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito<sup>60</sup>.

Asimismo, este Tribunal se ha referido al tema de garantías judiciales y de protección judicial, desde el ámbito de la legitimación de las asociaciones de desplazados para interponer acciones de tutela, en procura de amparar los derechos de sus

57 Corte IDH., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 166.

58 Corte Constitucional, Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

59 El artículo 159 de la Ley 599 de 2000 actual Código Penal colombiano, consagra la “Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. El que con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, o desplace forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá (...)”.

60 Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001.

asociados. En la Sentencia T-025 de 2004, previamente referida a profundidad, la Corte estudió el tema de la agencia oficiosa de derechos de terceros que no están en condiciones de promover su propia defensa. En esta medida, la Corporación consideró que:

(...) dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución –tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad–, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa para estas personas.

En consecuencia, las asociaciones de desplazados que han sido conformadas con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, pueden actuar como agentes oficiosos de los desplazados.

No obstante, a fin de evitar que por esta vía se desnaturalice la acción de tutela, se promuevan demandas de tutela colectivas sin el consentimiento de sus miembros, o se emplee esta figura para desconocer las normas sobre temeridad, tal posibilidad debe ser ejercida bajo condiciones que a la vez que garanticen el acceso a la justicia a la población desplazada, impida posibles abusos<sup>61</sup>.

## **2.7. Derecho a la salud (atención médica necesaria, adecuada, digna y oportuna)**

La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. En los términos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir con dignidad.

Numerosos instrumentos de derecho internacional reconocen el derecho a la salud. Así, en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene el artículo más exhaustivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre el derecho a la salud. En virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Pacto, los Estados Partes reconocen “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, mientras que en el párrafo 2 del mismo artículo se indican, a título de ejemplo, diversas “medidas que deberán adoptar los Estados Partes (...) a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho”.

Además, el derecho a la salud se encuentra reconocido, en particular, en el inciso (iv) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en el apartado f) del párrafo 1 del artículo 11 y en el artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; así como en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Esta significativa normatividad internacional da cuenta de la importancia que reviste este derecho para garantizar muy especialmente la vida y dignidad de toda persona. En su Observación General No. 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del PIDESC), el referido Comité reconoció que el derecho a la salud se encuentra estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende, en particular, del derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Derechos y libertades que abordan los componentes integrales del derecho a la salud.

El Comité es claro en afirmar que el derecho a la salud no debe entenderse simplemente como la posibilidad de estar sano. El derecho a la salud entraña, además, otras prerrogativas que implican la facultad de controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, ni a ser sometido a torturas o tratamientos y experimentos médicos no consentidos. Asimismo, debe garantizarse la posibilidad de acceder a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas iguales oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

Este concepto de “más alto nivel posible de salud”<sup>62</sup> —señala el Comité— tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. Si bien un Estado no puede garantizar la buena salud ni puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano, sí puede adoptar las medidas necesarias para que toda persona cuente con iguales oportunidades de goce y disfrute de este derecho, cuando esa mala salud se presente. El derecho a la salud debe entenderse como la posibilidad de disfrutar de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

Adicionalmente, el Comité interpreta el derecho a la salud como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

Al entrar a verificar las obligaciones generales de protección y garantía de este derecho a la luz de los derechos de las personas internamente desplazadas, encontramos la especial importancia que reviste alcanzar el más alto nivel posible de sa-

62 Artículo 12(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

lud. Las deterioradas condiciones de salubridad en que se encuentra la población afectada, la precariedad de los servicios sanitarios en las zonas de reasentamiento y la alta propensión al contagio de graves enfermedades, exacerbaban la realidad de una latente vulneración de los más elementales derechos de esta población, en particular, el de una vida en condiciones dignas. Asimismo, las circunstancias de conflictividad y violencia que dieron origen al desplazamiento, constituyen otro de los factores que afectan gravemente la salud, no sólo física y corporal, sino mental y moral de las personas desplazadas.

Los Principios Rectores reconocen estos eventos de especial afectación del derecho a la salud de la población desplazada, al señalar que:

(...) los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales. (Principio 19(1))

Asimismo, dichos Principios exigen la especial atención que se deberá prestar a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica especializada, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado en el evento en que sean víctimas de abusos sexuales o de otra índole. También deberá prestarse especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre quienes se encuentran en situación de desplazamiento.

En el ámbito regional de protección de los derechos humanos, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, también reconoce el derecho que toda persona tiene a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social (Artículo 10(1) del Protocolo). Frente a ello, los Estados Partes están comprometidos a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar una serie de medidas para el goce efectivo de este derecho (Artículo 10(2) del Protocolo).

En Sentencia del 17 de junio de 2005, en el caso de la comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay, la Corte Interamericana estudió la afectación específica de este derecho a una comunidad indígena y a sus miembros, a los cuales el Estado no le había garantizado el derecho de propiedad ancestral, ya que desde 1993 se encontraba en tramitación su solicitud de reivindicación territorial, sin que ésta se hubiese resuelto satisfactoriamente. De acuerdo con lo manifestado por la Comisión en su demanda ante la Corte, la situación descrita había significado la imposibilidad de la comunidad y sus miembros de acceder a la propiedad y posesión de su territorio y había implicado mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenazaba en forma continua la supervivencia de sus miembros y la integridad de la misma.

Frente a la particular afectación de este derecho, y teniendo en cuenta las condiciones en que se encontraba la referida comunidad, la Corte encontró que:

(...) las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua

limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural. En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran, están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia<sup>63</sup>.

De otra parte, la Corte Constitucional colombiana también ha dado un importante alcance a este derecho, al conceder el amparo a una mujer desplazada y cabeza de familia, a quien se le había negado la autorización para realizarse un examen médico urgente, no cubierto por el POS<sup>64</sup>.

La Corte señaló en dicha oportunidad que la Ley 387 de 1997 había previsto que el Sistema General de Seguridad Social en Salud debía implementar los mecanismos para que la población desplazada accediera a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993. Además, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud mediante Acuerdo 59 del 29 de abril de 1997 había declarado como evento catastrófico el desplazamiento masivo de la población por causa de la violencia, precisando que ese grupo poblacional tenía derecho al servicio de salud necesario para la atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que la población desplazada no podía quedar al margen de la cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que, en los términos del Decreto 173 de 1998, tenía la categoría de vinculada al régimen subsidiado, era la Secretaría de Salud de Bogotá, D.C. (entidad demandada) quien debía gestionar lo pertinente ante las instituciones prestadoras del servicio de salud adscritas o con las que tuviera contrato, con el fin de que el examen prescrito a la accionante le fuera practicado efectivamente.

En un pronunciamiento más reciente, la Corte llegó a considerar que en el caso de los desplazados, por su condición de personas en situación de vulnerabilidad manifiesta, la tutela para la protección de su derecho a la salud estaba llamada a prosperar directamente, es decir sin necesidad de demostrar la conexidad del derecho con otro de carácter autónomamente fundamental; y, en cualquier caso, la demostración de la conexión entre el derecho a la salud y el derecho a la vida no exigía probar que se trataba de una urgencia vital<sup>65</sup>.

Dicha Corporación tuvo en consideración que la condición de desplazamiento es una situación de hecho en cabeza de quienes la padecen, que amerita una especial atención y protección por parte de las autoridades, concretamente en lo concerniente a la salud de las personas desplazadas, entre otros derechos que se ven constantemente amenazados o vulnerados como consecuencia de este grave fenómeno social.

63 Corte IDH. Caso de la Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia del 17 de junio de 2005.

64 Corte Constitucional, Sentencia T-790 del 11 de septiembre de 2003. MP. Jaime Córdoba Triviño.

65 Corte Constitucional, Sentencia T-138 del 23 de febrero de 2006. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

## 2.8. Derecho a la educación

La educación como derecho humano debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad y del sentido de dignidad, y fortalecer además el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de toda persona. Todas las personas deben gozar de este derecho a la educación en los términos que ha sido enunciado en múltiples instrumentos internacionales, entre ellos, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

La educación constituye un medio indispensable para realizar otros derechos humanos, exigir su protección y garantizar el goce efectivo de los mismos. Así lo reconoce el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su Observación General No. 13 al estudiar el artículo 13 del PIDESC y entender que la educación, como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, “es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”.

En este sentido, el Pacto reconoce la importancia que reviste para los Estados Partes garantizar el derecho a la educación, y en esta medida acuerda que:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente<sup>66</sup>.

Dos elementos de vital importancia surgen de esta norma, cuales son la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, y progresivamente de la educación secundaria, técnica y profesional, al punto que en el artículo 14 del Pacto, se señala que todo Estado al hacerse parte de dicho instrumento, y que “no haya po-

dido instituir en su territorio (...) o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, se [comprometía] a elaborar y adoptar en el plazo de dos años un plan detallado de acción para la aplicación progresiva [de estos principios]”.

Adicionalmente, con los aportes conceptuales realizados en el informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, la Sra. Katarina Tomasevski<sup>67</sup>, se amplía el marco de respeto y garantía que debe observarse en relación con este derecho. Conforme a los parámetros definidos por la Relatora, medir el cumplimiento estatal de las obligaciones respecto del derecho a la educación requiere que se garantice el cumplimiento de cuatro componentes inescindibles del derecho<sup>68</sup>, a saber: la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la aceptabilidad. A estos cuatro componentes le corresponden al Estado cuatro obligaciones precisas: la obligación de asequibilidad (disponibilidad), la obligación de accesibilidad (acceso), la obligación de adaptabilidad (permanencia) y la obligación de aceptabilidad (calidad y respeto por la diversidad).

En esta medida, los Estados están obligados en diversos grados al cumplimiento de estos componentes fundamentales, y algunas de las obligaciones que llevan a que se garantice su inmediato cumplimiento, son:

La obligación de respeto por las libertades de los particulares, la de implantar la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita para todas y todos y la de garantizar la aplicación del principio de no discriminación. [Adicionalmente] [o]tras obligaciones [han sido definidas] como de cumplimiento progresivo, entre ellas las siguientes<sup>69</sup>: implantar y generalizar la enseñanza secundaria técnica y profesional y la superior gratuita, fomentar o intensificar la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, fomentar la asistencia regular a las escuelas, reducir las tasas de deserción escolar y mejorar las condiciones materiales del cuerpo docente<sup>70</sup>.

---

67 Comisión de Derechos Humanos, Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la Resolución 1998/33. E/CN.4/1999/49.

68 De acuerdo con la Relatora “según una imagen muy difundida, pero equivocada, del derecho a la educación, éste equivale a la disponibilidad de escuelas y maestros. Cuando se cuenta con escuelas, como ocurre en Inglaterra, no es necesario hacer más preguntas y, una vez que se ha comprobado la disponibilidad de las escuelas, no se estudia el derecho a la educación. Este derecho supone, además de la disponibilidad de escuelas, ciertas obligaciones de los gobiernos en materia de derechos humanos en el sentido de que la escolaridad debe ser accesible, aceptable y adaptable”. Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski, Adición, Misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Inglaterra), 18 a 22 de octubre de 1999, E/CN.4/2000/6 /Add.2, párr. 38.

69 Ver al respecto: United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Comparative Analysis of the Right to Education as Enshrined in Articles 13 and 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Provisions Contained in other Universal and Regional Treaties, and the Machinery Established, if any, for Monitoring its Implementation. Background paper submitted by Mr. José L. Gómez del Prado, November 1998, E/C.12/1998/23. Ver también: United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Right to Education: Survey and Prospects. Background paper submitted by Mr. Alfred Fernández, Director-General of the International Organization for Development of Freedom of Education (OIDEL), and Mr. Jean Daniel Norman, Principal Adviser to OIDEL, 29 September 1998, E/C.12/1998/14.

70 Comisión Colombiana de Jurista. Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia, Octubre de 2003.

Ahora bien, frente a la situación del desplazamiento forzado, en los términos de las Naciones Unidas, la protección de este derecho humano reviste una gran importancia para la posterior exigibilidad de otros derechos y el desarrollo pleno de la ciudadanía por parte de esta población. En particular, y frente a la situación de los niños y niñas en esta condición de desarraigo, la Resolución 23 de 2002 de la Comisión de Derechos Humanos, insta a todos los Estados a que:

a) Hagan plenamente efectivo el derecho a la educación y garanticen el reconocimiento y el ejercicio de este derecho sin discriminación de ningún tipo;

b) Tomen todas las medidas adecuadas para suprimir los obstáculos que limitan el acceso efectivo a la educación, en especial de las niñas, incluidas las menores embarazadas, y de los niños que viven en zonas rurales, los niños pertenecientes a grupos minoritarios, los niños indígenas, los niños migrantes, los niños refugiados y desplazados internamente, los niños afectados por conflictos armados, los niños discapacitados, los niños afectados por el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y los niños privados de libertad (...)(Negrillas fuera del texto).

Asimismo, los Principios Rectores prevén la importancia de garantizar el derecho a la educación aún más en situaciones de desplazamiento interno. Los Principios hacen énfasis en que para dar efecto a este derecho humano, las autoridades competentes deben asegurarse de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciban una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación además deberá respetar su identidad cultural, su idioma y su religión (Principio 23(2)). De igual manera, y tan pronto como las condiciones lo permitan, deberán facilitarse los servicios de educación y formación a los desplazados internos, en particular a adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos o en sus zonas de reasentamiento (Principio 23(4)).

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana también ha sido proclive a la garantía y protección de este derecho. En la Sentencia T-215 del 21 de marzo de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño), la Corte analizó el caso de una acción de tutela interpuesta en nombre de varios niños que hacían parte de un grupo de desplazados por la violencia que se encontraba en los asentamientos Pacífico y Altos de la Torre de la ciudad de Medellín. Niños que estaban en edad escolar y que no habían ingresado al sistema educativo, motivo por el cual se aducía la vulneración de sus derechos fundamentales a la educación, a la cultura, a la recreación, a la igualdad y a la vida digna.

Luego de reiterar su jurisprudencia de tutela del derecho a la educación, como fundamental para los menores de edad, donde éste comprende un año de educación preescolar y nueve años de educación básica, y que es de aplicación inmediata y directamente exigible al Estado, la Corte recuerda que negar a un niño el acceso a la educación, implica negar su valía como persona y negarle el acceso a un futuro viable.

La Corte en esta oportunidad observó que:

El carácter de fundamental del derecho a la educación se potencia mucho más en el caso de los niños desplazados por el conflicto armado, pues el

intempestivo abandono de su lugar de residencia les obliga a interrumpir sus ciclos de formación educativa. De allí que el Estado se encuentre obligado a solucionar el conflicto suscitado, facilitando a tales menores su acceso al sistema educativo en aquellos lugares en los que se radiquen para que no interrumpan su formación.

En ese marco, la protección del derecho fundamental a la educación que les asiste a los menores desplazados se torna imperativa para el juez constitucional pues, aparte de las circunstancias que viabilizan la protección de ese derecho a favor de cualquier menor, en el caso de aquellos, tal protección se potencia por el evidente estado de indefensión en que se hallan. Para que las posibilidades de un futuro viable de esos menores no se trunquen en razón del desplazamiento de que son víctimas, el Estado debe garantizarles la continuidad del proceso educativo y, en caso de no hacerlo, el juez constitucional, previo ejercicio de la acción de tutela, debe disponer lo necesario para la protección de ese derecho fundamental.

Luego de este análisis, la Corte consideró que se había vulnerado el derecho de los niños a la educación al negarles el cupo por haber superado una edad límite para los años escolares a los que aspiraban. “Ante ello, es evidente que se les está vulnerando su derecho fundamental a la educación pues el hecho de que hayan superado la edad requerida para acceder a un determinado año lectivo no tiene por qué conllevar su imposibilidad de acceder al sistema educativo.” En consecuencia, dicho Tribunal ordenó a la Secretaría de Educación de Medellín:

(...) evaluar la situación en que se encuentra cada uno de ellos y disponer su ingreso al sistema educativo en los grados escolares correspondientes a su grado de instrucción. Para el efecto, determinará cuáles de esos niños ingresarán al Colegio Sol de Oriente, aprovechando los cupos que allí están disponibles, y cuáles ingresarán a otros colegios. Se tutelarán igualmente los derechos a la recreación y a la cultura por estar, en este caso, inescindiblemente vinculados con el derecho a la educación.

## 2.9. Vivienda digna y adecuada

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, el cual involucra el acceso a la alimentación, vestido y vivienda conforme a la dignidad humana, así como a una mejora continua de las condiciones de existencia. El PIDESC reconoce el derecho humano a una vivienda adecuada como una prerrogativa fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

Aun cuando existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que abordan los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada<sup>71</sup>, el párrafo 1

71 A saber: la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores.

del artículo 11 del Pacto es la más amplia, y quizás la más importante de todas las disposiciones pertinentes sobre la materia. En opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a propósito de esta norma:

(...) el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte<sup>72</sup>.

En los términos del Comité, el derecho a una vivienda adecuada está vinculado por entero con otros derechos humanos y con los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así por ejemplo, la dignidad humana, de la que se dice que se derivan todos los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tome en cuenta otros elementos, y principalmente que se garantice a todas las personas el derecho a la vivienda, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos.

Asimismo, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de *vivienda adecuada*. Como lo han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 en su párrafo 5:

(...) el concepto de ‘vivienda adecuada’ (...) significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Este concepto de adecuación, definido por el Comité, es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que deben tenerse en cuenta al momento de establecer si determinadas formas de vivienda constituyen una *vivienda adecuada* a la luz del Pacto. A pesar de la dificultad que la consideración de este concepto de adecuación tiene, debido a la influencia que sobre él ejercen factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos o de otra índole, el Comité considera que es posible identificar algunos aspectos adicionales que deben considerarse en un determinado contexto. Entre dichos elementos, el Comité definió los siguientes:

a) Seguridad jurídica de la tenencia. (...) Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

72 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). En: HRI/GEN/1/Rev.5, 26 de abril de 2001.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. (...)

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. (...)

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. (...)

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. (...) Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. (...) De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

Ahora bien, frente a la garantía y protección de este derecho en contextos de desplazamiento forzado interno, los Principios Rectores fueron débiles en su consideración y distantes de la manera en que el Comité lo ha definido, pues su referencia va dirigida simplemente a proteger un nivel de vida adecuado que debe ser garantizado a toda persona en situación de desplazamiento, sin precisar o dar mayor detalle frente a los elementos constitutivos de ese nivel adecuado de vida. En este sentido, el Principio 18(2) señala:

Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad: (...) b) cobijo y alojamiento básicos.

Pese a este vacío, o frente a esta débil afirmación del derecho exclusivamente al alojamiento básico, los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas<sup>73</sup>, fueron más lejos en la garantía y protección de este derecho humano frente a circunstancias de desplazamiento, dando cuenta del fuerte vínculo que tiene la violencia generadora del desarraigo con la tenencia de la tierra y el acceso a una vivienda digna y adecuada:

Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial.

De esta manera, en la Sección III de estos Principios, se encuentra el derecho que tiene toda persona a una vivienda adecuada, señalando la obligación especial de los Estados de adoptar las medidas positivas que sean necesarias para mejorar la situación de los refugiados y desplazados que no cuentan con viviendas adecuadas, posterior al evento de desplazamiento forzoso.

Resulta importante señalar que estos principios sirven como elementos de ilustración a los Estados para que adopten todas las medidas legislativas y administrativas que se requieran para alcanzar la protección y garantía efectiva de estos derechos a la vivienda y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, a la luz de las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos se han comprometido los Estados.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional colombiana también ha reconocido el carácter fundamental de este derecho, desde la acepción ya no de vivienda adecuada sino de vivienda digna, sin que ellas sean excluyentes entre sí. En la Sentencia T-602 del 23 de julio de 2003 (MP. Jaime Araújo Rentería), la Corte ampara los derechos de una mujer desplazada de la tercera edad, inscrita en el Sistema Único de Registro de población desplazada y quien había solicitado ayuda para un proyecto productivo, atención integral de salud para ella y su núcleo familiar y el subsidio para vivienda, pero había recibido respuesta negativa a sus peticiones de parte de las autoridades responsables.

En dicha ocasión, la Corte analizó la política pública de vivienda y de proyectos productivos existente para la población desplazada, y luego de confrontar el diseño de la política, la Constitución y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno con las acciones concretas adoptadas por las entidades en el caso concreto, concluyó que fueron vulnerados los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la demandante por parte de las autoridades demandadas, pues éstas se habían limitado a entregarle información sin acompañarla en el proceso de restablecimiento

73 Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. En: E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

de sus derechos, esto es, sin asesorarla para que lograra acceder efectivamente a los servicios que prestan las distintas entidades del SNAIPD.

Según la Corte, el desconocimiento del derecho se produjo por una rígida aplicación “de los parámetros normativos de la estabilización socioeconómica de la población desplazada en general”, pues los programas ofrecidos a la actora, tales como el Programa del Mayor Adulto, si bien eran importantes, no tenían la virtualidad de contrarrestar los riesgos de empobrecimiento, ni constituían un forma de restablecimiento para los adultos mayores desplazados.

Ahora bien, en cuanto al modelo de atención en vivienda basado en la capacidad de ahorro programado de la persona en situación de desplazamiento, la Corte resaltó que “las acciones de política pública que lo desarrollan, por sí solas, no dan cuenta del enfoque poblacional ni finalmente, de los criterios de realización del derecho a la vivienda.”

Posteriormente, la Corte Constitucional analizó nuevamente el carácter fundamental del derecho a una vivienda digna cuando se trata de personas en situación de desplazamiento por la violencia. En la Sentencia T-585 del 27 de julio de 2006, dicha Corporación estudió el caso de varias familias desplazadas que aducían una vulneración a sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad, a la familia, a la salud, a una vivienda digna y al libre desarrollo de la personalidad, debido a que la zona en la cual se encontraban ubicados, carecía de todos los servicios básicos y necesarios para una vida digna.

En los términos de la Corte, será fundamental el derecho a una vivienda digna –como derecho económico, social y cultural-, cuando:

- (i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo;
- (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y
- (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares<sup>74</sup>.

Según la Corte, este carácter de fundamental se acentúa, tratándose de población desplazada, no sólo respecto de los contenidos normativos del derecho, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental. Reconoce la Corporación que la población en situación de desplazamiento, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, se enfrenta además a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, que requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.

En definitiva, el derecho a una vivienda digna, conforme lo expresó este Tribunal, es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia, suscep-

74 Corte Constitucional, Sentencia T-585 del 27 de julio de 2006. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

tible de ser protegido mediante la acción de tutela. En este sentido, las autoridades competentes se encuentran obligadas a: "(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; y (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente."

La Corporación precisó que no bastaba con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas, y tampoco se despliegan acciones encaminadas a:

- (i) [proporcionar] asesoría sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas;
- (ii) [tener] en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta, en el diseño de los planes y programas de vivienda; y finalmente
- (iii) [eliminar] las barreras que impiden el acceso de estas personas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.

## 2.10. Derecho a la propiedad y a la tierra

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 17 reconoce el derecho que toda persona tiene a la propiedad, individual y colectiva, y a no ser privado arbitrariamente de ella. Ésta constituye una de las pocas normas que consagró dicha prerrogativa en el ámbito internacional de los derechos humanos, dado que ni el PIDCP ni el PIDESC la incluyeron en sus contenidos.

Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dando un mayor alcance a los derechos reconocidos por el Pacto, ha hecho referencia particular a este derecho de propiedad, tratándose de sujetos de especial protección o de quienes se encuentran en estado de mayor vulnerabilidad; siempre bajo el principio de no discriminación. En su Observación General No. 7, al referirse sobre el derecho a una vivienda adecuada y la prohibición de los desalojos forzosos, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, el Comité señaló:

(...) las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. En todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar.

El derecho a la restitución de viviendas y del patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos, permitió que en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se atendiera muy especialmente el tema de la propiedad y la tierra de las personas forzadas a migrar o desplazarse con ocasión de la violencia. Los mencionados Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, reconocen que:

(...) todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial.

En este sentido, señalan la obligación especial que tienen los Estados de priorizar el derecho de restitución como un medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento forzoso y como elemento fundamental de la justicia restitutiva que debe observarse en estas circunstancias. “[Este] es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho.”

Por su parte, en el ámbito regional de protección de los derechos humanos, en particular el Sistema Interamericano, este derecho fue reconocido por la Convención Americana en términos similares a los de la Declaración Universal. Conforme a este instrumento, toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes; sin embargo, la ley puede subordinar tal uso y goce a un interés social. En esta medida, ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley<sup>75</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en varias oportunidades sobre el derecho de propiedad, en particular en los casos de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua; Ivcher Bronstein contra Perú; Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay; y “Cinco Pensionistas” contra Perú. Precisamente, en la Sentencia del 31 de agosto de 2001, la Corte abordó un caso en el cual se demandaba al Estado de Nicaragua, en razón de que éste no había demarcado las tierras comunales de la comunidad Awas Tingni, ni había tomado medidas efectivas que aseguraran los derechos de propiedad de la Comunidad en sus tierras ancestrales y recursos naturales, así como por haber otorgado una concesión en las tierras de la comunidad sin su consentimiento y no haber garantizado un recurso efectivo para responder a las reclamaciones de la comunidad sobre sus derechos de propiedad. Frente a esta situación, la Corte Interamericana declaró que:

Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en un grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.

75 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada.

Tratándose del derecho a la tierra y el acceso a recursos naturales, dicho Tribunal también ha dado cuenta de la importancia que éstos revisten frente a comunidades desarraigadas. En la Sentencia del 17 de junio de 2005 (Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay), la Corte Interamericana analizó la situación de una comunidad indígena que desde el año 1993 esperaba se resolviera la tramitación de su solicitud de reivindicación territorial, sin que la misma hubiese sido atendida satisfactoriamente; alegando, en consecuencia, que por este hecho el Estado de Paraguay no había garantizado el derecho de propiedad ancestral.

De acuerdo con lo manifestado por la Comisión en su demanda, lo anterior también había significado la imposibilidad de la comunidad y sus miembros de acceder a la propiedad y posesión de su territorio, lo cual implicaba mantener a la misma en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenazaba en forma continua la supervivencia de los miembros de la comunidad y la integridad de ésta.

Frente a estos hechos, la Corte concluyó que los miembros de la comunidad vivían en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales, así como a la precariedad del asentamiento temporal en el cual se han visto obligados a permanecer y a la resolución tardía de su solicitud de reivindicación de tierras. Dicho Tribunal observó que los miembros de la comunidad Yakye Axa hubiesen podido abastecerse en parte de los bienes necesarios para su subsistencia de haber estado en posesión de sus tierras tradicionales.

El desplazamiento de los miembros de la Comunidad de estas tierras ha ocasionado que tengan especiales y graves dificultades para obtener alimento, principalmente porque la zona que comprende su asentamiento temporal no cuenta con las condiciones adecuadas para el cultivo ni para la práctica de sus actividades tradicionales de subsistencia, tales como caza, pesca y recolección. Asimismo, en este asentamiento los miembros de la Comunidad Yakye Axa ven imposibilitado el acceso a una vivienda adecuada dotada de los servicios básicos mínimos, así como a agua limpia y servicios sanitarios.

Finalmente, uno de los aspectos más relevantes de este pronunciamiento fue que, al establecerse que el Estado no había garantizado el derecho de los miembros de la comunidad a la propiedad comunitaria, la Corte consideró que este solo hecho afectaba el derecho a una vida digna de sus miembros, ya que los había privado de la posibilidad de acceder a sus medios de subsistencia tradicionales, así como al uso y disfrute de los recursos naturales necesarios para la obtención de agua limpia y para la práctica de la medicina tradicional de prevención y cura de enfermedades.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional colombiana también ha hecho referencia a la garantía de los derechos a la propiedad, la tierra y el patrimonio en cuanto al derecho a la restitución que asiste a las personas en situación de desplazamiento. En la ya mencionada Sentencia T-602 de 2003, la Corte Constitucional encuentra que el Estado tiene una doble obligación de “planificar incentivos para el retorno voluntario, por una parte, y de garantizar la reubicación en condiciones que contribuyan a aumentar la calidad de vida de la población desplazada, por la otra.”

Señala la Corporación que en cumplimiento de esas obligaciones varias entidades del SNAIPD, en cabeza de la Red de Solidaridad Social en su momento (hoy Acción Social), han venido definiendo, diseñando e implementando procedimientos para la identificación de los derechos patrimoniales (v.g. de mejoras) de las personas desplazadas y de los títulos de propiedades que han sido obligadas a abandonar; estableciendo además esquemas de compensación para cuando sea necesaria la adquisición de nuevos predios en virtud del Decreto 2007 de 2001<sup>76</sup>, y fortaleciendo estrategias ya existentes, como las zonas de reserva campesina, a fin de ofrecer incentivos para el retorno<sup>77</sup>.

Asimismo, otras entidades gubernamentales se encargan de promover el desarrollo de proyectos de saneamiento básico y acceso a servicios públicos, así como de generación de alternativas sostenibles de empleo, a fin de garantizar que la reubicación sea adecuada y en condiciones que contribuyan a aumentar la calidad de vida de la población desplazada.

La Corte observó que esta doble dinámica de promoción y facilitación del retorno, por una parte, y la garantía de la relocalización o la reubicación en condiciones dignas, por la otra, constituye una fuente de responsabilidad esencial para Acción Social, ya que la misma depende, en buena medida, de su centralización en la coordinadora del sistema, del control de las acciones en el nivel local y, por ende, de la asignación de responsabilidades sobre el funcionamiento general del sistema.

Las funciones de las distintas entidades que conforman el SNAIPD deben orientarse a la atención integral y al restablecimiento de la población desplazada; garantizadas además por la asignación de responsabilidades concretas y por el equilibrio entre la autonomía y las capacidades locales, de un lado, y la coordinación centralizada, por el otro. En esta medida, el restablecimiento (socioeconómico) constituye una de las vías fundamentales para alcanzar la inclusión social y potenciar el desarrollo humano de la población desplazada; además de ser un medio para garantizar y proteger el goce de los derechos y libertades de una población que se ve obligada a enfrentar esas condiciones violentas de desarraigo y despojo.

---

76 Decreto número 2007 de 24 de septiembre de 2001. Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7<sup>o</sup>, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

77 Recientemente, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Estatuto de Desarrollo Rural, impulsado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual busca ajustar la normatividad vigente en materia de tierras, armonizando catorce leyes, cinco decretos-leyes y veintisiete decretos reglamentarios vigentes sobre Desarrollo Rural. Este proyecto de ley aprobado en Cámara incluye una modificación sustancial en materia de adjudicación de tierras, por el modelo de concurso público, así como también, la reestructuración del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, para lo cual decanta sus funciones dejando sólo aquellas que atienden a la naturaleza misional de la entidad y trasladando aquellas que hagan parte de la naturaleza de otras entidades de la rama ejecutiva.



# Capítulo II

## El desplazamiento un delito por visibilizar

Una mirada desde el ámbito de la responsabilidad



GENERALITAT  
VALENCIANA



Centro de Derechos Humanos y Litigio Internacional



**UNHCR**  
**ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

# EL DESPLAZAMIENTO, UN DELITO POR VISIBILIZAR

Una mirada desde el ámbito de la responsabilidad

---

VIVIANA BOHÓRQUEZ\*  
ALBA ROCÍO CENTENO SOTO\*\*

## INTRODUCCIÓN

La dimensión humanitaria que implica el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia ha traído como consecuencia que el Estado asuma paulatinamente la responsabilidad de desarrollar una política pública en torno a la atención de la población víctima de este flagelo. Así, pese a las dificultades y los diferentes retos que se enfrentan 10 años después de expedida la Ley 387 de 1997, que consagra los derechos de esta población, el estado de cosas es aún más agudo cuando nos damos cuenta de que el aspecto de responsabilidad, más allá de la asistencia humanitaria, es una tarea pendiente.

En tal sentido, por medio del presente escrito que se desarrolla en el marco de la Escuela de Formación en Desplazamiento Forzado dirigida a servidores públicos y personas involucradas en la atención integral de la población desplazada, se estudiará el desplazamiento como un delito en la legislación penal, una violación a los derechos humanos y un crimen de derecho penal internacional, así como una infracción al Derecho Internacional Humanitario.

---

\* Abogada de la Universidad Autónoma de Bucaramanga.

\*\* Abogada de la Universidad Santo Tomás.

Por lo anterior, el Estado colombiano se ha visto compelido a tener presente las obligaciones internacionales adquiridas y a realizar todo aquello que esté a su alcance para lograr el restablecimiento de los derechos de las víctimas, no sólo desde la perspectiva de la responsabilidad estatal sino también individual.

Por consiguiente, este capítulo pretende dar una mirada a la problemática del desplazamiento forzado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los mecanismos en el sistema interamericano para su protección. Desde ese contexto abordaremos el desplazamiento forzado como delito en el Derecho Internacional Humanitario, el derecho penal internacional y en la normatividad penal colombiana.

De la misma forma, explicaremos la reparación como consecuencia del proceso penal y parte esencial en la actual transición por los crímenes cometidos en el pasado. Para tal efecto, estudiaremos el pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia sobre la Ley 975 de 2005 en lo relativo al desplazamiento y las recomendaciones de los criterios que deben tenerse en cuenta para la reparación de las víctimas emitidas por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Para finalizar, explicaremos las acciones constitucionales previstas para el reclamo de derechos fundamentales, que pueden ser útiles a las víctimas del conflicto.

El ánimo de las autoras no es otro que explicar y poner en conocimiento de todos aquellos que accedan a este texto, lo relativo a la categoría del desplazamiento forzado como delito bajo parámetros de verdad, justicia y reparación para el reclamo de los derechos de todas las personas que se consideren víctimas de este flagelo.

## 1. El desplazamiento en el derecho internacional de los derechos humanos

Diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos y de orden humanitario reconocen los derechos de la población desplazada en conflictos armados, los cuales serán abordados a continuación con el objeto de dimensionar los efectos en el ámbito de la responsabilidad estatal e individual.

### 1.1. La ONU: mecanismos creados por el organismo universal para velar por los derechos de los desplazados internos

La Organización de Naciones Unidas (ONU), como organismo universal en procura de los derechos humanos, ha manifestado la preocupación por la población desplazada de manera progresiva. Esta problemática, aunque suele ser catalogada como un asunto de cada Estado, ha captado ampliamente la atención de la comunidad internacional; por ello, ante la realidad de 25 a 30 millones de personas desplazadas, en más de 40 países en el mundo, la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU decidió nombrar a un Representante del Secretario General para los desplazados internos con la misión de estudiar y hacerle seguimiento a estas violaciones, con el fin de informar al Comité de Derechos Humanos.

Las labores de este Representante se centran en cuatro puntos: i) desarrollar un marco normativo (que tuvo como resultado los Principios Rectores de los desplazamientos internos); ii) desarrollar disposiciones institucionales para la respuesta internacional; iii) visitar países y dialogar con los gobiernos y con todos aquellos afectados por el fenómeno del desplazamiento; y iv) continuar el estudio del problema en todas sus facetas, tanto a nivel general como específico<sup>78</sup>.

En el caso colombiano, el Representante del Secretario General para desplazados internos ha emitido diversos informes sobre la aplicación de los principios rectores del desplazamiento y la situación de derechos humanos con algunas adiciones:

- Informe del Representante del Secretario General para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Sr. Walter Kälin A/61/276

<sup>78</sup> Esta fue la descripción que de sus funciones hiciera el entonces Representante del Secretario General para los desplazados internos, Francis Deng, durante una Conferencia de las Brigadas Internacionales de Paz, en el año 2001.

- Adición al Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, 2000. Pautas de los desplazamientos: Visita de seguimiento a Colombia. E/CN.4/2000/83/Add.1
- Informe resumido del seminario sobre la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, celebrado en Bogotá, Colombia, mayo de 1999 E/CN.4/2000/83/Add.2.
- Adición al Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, 1995. Estudio de casos de desplazamiento: Colombia. E/CN.4/1995/50/Add.1
- Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/95 de la Comisión de Derechos Humanos Adición. Estudio de casos de desplazamiento: Colombia\*/.

En estos documentos, el Representante del Secretario General, después de hacer un riguroso seguimiento y análisis de la problemática de la población desplazada colombiana, ha identificado las causas, el déficit en la asistencia humanitaria y ha recomendado el despliegue del Estado para la búsqueda del fin de la violencia política, generadora por excelencia del desplazamiento forzado.

Es importante precisar que este análisis, en la problemática colombiana, se vio respaldado con la llegada en el año 1998 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el fin de que prestara asesoría a las instituciones nacionales encargadas de atender la población desplazada.

Se debe resaltar que los análisis realizados en los informes antes citados y la labor de ACNUR, se han convertido en herramientas fundamentales para el diseño de políticas públicas que procuren el restablecimiento de los derechos de la población desplazada. Un ejemplo de ello es la declaratoria de estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional a favor de la población desplazada en la Sentencia T – 025 de 2005 y en consecuencia la estructuración de políticas públicas que deben ser implementadas por las diferentes instituciones en pro de la población desplazada, las cuales en su mayoría dan respuesta a las observaciones realizadas tanto por el Representante del Secretario General para desplazados internos, como por la oficina del Alto Comisionado para Refugiados (ACNUR) en Colombia. De igual manera, en dicha sentencia la información que se encuentra consignada se considera un criterio de interpretación autorizado para todo aquel que deba aplicar normas y parámetros que afecten los derechos de la población desplazada.

## 1.2. Sistema Interamericano

En el ámbito regional, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es el mecanismo mediante el cual se puede establecer la *responsabilidad internacional del Estado*<sup>79</sup> frente a casos particulares y realizar un seguimiento especial a las violaciones de derechos humanos.

79 En el Sistema Interamericano, la obligación de los Estados se encuentra reflejada en los artículos 1(1), 2, 8 y 25 de la Convención Americana. Los Estados miembros de la OEA tienen el deber de organizar el aparato gubernamental y todas las estructuras a través de las cuales se ejerce el poder público de manera que sean capaces de garantizar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos y de prevenir, investigar, juzgar y sancionar su vulneración.

Antes de explicar el Sistema Interamericano es importante precisar que se puede acudir al reclamo de protección o restablecimiento de derechos humanos vulnerados ante los tribunales internacionales, siempre y cuando se haya agotado los recursos que para el mismo fueron establecidos en el derecho interno, a menos que se incurra en alguna excepción tal como el impedimento de acceder a dichos mecanismos, la demora injustificada o la dilatación de los procesos, entre otros. Este mandato encuentra sustento en el principio de derecho internacional que determina que se acude a los órganos establecidos en los tratados de manera subsidiaria.

En el Sistema Interamericano existen varios instrumentos para proteger los derechos humanos, entre los más importantes se encuentran la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante Declaración). Ambos instrumentos promulgan el respeto a los derechos humanos, entre los que se encuentran los derechos a la libre circulación y a la residencia<sup>80</sup>.

Ahora bien, la responsabilidad internacional del Estado se funda en “actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana”<sup>81</sup>, es decir, el Estado debe asumir la responsabilidad de forma directa por actuaciones de sus agentes y de forma indirecta por las violaciones efectuadas por particulares. En este último caso, la responsabilidad internacional se puede generar por falta de la debida diligencia para prevenir la violación en los términos requeridos por la Convención; incluso cuando el autor de la trasgresión no haya podido ser identificado<sup>82</sup>.

Por lo anterior, es fundamental conocer que en el ámbito del Sistema Interamericano cuando se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención, es suficiente la demostración de que hubo apoyo o tolerancia por parte del Estado en la infracción (por acción u omisión). En esos términos, se puede deducir que no es necesario determinar la culpabilidad de sus autores ni identificar individualmente a los victimarios a los cuales se atribuyen los hechos violatorios, como sí ocurre en el derecho penal interno. Además, el Estado está obligado a demostrar que no se cometió la violación ni por acción ni por falta al deber de respeto y garantía de los derechos humanos de la población.

Ahora bien, Colombia es Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) desde que ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>83</sup>, la cual para su cumplimiento creó dos órganos de supervisión : i) la

80 El artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a la libre circulación y a la residencia en el país que escoja, por tanto no se puede restringir, salvo por razones de orden público, la libre circulación por el país, la posibilidad de entrar y salir de él y residir de acuerdo con las disposiciones legales.

81 Ver Caso “Masacre de Pueblo Bello” contra Colombia, párr. 112; y Caso de la “Masacre de Mapiripán” contra Colombia, párr. 110.

82 NASH, Rojas, Claudio, Nash Rojas. Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Pág 19.

83 En abril de 1948, la OEA aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en Bogotá, Colombia, el primer instrumento regional de derechos humanos de carácter general. La CIDH fue creada en 1959, reuniéndose por primera vez en 1960. En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978. Colombia reconoció la competencia de la Corte Interamericana el 21 de junio de 1985, por un tiempo indefinido, bajo condición del Sistema Interamericano de estricta reciprocidad y para hechos posteriores a esta aceptación.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (en adelante CIDH y ii) la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH). El primero de ellos actúa como un órgano directo de la OEA y tiene competencia para controlar el cumplimiento de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Convención Americana de Derechos Humanos, y de la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otros instrumentos; y el segundo, es un órgano autónomo que tiene como facultad examinar y decidir sobre las demandas o quejas individuales interpuestas por violación de derechos humanos y emitir opiniones consultivas.

A continuación explicaremos las principales funciones de la CIDH y la Corte IDH; además, abordaremos sus pronunciamientos en materia de desplazamiento en el caso colombiano.

### **1.2.1. Principales funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

- a. Conocer de peticiones que contengan denuncias o quejas de violaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos por un Estado.

Para tramitar un caso individual ante el Sistema Interamericano es necesario que cualquier persona o grupo de personas (en la mayoría de los casos colombianos quienes lo realizan son organizaciones no gubernamentales) denuncie la violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana ante la CIDH; tal denuncia podrá ser estudiada por ese órgano y si lo considera oportuno podrá remitir el caso ante la Corte IDH.

El procedimiento que se sigue, luego de presentada una petición individual ante la CIDH, es el siguiente:

- La Comisión emitirá un Informe de admisibilidad, en los casos que reúnan los siguientes requisitos previstos en la Convención:

- a) Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
- b) Que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
- c) Que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional (...) <sup>84</sup>

- A lo largo del procedimiento ante la CIDH puede lograrse un acuerdo entre los peticionarios y el Estado. En caso de ser así, el procedimiento finaliza y como consecuencia se emite un Informe de solución amistosa.

- En los casos en los que no sea posible el acuerdo de solución amistosa y cuando la CIDH considere que el Estado violó los derechos humanos, este organismo puede: enviar el caso a la Corte IDH para que se inicie un procedimiento jurisdiccional

---

84 Convención Americana de Derechos Humanos art. 46.

que finalizará con una sentencia<sup>85</sup>; u optar por emitir un Informe final sobre el caso. Respecto a este último, es preciso advertir que según las particularidades de cada petición, la CIDH decidirá si publica o no el Informe final en el Informe Anual ante la Asamblea General de la OEA. Aquel Informe final incluye i) un pronunciamiento sobre los derechos que la CIDH considera que se han violado, ii) unas recomendaciones al Estado y iii) la solicitud de que el Estado informe a la Comisión acerca de las medidas que adopte para subsanar las violaciones cometidas.

Con relación a las recomendaciones puede suceder: primero, que el Estado las acate, lo que derivará en la terminación del proceso. Segundo, en caso que el Estado no cumpla lo determinado por la CIDH, esta podrá: otorgar un nuevo plazo y deberá optar por publicar un informe de fondo acerca del asunto<sup>86</sup>, o someter el caso ante la Corte IDH, para que sea ésta quien dirima definitivamente el asunto<sup>87</sup>.

Lo importante es entender que el Sistema Interamericano ofrece una alternativa viable para la defensa de los derechos humanos derivada de la obligación adquirida por Colombia al ratificar tratados internacionales de derechos humanos.

b. Preparar informes en relación con la situación general de los derechos humanos en un país específico o por materia

La CIDH dentro de sus facultades emite informes sobre la situación de derechos humanos. Estos informes pueden ser anuales<sup>88</sup> o especiales. Los informes especiales, a su vez, pueden ser por país o por tema. En los últimos tres años la CIDH ha emitido dos informes temáticos sobre Colombia: el primero sobre el proceso de desmovilizaciones y el segundo sobre las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado.

- El informe sobre desmovilización fue publicado en diciembre de 2004. Allí la CIDH analizó el alcance del derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, en los términos que se advierten a continuación.

En relación con el **derecho a la verdad**, el Informe determinó que entre los efectos más agudos que deja un conflicto a gran escala se encuentran la “invisibilización” de las víctimas y la ausencia de recursos efectivos para lograr la actuación efectiva de las instituciones del Estado; factores que dejan desamparados a los sectores más desprotegidos de la población civil, entre ellos las personas desplazadas por la violencia. En palabras de la CIDH, las personas desplazadas quedan:

85 Convención Americana de Derechos Humanos. “Artículo 51. 1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. 2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada. 3. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe”.

86 Artículo 45 del Reglamento de la Comisión.

87 Artículo 51 de la Convención.

88 Respecto a Colombia la CIDH ha emitido dos informes anuales (años 1993 y 1999) Para más información consultar la página de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org).

A la merced de actores armados que optan por estrategias que no sólo generan el terror y el desplazamiento forzado de los sobrevivientes sino que también tienen por efecto dificultar el esclarecimiento de lo sucedido, dejar a las víctimas fatales en el olvido y propagar el estado de confusión que impide desentrañar las causas de la violencia y ponerles término a través del imperio de la ley<sup>89</sup>.

Con relación al derecho a la justicia y al esclarecimiento judicial de crímenes de derecho internacional perpetrados durante el conflicto, la CIDH refirió:

Toda vez que la conducta de quienes participan en el conflicto armado se traduzca en crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y/o violaciones a los derechos humanos a través de la comisión *inter alia* de asesinatos, desapariciones forzadas, violaciones sexuales, traslados o desplazamientos forzosos, torturas, actos inhumanos destinados a causar intencionalmente la muerte o graves daños a la integridad física y mental, ataques contra la población civil o sus bienes, reclutamiento de niños y niñas menores de 15 años de edad, los Estados tienen —conforme al derecho internacional consuetudinario y los tratados— la obligación perentoria de investigar los hechos y juzgar y sancionar a los responsables. Se trata de crímenes de derecho internacional de carácter imprescriptible, no susceptibles de amnistía, cuya falta de debido esclarecimiento puede generar la responsabilidad internacional del Estado y habilitar la jurisdicción universal a fin de establecer la responsabilidad penal individual de los implicados<sup>90</sup>.

De igual forma, en el informe citado se hace referencia al derecho de las víctimas a la reparación del daño causado; de esta forma se indica que los estándares aplicables establecen que las medidas de alcance individual deben tener como mínimo cuatro características: deben ser suficientes, efectivas, rápidas y proporcionales a la gravedad del crimen y a la entidad del daño sufrido; y estar destinadas a restablecer la situación en que se encontraba la víctima antes de verse afectada. La CIDH precisó que las medidas de reparación pueden consistir en el retorno al lugar de residencia, en el caso de los desplazados. Asimismo, las víctimas que han sido despojadas de sus tierras o propiedades por medio de la violencia ejercida por los actores del conflicto armado tienen derecho a medidas de restitución.

Frente al **derecho a la reparación**, el Informe indicó que se deben adoptar medidas de alcance individual, las cuales deben ser suficientes, efectivas, rápidas y proporcionales a la gravedad del crimen y del daño sufrido y, en consecuencia, destinadas a restablecer la situación en que se encontraba la víctima antes de verse afectada. Con referencia a la población desplazada, el Informe señaló lo siguiente:

Estas medidas pueden consistir en el restablecimiento de derechos tales como (...) el retorno al lugar de residencia, en el caso de los desplazados. Asimismo, las víctimas que han sido despojadas de sus tierras o propiedades por medio de la violencia ejercida por los actores del conflicto armado tienen derecho a medidas de restitución<sup>91</sup>.

89 Informe de la Comisión Interamericana sobre el proceso de desmovilización en Colombia, 14 de diciembre de 2004. Párr. 29.

90 Ídem. Párr. 34.

91 Ídem. Párr. 44.

- El Informe sobre el Impacto del Conflicto Armado en las Mujeres colombianas fue publicado en diciembre de 2006. La CIDH demostró en él su preocupación en el tema del desplazamiento forzado, en especial cuando señaló que “las manifestaciones de violencia derivadas del conflicto armado han conducido al desplazamiento forzado de más de dos millones de personas, con un alto porcentaje de familias con jefatura femenina (cuatro de cada diez)”<sup>92</sup>.

El Informe expone la discriminación padecida por las mujeres desplazadas por parte de los grupos armados generadores de este flagelo y por las comunidades receptoras. La investigación realizada por la CIDH constató, además, que “al buscar justicia, las mujeres reciben un tratamiento y una respuesta inadecuada por parte del Poder Judicial”. Esto aumenta su temor a denunciar los crímenes padecidos, su desconfianza en la capacidad de las instancias judiciales para remediar las violaciones a sus derechos y promueve un ambiente de impunidad en donde se perpetúa el trato de las mujeres como botín de guerra por parte de los actores armados<sup>93</sup>.

#### c. Otorgar medidas cautelares

Respecto a las medidas cautelares es importante precisar que son todos aquellos mecanismos preventivos y de protección frente a un derecho amenazado. El reglamento de la CIDH señala que en caso de gravedad y urgencia, y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas<sup>94</sup>.

Los supuestos en los cuales se otorgan las medidas cautelares son los siguientes:

- 1). La necesidad de evitar daños irreparables a las personas,
- 2). La gravedad y urgencia del caso; y
- 3). Que el objeto de la medida sea precisamente el evitar que se consuma el daño irreparable.

La primera se refiere a los derechos amenazados y la proximidad con la integridad personal y el núcleo esencial de la personalidad. El segundo, por su parte, se manifiesta según la naturaleza de la amenaza sobre el derecho; y, finalmente, el tercero tiene carácter de irremediable, en la medida en que se evite la concreción de

92 Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre mujeres en el conflicto armado. Diciembre de 2006. Disponible en [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org).

93 Ídem.

94 Ver artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 41 de la Convención, que indica que la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos (...) b) Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos.

la vulneración de los derechos; partiendo de la idea según la cual el cumplimiento se va a realizar en virtud del principio de buena fe que se presume del respeto a las obligaciones internacionales adquiridas<sup>95</sup>.

Las medidas cautelares resultan procedentes en cualquier momento siempre que sean necesarias para evitar un daño irreparable a un derecho consagrado en la Convención. La solicitud de la medida no siempre requiere de la existencia de un caso pendiente ante la CIDH, y en este último evento no implica un juicio previo sobre la materia objeto de la petición.

Este mecanismo cautelar es de fácil formulación, pues basta con enviar a la CIDH un escrito describiendo los hechos y señalando la gravedad, la urgencia, y los derechos vulnerados a través de un correo electrónico o un fax a la Secretaría de ese organismo, para que ésta realice una rápida evaluación y ordene al Estado adoptar las medidas necesarias para proteger la vida e integridad de las personas<sup>96</sup>.

En este sentido, es importante anotar que la Corte Constitucional señaló que “las medidas cautelares adaptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno”<sup>97</sup>, y por tanto éstas deben ser acatadas de buena fe por las autoridades públicas por dos razones: en primera medida, debido al compromiso internacional adquirido por Colombia al ratificar la Convención Americana, y en segunda medida, porque en términos jurídicos internos el cumplimiento de las medidas cautelares se erige como una actuación urgente para la protección a los derechos de aquellos que se encuentran afectados; todo esto de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política, en el cual se establece que el Estado Colombiano tiene como fin esencial garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Lo que incluye, evidentemente, todo esfuerzo por proteger y garantizar el restablecimiento de los derechos de las personas que hayan sido vulnerados o se encuentren amenazados.

De igual forma, la CIDH puede solicitar a la Corte IDH medidas provisionales de protección, tal como lo señalaremos más adelante.

Algunas comunidades desplazadas han venido utilizando en los últimos años este mecanismo para proteger su vida e integridad personal de sus miembros; lo que exige que el Estado colombiano actúe de forma inmediata acercándose a los peticionarios y formulando las medidas necesarias para proteger los derechos amenazados.

Valga señalar, además, que el Estado colombiano es el país del continente americano con mayor número de medidas otorgadas a favor de la población en general, y en especial contra los y las defensoras de derechos humanos<sup>98</sup>. Lo que da cuen-

95 Sobre este tema, ver el sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, aspectos institucionales y procesales. Faundez Ledesma,

96 En Colombia las medidas provisionales han sido solicitadas en todos los casos para proteger la vida y la integridad personal. Sin embargo, en otros países se han utilizado como mecanismo para proteger derechos como la libertad de expresión, tal es el caso de los diarios “EL NACIONAL” y “ASI ES LA NOTICIA” contra Venezuela. [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).

97 Corte Constitucional, Sentencia T-558 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. 10 de julio de 2003

98 CIDH Informe de 2005 sobre situación de defensores y defensoras de derechos humanos en las Américas. [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org).

ta no sólo de la grave situación de derechos humanos, sino de las fallas estructurales en materia de protección, respeto y garantía de los mismos.

Un ejemplo de ello fueron las medidas solicitadas por las víctimas de El Tarra (Norte de Santander) a la CIDH, donde los paramilitares instalaron retenes, desaparecieron varias personas y amenazaron con iniciar una campaña de limpieza en la zona. De igual forma los denunciantes alegaron que por un enfrentamiento con la policía que se dio posteriormente, el grupo al margen de la ley, amenazó a varias personas y solicitó ayuda del Alcalde del pueblo, para sus propósitos delictivos, lo cual generó el desplazamiento de la población. En el mes de mayo de 2002, en respuesta a la solicitud de los afectados, la Comisión ordenó medidas a favor de los mismos. Sin embargo después de la orden de la CIDH las víctimas advirtieron que “no se ha adoptado medidas para proteger la vida e integridad de los beneficiarios y que las condiciones de seguridad en El Tarra continúan deteriorándose a causa del accionar impune de los grupos paramilitares”.<sup>99</sup>

Este último aspecto es motivo de preocupación no sólo para los afectados, sino también para la CIDH en la medida en que, en virtud de la inminencia de las medidas, el Estado ha hecho caso omiso a la implementación y cumplimiento de las mismas.

### 1.2.2. Principales funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte IDH tiene dos competencias generales: la consultiva y la contenciosa. Dentro de la primera se establece que un Estado parte y cualquier órgano de la OEA le pueden solicitar a la Corte un pronunciamiento sobre cualquier asunto de su legislación, como por ejemplo la compatibilidad de las leyes nacionales con las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados; o cualquier tema que se relacione con la aplicación de la Convención Americana o de otros tratados de derechos humanos que puedan ser aplicables.

Hasta el momento, la Corte IDH ha emitido diecinueve opiniones consultivas, y aún cuando éstas no tienen el carácter vinculante de una sentencia en un caso contencioso, sí poseen efectos jurídicos indiscutibles, es decir, las respuestas de las consultas realizadas por el Estado Parte o la CIDH son obligatorias.

Dentro de la segunda función, esto es, la contenciosa<sup>100</sup>, la Corte IDH decide si existe responsabilidad por las violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención; responsabilidad que sólo puede recaer en los Estados.

A continuación explicaremos la función contenciosa de la Corte IDH y abordaremos sus pronunciamientos en materia de desplazamiento para el caso colombiano.

99 Sobre este caso y otros ejemplos de medidas adoptadas contra el Estado Colombiano ver [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org).

100 Entiéndase por contencioso los asuntos sometidos a conocimiento y decisión de los tribunales en forma de litigio entre partes, en contraposición a los de jurisdicción voluntaria y a los que están pendientes de un procedimiento administrativo.

### a. Trámite de casos individuales

Una vez enviado el caso por parte de la CIDH a la Corte IDH, ésta lo estudia y decide si el Estado en efecto violó los derechos invocados en la petición; de ser así, emite una sentencia en la que declara la responsabilidad y ordena las reparaciones respectivas.

La Corte IDH ha declarado la responsabilidad internacional contra Colombia por violación de los derechos humanos en ocho oportunidades<sup>101</sup>. En tres de éstas se generó desplazamiento de la población:

1. Caso Masacre de Mapiripán. Sentencia de 15 de septiembre de 2005.
2. Caso Masacre de Pueblo Bello. Sentencia de 31 de enero de 2006.
3. Caso de las Masacres de Ituango. Sentencia de 1 de julio de 2006.

En estas tres sentencias se ha ordenado al Estado brindar garantías de seguridad para el regreso de las personas que tuvieron que desplazarse.

Ha sido difícil lograr un fallo directo en el tema del desplazamiento forzado. Por ejemplo, en la Masacre de Mapiripán la Comisión omitió solicitar a la Corte que declarara la violación del artículo 22 de la Convención por el hecho mismo del desplazamiento. Sin embargo, los representantes de las víctimas solicitaron la declaración de responsabilidad estatal por la violación al derecho de libre circulación y residencia, donde alegaron:

Que el desplazamiento era un hecho deseado y esperado por los delincuentes, quienes se sirvieron del miedo como herramienta útil para alcanzar su propósito. Finalmente, llamaron la atención sobre las condiciones indignas en las que vivían estas personas por causa del desplazamiento, las cuales podían traducirse en múltiples y concurrentes violaciones a otros derechos tales como la salud, la alimentación, la educación y la vivienda digna, entre otros<sup>102</sup>.

En consecuencia, la Corte IDH estudió dicho cargo y advirtió que los familiares de las víctimas *no pueden ser desvinculados de las otras violaciones declaradas en la presente Sentencia*. Además, precisó que las circunstancias del presente caso y la especial y compleja situación de vulnerabilidad que afecta a dichas personas, incluyen pero trascienden el contenido de la protección debida por los Estados en el marco del artículo 22 de la Convención.

Lo anterior nos lleva a concluir que falta desarrollo jurisprudencial en materia de desplazamiento como hecho autónomo generador de violación a la Convención, dado que los casos que ha conocido la Corte IDH hasta el momento lo han desarrollado sólo de manera indirecta.

101 Sentencias contra Colombia: i. Caso Caballero Delgado y Santana, 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22. ii. Caso Las Palmeras, 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90. iii. Caso 19 Comerciantes, 5 de julio de 2004. Serie C No. 109. iv. Caso Gutiérrez Soler, 12 de septiembre de 2005. Serie C No. 132. v. Caso de la "Masacre de Mapiripán", 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134. vi. Caso Masacre de Pueblo Bello, 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. vii. Caso de las Masacres de Ituango, 1 de julio de 2006 Serie C No. 148. viii. Caso de la Masacre de la Rochela, 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.

102 Caso de la "Masacre de Mapiripán", 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párrafo 165.

En el siguiente cuadro se detalla lo ordenado por la Corte IDH en materia de reparaciones para la población desplazada.

MAPIRIPAN	PUEBLO BELLO	ITUANGO
<p>“En el momento en que los ex habitantes decidan regresar a Mapiripán, el Estado deberá garantizarles su seguridad. A tales efectos, el Estado deberá enviar representantes oficiales cada mes a Mapiripán durante el primer año, para verificar el orden y realizar consultas con los residentes del pueblo. Si durante esas reuniones mensuales los habitantes del pueblo expresan preocupación en relación con su seguridad, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizarla, las cuales serán diseñadas en consulta con los destinatarios de las medidas.” Nota supra (313)</p>	<p>“En el momento en que los <i>ex habitantes decidan regresar a Pueblo Bello, el Estado deberá garantizarles su seguridad</i>. A tales efectos, el Estado deberá enviar representantes oficiales a dicho corregimiento periódicamente, para verificar el orden y realizar consultas con los residentes del pueblo. Si durante esas reuniones los habitantes del corregimiento expresan preocupación en relación con su seguridad, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizarla, las cuales serán diseñadas en consulta con los destinatarios de las medidas.” Nota supra (275)</p>	<p>“En el momento en que los ex habitantes, que no lo han hecho aún, <i>decidan regresar a Ituango, el Estado deberá garantizarles su seguridad</i>, lo cual deberá incluir la supervisión de las condiciones preexistentes en la forma y término que permitan garantizar dicha seguridad. Si no existieran estas condiciones el Estado deberá disponer de los recursos necesarios y suficientes para procurar que las víctimas de desplazamiento forzado puedan reasentarse en condiciones similares a las que se encontraban antes de los hechos en el lugar que ellas libre y voluntariamente indiquen.” Nota supra (404)</p>

Lo particular de lo anterior es que hasta el momento las órdenes que tienen relación directa con el resarcimiento de los derechos de la población desplazada, tales como seguridad, vivienda<sup>103</sup>, retorno y consultas con el mismo, no han sido cumplidas por el Estado colombiano. Sin embargo, sí se han cumplido otras órdenes que tienen que ver con la indemnización a los familiares, realización de actos públicos

103 En la Sentencia de Pueblo Bello la Corte IDH ordenó lo siguiente: “Dado que muchos de los habitantes de Pueblo Bello perdieron sus bienes materiales como consecuencia de los hechos del presente caso (Párr. 95.161), este Tribunal considera que el Estado debe implementar, tal como lo ha hecho en otros casos, un programa habitacional de vivienda adecuada para los familiares que regresen a Pueblo Bello.” (Párr. 276).

de reconocimiento de responsabilidad, capacitación en derechos humanos a algunos miembros de la fuerza pública, entre otros. Este cumplimiento parcial de las sentencias cuestiona el compromiso del Estado colombiano en acatar las órdenes de este Tribunal Internacional, sin desconocer que dicho Tribunal insta constantemente al Estado a cumplir con sus obligaciones.

Por tanto, consideramos que la jurisprudencia interamericana constituye fuente importante de estándares internacionales de protección a los derechos humanos, que influyen a nivel interno y fijan lineamientos a seguir a favor de la garantía, respeto y protección de los derechos humanos; algo que se ha visto desarrollado en especial por la Corte Constitucional, en el caso colombiano.

Por lo demás, la Corte IDH supervisa el cumplimiento de esos pronunciamientos porque la obligación de cumplir lo dispuesto en las decisiones del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, según el cual los Estados deben acatar sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe; así lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, pues los Estados no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida.

Es importante agregar que la Corte IDH se ha pronunciado en casos contra otros países, en materia de desplazamiento forzado, en especial tratándose de violaciones de derechos humanos de comunidades indígenas<sup>104</sup>.

#### *b. Medidas Provisionales*

A la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las medidas provisionales tienen un carácter no sólo cautelar, es decir, preventivo, sino fundamentalmente protector, en cuanto salvaguardan derechos humanos, pues buscan evitar daños irreparables.

La CIDH podrá solicitar a la Corte IDH la adopción de medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia, y, en general, cuando sea necesario para evitar un daño irreparable en un asunto aún no sometido a consideración de la Corte<sup>105</sup>.

La Corte IDH ha ordenado contra Colombia once medidas provisionales, algunas en el marco de casos individuales tramitados ante ella<sup>106</sup> y otras por serias amenazas<sup>107</sup> de los derechos consagrados en la Convención, para que el Estado actúe de forma inmediata.

---

104 Ver Caso Ricardo Canese Vs Paraguay (Sentencia de 31 de agosto de 2004), Caso de la Comunidad Moiwana Vs Suriname (Sentencia 15 de junio de 2005), Caso Comunidad Indígena Yakyé Axa Vs Paraguay. (Sentencia 17 de junio de 2005).

105 Artículo 74 de la Convención.

106 1. Caso 19 Comerciantes; 2. Caso Caballero Delgado y Santana; 3. Caso de la "Masacre de Mampiripán"; 4. Caso Gutiérrez Soler. Corte IDH.

107 1. Asunto Álvarez y otros; 2. Asunto Clemente Teherán y Otros; 3. Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó; 4. Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó; 5. Asunto Giraldo Cardona; 6. Asunto Mery Naranjo y Otros; 7. Asunto Pueblo Indígena Kankuamo.

A continuación abordaremos una de las medidas otorgadas al caso colombiano tratándose de población desplazada, a fin de observar la forma como éstas operan.

De acuerdo con la información entregada a la Corte IDH “entre los años 1993 y 2003, habían sido asesinados por los grupos armados aproximadamente 166 indígenas Kankuamos. De dicha cifra, el número de víctimas a agosto de 2003 era de 44 personas”<sup>108</sup>.

Por consiguiente, el 24 de septiembre de 2003 la Comisión solicitó a Colombia que adoptara medidas cautelares a favor del pueblo indígena Kankuamo, en el sentido de preservar la vida e integridad personal de los miembros de ese pueblo para brindar atención de emergencia a las víctimas del desplazamiento forzado. Además, la Comisión solicitó concertar las medidas de protección colectiva, en la medida en que si bien estaban amenazados algunos miembros de la comunidad, el riesgo se extendía a todos los indígenas.

Los peticionarios informaron a la CIDH que no obstante la existencia de medidas cautelares otorgadas por parte de ésta, se habían cometido nuevos y sistemáticos crímenes en contra de los integrantes del pueblo indígena Kankuamo por parte de miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, lo cual había generado el desplazamiento de dicha comunidad.

Lo anterior llevó a que la CIDH calificará la situación como de *extrema gravedad y urgencia que podría ocasionar daños irreparables* a los miembros del pueblo indígena Kankuamo. Asimismo, afirmó que las medidas cautelares que ordenó en este caso no habían sido cumplidas por el Estado, y por tanto, solicitó a la Corte IDH medidas provisionales a favor del pueblo indígena afectado.

Así, en julio de 2004 la Corte IDH, mediante Resolución, otorgó medidas provisionales a favor del pueblo indígena Kankuamo. En tal decisión resolvió requerir el Estado para:

1. Que adopte, sin dilación, las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de las comunidades que integran el pueblo indígena Kankuamo.
2. Que investigue los hechos que motivan la adopción de estas medidas provisionales, con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes.
3. Que garantice las condiciones de seguridad necesarias para que se respete el derecho a la libre circulación de las personas de dicho pueblo indígena, así como que quienes se hayan visto forzadas a desplazarse a otras regiones puedan regresar a sus hogares si lo desean.
4. Que dé participación a los beneficiarios de estas medidas en la planificación e implementación de las mismas.
5. Que informe cuáles son las medidas adelantadas ante el Tribunal Internacional.

108 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de enero de 2007. Medidas provisionales respecto de la República de Colombia asunto del pueblo Indígena Kankuamo. Disponible en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

Ahora bien, la situación de los Kankuamos sigue siendo preocupante: continúan siendo víctimas de desplazamientos y de violaciones de derechos humanos. Por tal motivo, en enero de 2007 se realizó una audiencia de seguimiento a las órdenes emitidas. La Corte IDH reiteró las obligaciones del Estado manifestando que es su deber: i) adoptar las medidas para proteger la vida e integridad, ii) investigar los hechos, iii) garantizar la circulación, y por supuesto iv) permitir la participación de las víctimas en las medidas a desarrollar.

Ante esta situación, posterior a la audiencia, la Corte IDH expidió una Resolución que ordena al Estado colombiano continuar informando cada dos meses sobre las medidas provisionales adoptadas.

Para finalizar, es relevante indicar las principales diferencias entre las medidas cautelares y las medidas provisionales, se pueden considerar: i) que las primeras emanan de la CIDH y las segundas de la Corte IDH; ii) que el reglamento que las rige es distinto, es decir, las medidas cautelares son reguladas por el Reglamento de la Comisión mientras que las provisionales lo son por el de la Corte, iii) la Comisión puede adoptar medidas respecto a cualquier Estado que pertenezca a la OEA, en cambio, la Corte solo respecto a Estados que sean parte de la Convención, iv) aunque las dos son dictadas en virtud de la urgencia y necesidad de evitar la consecución de un daño, la Comisión tiene una competencia un poco más amplia para adoptarlas, pues el artículo 41 de la Convención advierte que aquella puede tomar todas las medidas que considere necesarias para el mejor desempeño de sus funciones. Sin embargo, es importante precisar que de no ser cumplidas eficazmente las medidas adoptadas por la Comisión, podrá acudir a la Corte IDH en aras de alcanzar dicha protección<sup>109</sup>.

De acuerdo al orden señalado anteriormente, estudiaremos ahora el desplazamiento forzado como delito desde la perspectiva del Derecho Internacional Humanitario y el derecho penal internacional, para que con esos parámetros podamos profundizar la problemática en el caso colombiano.

## 2. El desplazamiento y el Derecho Internacional Humanitario

Dentro de la normativa internacional se crearon reglas o parámetros para lo que se ha llamado “humanizar la guerra”. En virtud de las prácticas que se llevaban a cabo en medio de los conflictos bélicos, la comunidad internacional vio la necesidad de crear reglas mínimas dentro de ese conflicto, como por ejemplo la protección a heridos y enfermos en tiempo de guerra, o la exclusión y protección de la población civil en medio del conflicto, así como la protección de su integridad y de sus bienes. Esos parámetros se encuentran en las Convenciones de Ginebra y en sus protocolos adicionales<sup>110</sup>.

109 FAUNDEZ LEDESMA Héctor. El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales. Instituto Interamericano de derechos humanos. 3ra edición 2004.

110 Los Convenios de Ginebra y sus protocolos “son normas que hacen referencia al estándar mínimo de trato humanitario aplicable a cualquier situación de conflicto armado, sea internacional o interno”. Vid por todos MERON, Th: Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law, Clarendon Press, 1989, 263, pp., 34-35”. En VILLAN DURAN, Carlos. Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ed. Trotta. 2002 Reimpresión 2006.

El artículo 3 común a los cuatro convenios de Ginebra<sup>111</sup>, establece que las partes contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar estos parámetros que buscan humanizar la guerra. Por lo tanto, los actores del conflicto deben cumplir y hacer cumplir como mínimo que todas las personas que no hagan parte del conflicto o se hayan retirado de él sean tratadas humanamente, sin distinción de raza, sexo, religión, nacimiento o cualquier otro criterio.

Respecto a la misma categoría de personas, están prohibidos, además: i) los atentados contra la vida y la integridad, en especial el homicidio, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura; ii) la toma de rehenes, iii) los atentados contra la dignidad como los tratos inhumanos y degradantes; iv) las condenas y ejecuciones dictadas sin previo juicio con las garantías correspondientes. Además, los enfermos y heridos deben ser debidamente asistidos.

El Protocolo II Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949, que establece la protección de las víctimas de los conflictos armados internos, en su artículo 13 prevé que la población civil goza de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares, y por ello no podrá ser objeto de ataque, pues están prohibidos los actos y amenazas de violencia que tengan como finalidad aterrorizar a la población civil.

Así, no se puede ordenar el desplazamiento de la población por razones del conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas; y en caso de que tal desplazamiento tuviera que efectuarse, deben tomarse todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

Sólo en este contexto se puede afirmar que el desplazamiento no es un delito, pues **no** obedece a un ataque o a un acto de amenaza, ni a razones del conflicto,

111 Es común porque todos los Convenios lo contienen. El artículo es el que a continuación se transcribe Artículo 3 - Conflictos no internacionales:

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;
- b) la toma de rehenes;
- c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

sino únicamente a situaciones donde las condiciones de seguridad lo exijan; pero en ese caso, la población *debe ser* acogida y le *debe ser* brindada todo lo necesario para su manutención y, de ser posible, su reubicación y retorno.

De lo contrario, es decir, cuando el desplazamiento de la población civil se da por un ataque o amenaza en razón del conflicto armado interno, es un delito tal como lo establece el Código Penal colombiano, como lo explicaremos más adelante.

En esos términos, en el caso colombiano no se puede dar al desplazamiento forzado el carácter de práctica legítima dentro del conflicto, pues es frecuente encontrarse con testimonios de mujeres, niños o padres cabeza de familia quienes narran que la razón por la cual abandonaron sus lugares de origen fue la muerte violenta de un familiar, la amenaza de alguno de los actores del conflicto, por ser tildados de guerrilleros o paramilitares o por no colaborar con ninguno de estos grupos en combate. Luego, se puede concluir que en la mayoría de los casos de desplazamiento forzado en Colombia<sup>112</sup> no se cumplen los requisitos para que se configure como una práctica legítima dentro del conflicto.

### 3. El desplazamiento forzado en el ámbito del Derecho Penal Internacional

Ante la inexistencia de un mecanismo internacional que responsabilizara individualmente a los perpetradores de violaciones de derechos humanos, la Comunidad Internacional promovió la creación de un organismo que juzgara penalmente a los responsables de crímenes atroces, lo cual dio como resultado la creación de la Corte Penal Internacional a través del Estatuto de Roma.

En el marco de la competencia del Estatuto de Roma, el desplazamiento forzado es un delito de lesa humanidad<sup>113</sup> y de guerra<sup>114</sup>. En este punto, es importante advertir, que el artículo 8 de la normatividad en cita, determina que este delito de guerra puede ser cometido en conflictos armados no internacionales; por tanto las personas que cometan este delito podrán ser juzgadas por la Corte Penal Internacional (CPI) siempre y cuando se compruebe el conocimiento y la intención de cometer el delito; y además, sea un ataque generalizado y sistemático contra la población, es decir, que signifique la comisión de múltiples actos a fin de cumplir o promover la política de un Estado o grupo.

---

112 Por ejemplo, durante el período 2000-2001 “dentro de los actos que motivaron el desplazamiento se reportaron las amenazas como la principal causa con el 44.67%; el miedo, 27.34%; la violencia en general, 12.16%; los atentados, 7.45% y los combates, con el 4.74%. Es importante anotar, que aunque no aparezcan dentro de los principales motivos, se reportaron en el Sistema, durante los años 2000 y 2001, 2002 desapariciones forzadas, 71 bombardeos y 19 torturas”. RUT Sobre desplazamiento forzado en Colombia. Boletín Trimestral N° 12 disponible en la página web [www.disaster-info.net](http://www.disaster-info.net).

113 Estatuto de Roma “Artículo 7, numeral d) 1. (...) se entenderá por “crímenes de lesa humanidad” cualquiera de los siguientes actos: cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dichos ataques (...) d) deportación o traslado forzoso de población”.

114 Artículo 8 Crímenes de guerra 1. (...) se entiende por “crímenes de guerra”: (...) viii) Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas. Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado (...).

3. Lo dispuesto en los párrafos 2 c) y d) no afectará a la responsabilidad que incumbe a todo gobierno de mantener y restablecer el orden público en el Estado.

La CPI tiene facultad para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional y tiene carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales

Los elementos de este delito<sup>115</sup>, para que sea competencia de la Corte Penal Internacional son:

- Que el autor haya deportado<sup>116</sup> o desplazado<sup>117</sup> por la fuerza y sin motivos autorizados por el Derecho Internacional, mediante actos de coerción o fuerza<sup>118</sup>, a una o más personas de uno a otro Estado o de un lugar a otro.
- Que aquellas personas deportadas o desplazadas se encontraran legítimamente o legalmente en la zona de la cual fueron expulsadas y que el autor sea consciente de esta condición.
- Que la conducta haya sido cometida como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil o haya tenido la intención de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo.

Aquellas denuncias o peticiones realizadas por los i) Estados Parte en el Estatuto y ii) aquellas que le remita el Consejo de Seguridad de la ONU, deben ser enviadas a la Fiscalía. No obstante lo anterior, ese órgano puede iniciar de oficio, es decir, por iniciativa propia las investigaciones que considere necesarias. En todos estos casos, los Estados se encuentran en la obligación de brindar todas las ayudas necesarias para facilitar el trabajo de la Corte.

Ahora bien, es importante aclarar que este mecanismo Penal Internacional consta de dos órganos principales: la *Fiscalía* y la *Corte*. El primero de ellos investiga los delitos y acusa. El segundo, en su facultad de juzgador, decide si existe o no responsabilidad. La CPI está compuesta por tres (3) salas: i) la Sala de cuestiones preliminares<sup>119</sup> (admisibilidad del caso); ii) la Sala de primera instancia (juicio) y iii) la Sala de Apelación.

También existe la Unidad de Víctimas y Testigos, creada dentro de la Secretaría de la Corte, la cual debe adoptar las medidas de protección, los dispositivos de seguridad y el asesoramiento de cualquier persona.

Colombia ratificó el Estatuto y posteriormente el Congreso de la República, mediante la Ley 742 de 2002<sup>120</sup> aprobó este tratado. Para ello, por iniciativa de dicha

115 ICC ASP /1S/3 página 121 Organización de Naciones Unidas.

116 Una persona es deportada cuando es obligada a salir del país donde reside por disposición del gobierno de ese país.

117 Persona obligada a trasladarse a un lugar de residencia, dentro del mismo país.

118 La expresión "por la fuerza" no se limita a la fuerza física, sino que puede incluir las amenazas, como las causadas por el temor a la violencia, la opresión psicológica o el abuso de poder.

119 Las víctimas pueden participar en la Audiencia Preliminar ante la Corte en donde podrán exponer e intervenir respecto a toda aquella información que consideren pertinente. Uno de los problemas que plantea la intervención es que los idiomas oficiales de la Corte son el inglés y el francés, y que la participación siempre deberá ser a través de apoderado. Para más información sobre la participación de las víctimas dentro del proceso ante la Corte Penal Internacional es recomendable visitar la página oficial de la Corte Penal Internacional [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

120 Esta Ley aprobatoria de tratado, tuvo su debido control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-548 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corporación, se reformó a través de Acto Legislativo 02 de 2001<sup>121</sup> el artículo 93 de la Constitución Política con el fin de reconocer la competencia de la Corte Penal Internacional.

Es importante precisar que el Estado Colombiano declaró, al depositar la ratificación del tratado, que la competencia de la Corte Penal Internacional en Colombia, en relación con el juzgamiento de crímenes de guerra, iniciaría a partir del año 2009, es decir 7 años después de la entrada en vigencia del Estatuto de Roma, en virtud del artículo 124 de la misma normatividad.

Para el acceso a este mecanismo por parte de quienes se consideren víctimas, pueden intervenir en el proceso a través del diligenciamiento y envío de un formulario que se encuentra disponible en la página en Internet de la Corte Penal Internacional, suministrando en lo posible la información más precisa y detallada de los hechos y de la persona responsable de los mismos. En el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, sería pertinente acreditar el cumplimiento de los hechos que configuran el delito de lesa humanidad, -que la violación de los derechos fue masiva y sistemática- y la identidad del autor o los autores, porque es importante recordar que el Sistema Penal Internacional está diseñado para determinar responsabilidades individuales de los autores de violaciones de derechos humanos.

#### **4. Complementariedad entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional.**

Entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional existen puntos comunes y complementarios; por ello, realizaremos una breve aproximación desde el ámbito de la responsabilidad y del fin de la impunidad.

Sobre el particular, el Juez Cançado Trindade, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *voto razonado* que emitió en el caso Goiburú y otros v. Paraguay indicó que la consolidación de la personalidad penal internacional de los individuos, como sujetos activos (victimario o autor del delito) así como pasivos (víctimas o perjudicados) del Derecho Internacional, fortalece la responsabilidad en relación con las violaciones de derechos humanos<sup>122</sup>.

En este pronunciamiento, Cançado Trindade resalta que la justicia que se imparte en el Sistema Penal Internacional ya no es sólo sancionatoria sino también reparatoria a cargo de quien causó el daño. Lo más interesante, asegura, es que el Tribunal Penal se ha nutrido de lo dicho por la Corte Interamericana en este

---

121 A.L 2 de 2001. "Artículo 1º. Adiciónese al artículo 93 de la Constitución Política el siguiente texto: "El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él. Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación." En estos términos, el Estado colombiano aceptó la competencia de la Corte.

122 Corte Interamericana de Derechos Humanos Sentencia del 22 De Septiembre De 2006. Caso Goiburú Y Otros Vs. Paraguay. Voto Razonado Del Juez A.A. Cançado Trindade.

tema; lo que hace que sus manifestaciones jurídicas sean complementarias para el restablecimiento de los derechos de las personas. De igual forma, resalta que es trascendental el hecho de que el individuo adquiera una responsabilidad internacional, en virtud de la personalidad jurídica que lo hace sujeto de sanción, incluso en el ámbito internacional.

Al definir los crímenes contra la humanidad el Juez Cançado manifiesta que son cometidos por individuos pero siguiendo políticas estatales o gozando de la tolerancia del Estado y de la Sociedad, que no hacen nada por evitarlos. Por eso, se puede considerar que “no se limitan a una simple acción aislada de individuos alucinados. Son fríamente calculados, planificados y ejecutados”. De la misma forma, asegura el Juez, la enunciación en la normativa internacional de los crímenes contra la humanidad es una conquista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Penal Internacional, pues reflejan la *conciencia jurídica universal* de las violaciones sistemáticas y graves de los derechos humanos.

Expresa Cançado Trínade que los crímenes de Estado comprometen de inmediato la responsabilidad internacional tanto del Estado en cuestión (en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos) como de los individuos que los ejecutaron [Derecho Penal Internacional]<sup>123</sup>.

El Juez en mención finaliza diciendo que la materialización de la responsabilidad individual es una victoria contra la impunidad, en cuanto los crímenes contra el Derecho Internacional son cometidos por individuos y “no por entidades abstractas”.

De igual forma, en el caso *Almonacid Arellano y otros v. Chile*, la Corte IDH halló que había amplia evidencia para concluir que en 1973, año de la muerte del señor Almonacid Arellano, la comisión de crímenes de lesa humanidad, incluido el asesinato ejecutado en un contexto de ataque generalizado o sistemático contra sectores de la población civil, era violatoria de una norma imperativa del derecho internacional. La Corte IDH situó el origen de los crímenes contra la humanidad en la Convención de la Haya de 1907, señalando que Francia, Reino Unido y Rusia usaron el término “crímenes contra la humanidad” para denunciar la masacre de armenios en Turquía, en 1915.

## 5. El desplazamiento forzado en el derecho penal colombiano

### 5.1. Desplazamiento como delito

El desplazamiento forzado fue incluido en el Código Penal colombiano mediante la Ley 589 de 2000 como un delito contra la inviolabilidad de habitación o sitio de trabajo (artículos 284A y 284B)<sup>124</sup>. Actualmente, nuestro ordenamiento penal

123 *Ibíd.*, pp. 375-377, 403, 405-407, 441 y 447-448.

124 Aunque el Proyecto de Ley propuesto por el Gobierno sólo incluía los delitos de genocidio, desaparición forzada y una modificación respecto de la tortura, en el debate legislativo algunos Congresistas consideraron necesario introducir el desplazamiento forzado como delito en el ordenamiento interno. De esta forma, al estudiarse el Proyecto de Ley del nuevo Código Penal el delito de desplazamiento forzado (Artículo 175 del Proyecto de Ley) fue adecuado de acuerdo a los argumentos contenidos en la ponencia de los Congresistas. Ver ponencia para el primer debate del proyecto del código penal en la Comisión Primera de la Cámara. Noviembre 1999: Pág. 54, 66.

describe este delito a través de dos tipos penales: el primero, contemplado en el artículo 159<sup>125</sup> como un delito contra personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario. El segundo, por su parte, se encuentra consagrado en el artículo 180<sup>126</sup> como un delito contra la autonomía personal, agravado en ciertas circunstancias según el artículo 181 de las cuales hablaremos más adelante.

Estas tres normas establecen el desplazamiento forzado como un delito que será sancionado con una pena máxima de 24 años de prisión, según las circunstancias de agravación punitiva<sup>127</sup> (arts. 180 y 181 C.Pe.) o hasta 30 años de prisión, si se realiza en el marco de un conflicto armado según los lineamientos del DIH (art. 159 C.Pe.). Esto quiere decir que quien mediante violencia u otros actos coactivos ocasione que uno o varios miembros de la población civil cambie el lugar de su residencia será sancionado con pena privativa de la libertad similar a la de un homicidio (art. 103 C.Pe.: prisión de 17,3 a 37,5 años), o un secuestro simple (art. 168 C.Pe.: prisión de 16 a 30 años).

En el delito de desplazamiento forzado, los medios utilizados -la fuerza o las amenazas- se deben dirigir contra un sector específico de la población, produciendo el sometimiento de su voluntad, el cual generará el traslado de las víctimas a un sitio distinto de residencia.

Es decir, es un requisito claro de la norma que se lesionen, amenacen, o comprometan derechos fundamentales del respectivo sector poblacional, como la vida, la integridad personal, la seguridad o la libertad. Así, de la violencia o coacción ejercida sobre el derecho vulnerado o amenazado, se generará en la víctima la necesidad de desplazarse. En otras palabras, el desplazamiento debe tener como causa la coacción injusta ejercida por el actor del delito<sup>128</sup>; por ello, es importante aclarar que el comportamiento que es sancionado penalmente no es el desplazamiento como conducta, sino la actuación de la persona que lo causa.

Sin embargo, para que el delito sea sancionado no es indispensable que se genere el acto del desplazamiento, pues el autor del tipo penal puede iniciar los actos preparatorios de éste, utilizando el medio violento con el fin de que la población se desplace de su lugar de residencia. Pero si por razones ajenas a su voluntad el desplazamiento no se consuma, su actuación puede ser castigada penalmente como delito de desplazamiento forzado en grado de tentativa<sup>129</sup> con una pena de 4 a 13,5 años de prisión (art. 159 y 27 C.Pe.)

125 ARTICULO 159. Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil (...).

126 ARTICULO 180. Desplazamiento forzado. El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia (...). No se entenderá por desplazamiento forzado, el movimiento de población que realice la fuerza pública cuando tenga por objeto la seguridad de la población, o en desarrollo de imperiosas razones militares, de acuerdo con el derecho internacional.

127 En términos del derecho penal se conoce como agravación punitiva aquellas circunstancias especiales que según el legislador hacen más reprochable y grave el delito y por lo tanto su pena debe ser mayor. Por ejemplo, cuando el delito lo comete un servidor público o cuando la víctima es un menor de edad o una persona discapacitada.

128 PABÓN Parra Pedro Alfonso. Comentarios al Nuevo Código penal sustancial. Análisis comparado. Doctrina y ley: Bogotá, 2003. Pág. 335.

129 La modalidad de tentativa se encuentra establecida en el artículo 27 del Código Penal, de la siguiente forma: "El que iniciare la ejecución de una conducta punible mediante actos idóneos e inequívocamente dirigidos a su consumación, y ésta no se produjere por circunstancias ajenas a su voluntad, incurrirá en pena no menor de la mitad del mínimo ni mayor de las tres cuartas partes del máximo de la señalada para la conducta punible consumada"

Ahora bien, como en toda denuncia penal, es importante que el autor material e intelectual del delito se encuentre plenamente identificado en la investigación que adelanta la Fiscalía, con el fin de poder imputar la responsabilidad de la comisión del delito a quien se considere que presuntamente lo cometió.

Por otra parte, como señalamos anteriormente, el Legislador ha establecido en el artículo 181 del Código Penal que en cinco circunstancias especiales el delito de desplazamiento forzado será agravado, y en consecuencia su pena se aumentará. Estas circunstancias son las siguientes:

- El autor del delito es un servidor público.
- La víctima es una persona discapacitada, o menor de dieciocho años, o mayor de sesenta años, o mujer embarazada.
- La víctima es, por razón de su condición, un periodista, un comunicador social, un defensor de derechos humanos, un candidato o aspirante a cargos de elección popular, un dirigente cívico, comunitario, étnico, sindical, político o religioso, o contra quienes hayan sido testigos o víctimas de delitos o faltas disciplinarias.
- Se cometa utilizando bienes del Estado.
- La víctima sea sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Debe advertirse que el delito establecido en el artículo 159 precisa que el desplazamiento sea realizado con ocasión de conflicto armado. En contraste, el artículo 180 está ampliando a otras situaciones como disputas sobre la propiedad de la tierra, conflictos de orden religioso o en medio de las más diversas actividades económicas como la explotación minera, petrolífera agrícola o industrial. Esto quiere decir que las personas que son desplazadas con ocasión de alguna de las últimas circunstancias también pueden acudir a la acción penal<sup>130</sup>.

Sin duda, los delitos anteriormente descritos encuadran perfectamente en las situaciones que padecen miles de familias en Colombia y que han sido registradas por Acción Social. Lo especial del caso es que pocas veces se llega, en una instancia judicial, a la declaración de la responsabilidad del victimario, lo cual puede tener origen en diversas situaciones. Por ejemplo i) la omisión constante de las autoridades en denunciar o iniciar de oficio las investigaciones acerca de este delito; así su ocurrencia sea un hecho notorio, ii) la desconfianza en el aparato judicial por parte de las víctimas iii) el temor a las retaliaciones, o iv) la confidencialidad de la información emitida por las víctimas<sup>131</sup>. En estos términos, vale la pena cuestionarse acerca de la eficacia de las normas que penalizan este delito y de la actuación de las autoridades y la sociedad en general al respecto.

## 5.2. Variaciones de la pena en el delito de desplazamiento

El delito de desplazamiento forzado no ha variado en su esencia desde que fue integrado a la normativa penal. Sin embargo, la pena impuesta al condenado por este delito sí ha variado en tres ocasiones.

130 PABÓN, op. cit. Pág. 335.

131 Circular 017 del 21 de junio de 2001. Emitida por el Procurador General de la Nación

Inicialmente el artículo 1º de la Ley 589 determinó como parte integral de la pena:

- Prisión de quince (15) a treinta (30) años, la cual podía ascender de treinta (30) a cuarenta (40) años, en caso de agravación
- Multa de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Incapacidad de ejercer funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.

Posteriormente, al proferirse el nuevo Código Penal, la Ley 599 determinó en su artículo 180 una sanción de:

- Prisión de seis (6) a doce (12) años; y en el artículo 181 aumentaba la pena privativa de libertad en una tercera parte si el delito era agravado.
- Multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Incapacidad de ejercer funciones públicas de seis (6) a doce (12) años.

Como se puede observar, las penas cambiaron considerablemente de una a otra ley, pues en la primera la sanción era de quince (15) a treinta (30) años, mientras que en la segunda son reducidas en menos de la mitad a un castigo de seis (6) a doce (12) años en prisión. La causa de esta reducción fue la aplicación del *principio de proporcionalidad* de las penas, el cual indica que la pena debe ser proporcional a la naturaleza del delito y al bien jurídicamente tutelado; y como el Código Penal antiguo (Decreto-ley 100 de 1980) establecía sanciones considerablemente altas, al proferirse la Ley 589 el Legislador se vio obligado a establecer penas equiparables con las de los otros delitos; pero al modificarse la legislación penal y proferirse la Ley 599, las penas fueron reducidas equitativamente en todos los delitos, incluyendo el desplazamiento forzado.

Así, la pena impuesta al delito del desplazamiento forzado sufrió una reducción equiparable a la que soportaron los otros delitos. Por ejemplo, el homicidio tenía una pena de veinticinco (25) a cuarenta (40) años en el antiguo Código Penal; pero en la Ley 599 se redujo a una sanción de trece (13) a veinticinco (25) años de prisión.

Sin embargo, atendiendo a la naturaleza del desplazamiento forzado como delito de lesa humanidad, no es aceptable que el Legislador haya reducido en tal medida la pena impuesta, pues el bien jurídicamente tutelado tiene mayor relevancia que el patrimonio económico o la administración pública, en la medida en que es un delito que conlleva la violación sistemática de varios derechos de las víctimas. No obstante, se debe aclarar que la pena prevista es de las más altas en el ordenamiento penal.

En el mismo sentido, al implementarse el nuevo sistema acusatorio debieron dosificarse nuevamente las penas. Así, el Acto Legislativo 03 de 2002 mediante el cual se modificó la Constitución Política para introducir las bases del sistema penal de tendencia acusatoria, facultó al Congreso de la República (art. 4º transitorio) para expedir las leyes necesarias con el fin de adecuar al nuevo sistema los diferentes cuerpos normativos. En desarrollo de ese mandato se profirió la Ley 890 de 2004

que modifica y adiciona el Código Penal; esta Ley incrementó de manera general las penas contempladas para todos los delitos<sup>132</sup>.

Finalmente, la sanción del delito de desplazamiento forzado fue de nuevo modificada a una pena de:

- Prisión de ocho (8) a dieciocho (18) años.
- Multa de ochocientos (800) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes
- Incapacidad de ejercer funciones públicas de tres (3) a dieciocho (18) años.

En virtud de la llamada “pena alternativa”, es decir la pena impuesta a todos aquellos sometidos a la Ley 975, la pena al delito de desplazamiento oscila entre los cinco (5) y los ocho (8) años.

### 5.3. El desplazamiento forzado como agravante de otros delitos

El Legislador en Colombia ha querido darle una especial connotación al desplazamiento forzado como delito de lesa humanidad, y por tal razón lo ha convertido en agravante de otros delitos, al igual que lo ha hecho con el genocidio, el homicidio, la tortura, la desaparición forzada, el secuestro extorsivo, el terrorismo, el narcotráfico, el enriquecimiento ilícito y el lavado de activos. En este sentido, el desplazamiento forzado, además de ser un delito autónomo, se convierte en una circunstancia de agravación que conlleva a una pena mayor en otros delitos si éstos se cometen con el fin de producir un desplazamiento forzado. Entre ellos encontramos:

- **Omisión de denuncia:** en nuestro ordenamiento jurídico, las personas tienen la obligación de denunciar la comisión de delitos, so pena de recibir una sanción penal. Así, la persona que teniendo conocimiento de la comisión de un delito de desplazamiento forzado y sin justa causa omite informarlo inmediatamente a la autoridad, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años (art. 441 C.Pe.).

En este punto es importante aclarar que si bien puede parecer, en principio, una carga injustificada para las víctimas, el delito tiene sustento en que en el código anterior este delito estaba previsto sólo para los servidores públicos que omitieran la denuncia. Sin embargo, fue extendida a los particulares en virtud del principio de solidaridad propio del Estado Social de Derecho y de los especiales deberes que tienen los ciudadanos, como son el de obrar conforme al principio de solidaridad (art. 95.2 Constitución Política de 1991) y el de colaborar con el buen funcionamiento de la Administración de Justicia (art. 95.2 Constitución Política de 1991).

132 El artículo 14 de la Ley 890 de 2004 establece: “Las penas previstas en los tipos penales de la parte especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte del mínimo y en la mitad del máximo. En todo caso, la aplicación de esta regla general de incremento deberá respetar el tope máximo de la pena privativa de la libertad para los tipos penales de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° de la presente Ley”.

Ahora bien, un ingrediente esencial de este delito es que debe actuarse de manera dolosa, es decir, que el autor debe cometerlo de manera **consciente y sin justificación**. Esto se traduce en que las víctimas o testigos de masacres por razones de seguridad pueden omitir la denuncia, **justificados en las condiciones particulares de cada caso**, que puedan ser probadas sin mayores exigencias. En esta misma situación podrían encontrarse las personas que por razón de su oficio deben guardar el secreto profesional, o que están exoneradas de denunciar de acuerdo al artículo 33 de la Constitución (cónyuges y familiares). Igualmente, quien despliega todas las actividades necesarias para realizar la denuncia pero infructuosamente no logra poner en conocimiento de las autoridades la información podrá ser exonerado de la responsabilidad penal<sup>133</sup>.

- **Prevaricato por acción o por omisión:** el servidor público que (i) profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley; o (ii) que omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, en el primer caso, y de dos (2) a siete (7) años, en el segundo. Sin embargo, estas penas aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por desplazamiento forzado.

Lo anterior quiere decir que un servidor público puede ir a prisión hasta por dieciséis (16) años por el delito de prevaricato por acción agravado por la circunstancia del desplazamiento forzado (arts. 413, 414 y 415 C. Pe.). Por ejemplo, si le impide a la víctima participar en el proceso penal o si dilata injustificadamente la práctica de las pruebas solicitadas por ésta.

- **Concierto para delinquir:** cuando dos o más personas se ponen de acuerdo para cometer un delito podrán ser sancionadas con prisión de cuatro (4) a doce (12) años; pero si acuerdan ocasionar un desplazamiento forzado, la pena aumentará el doble: será de ocho (8) a dieciocho (18) años de prisión (art. 340 Código Penal.).

Así las cosas, cuando las amenazas las realiza un grupo armado al margen de la ley y son ejecutadas por más de dos personas, se entiende que éstas se pusieron de acuerdo para cometer el delito, específicamente sobre la población que atacarían y sobre las formas de violencia que ejercerían, incurriendo en el delito de concierto para delinquir agravado, por tratarse de desplazamiento forzado.

- **Favorecimiento:** la persona que tenga conocimiento de la comisión de la conducta punible y, sin acuerdo previo, ayude a eludir la acción de la autoridad o a entorpecer la investigación correspondiente, será sancionada con pena de prisión de uno (1) a seis (6) años.

133 "Lecciones de derecho penal", Parte especial Universidad Externado de Colombia, Bogotá: 2003. Pág. 21-23

No obstante, si el particular en perjuicio de una recta administración de justicia ayuda al delincuente a evadir la acción judicial después de cometer el delito de desplazamiento forzado, su pena se incrementará en una tercera parte con un máximo de ocho (8) años en prisión (art. 446 C.Pe.), porque los particulares están en la obligación de contribuir con la administración de justicia (art. 95.2 Constitución Política de 1991), y por lo tanto no pueden obstruir la investigación de un delito, máxime cuando se trata de uno de lesa humanidad como lo es el desplazamiento.

- **Favorecimiento de la fuga de presos:** el servidor público encargado de la vigilancia, custodia o conducción de un detenido o condenado, como guardias o personal del INPEC, que procure o facilite la fuga del preso, será condenado a prisión de seis (6) a doce (12) años de prisión; pero la pena se aumentará hasta en una tercera parte cuando el detenido o condenado estuviere privado de su libertad por el delito de desplazamiento forzado. (arts. 449 y 450 C.Pe.).

Luego de estudiar el delito de desplazamiento forzado en sus tres manifestaciones<sup>134</sup> y reseñar cada uno de los delitos agravados por la circunstancia del desplazamiento, es claro que existen herramientas jurídicas para responsabilizar penalmente a aquellos que cometan este delito. No obstante, llama la atención que en general el desplazamiento forzado ha sido conocido como una tragedia humanitaria o una emergencia social, pero no como una conducta delictuosa que puede ser investigada y sancionada por el Derecho Penal.

Por eso, es importante reseñar que hay dos formas de dar inicio a la investigación penal en relación con el delito de desplazamiento. La primera de ellas es la denuncia o petición por parte de los afectados, o de aquellos que tengan conocimiento de la comisión del delito, y la segunda es de oficio, es decir, el Estado por iniciativa propia puede iniciar las indagaciones con el fin de condenar a los responsables del delito. En el caso de la denuncia o petición, las personas pueden acudir a la Fiscalía, y poner en conocimiento de la autoridad de forma verbal o escrita, o por un medio que permita la identificación del autor, la narración concreta y precisa de los hechos que dieron lugar al delito, para que la autoridad respectiva inicie la investigación y determine lo que corresponde (art.69). La investigación de oficio, por su parte, obedece a la obligación que tiene el Estado de investigar todos los hechos que revistan las características de un delito, si no llegaren a su conocimiento por otros medios y si no fueren de aquellos que requieren denuncia expresa por parte del afectado(art.66).

#### 5.4. Responsabilidad derivada del delito de desplazamiento y acceso ordinario a las reparaciones

La persona que ha sido víctima del delito de desplazamiento forzado, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el anterior apartado, puede acudir a la jurisdicción

134 El delito de desplazamiento forzado se presenta en tres formas: 1) desplazamiento forzado de personas protegidas por el DIH: Art. 159; 2) desplazamiento forzado simple: Art. 180; y 3) desplazamiento Forzado agravado: Art. 181.

penal ordinaria para que su victimario sea sancionado penalmente y pueda solicitar alguna reparación económica. Esto en el caso de que su agresor no se haya sometido al procedimiento especial previsto en la Ley 975 de 2005, procedimiento que más adelante detallaremos.

De igual forma, es importante mencionar que la víctima puede acudir al proceso penal con abogado, pero si no cuenta con los medios, el Ministerio Público está en la obligación de brindarle toda la asesoría requerida; además, el juez debe velar para que sus derechos no sean lesionados.

En el trámite del proceso penal ordinario, la víctima deberá hacer la respectiva denuncia ante la Fiscalía dentro de los treinta (30) años siguientes de la comisión del delito, so pena de que prescriba la acción penal<sup>135</sup>. Iniciada la investigación, el denunciante debe dar su testimonio y también podrá allegar pruebas que contribuyan a fortalecer la imputación del delito que hará la Fiscalía contra la persona investigada por la comisión de delito.

Sin embargo, es necesario señalar que frente a la prescripción, el Derecho Internacional no permite la aplicación de esta figura al enjuiciamiento de los crímenes contra la humanidad, en tanto está prohibida claramente la imposición de limitaciones temporales al enjuiciamiento de delitos como el desplazamiento forzado. Desde el Estatuto de *Nuremberg*, el principio de que los crímenes contra la humanidad no prescriben ha sido confirmado por tratados, tribunales penales internacionales y por el Estatuto de Roma, que en su artículo 29 dispone que “los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán”.

Ahora bien, volviendo al trámite del proceso penal, en la audiencia pública de formulación de la imputación o con posterioridad a ella, la víctima puede solicitar al Juez de Control y Garantías<sup>136</sup>, medidas cautelares de embargo y secuestro, es decir, imponer una medida sobre los bienes del victimario (imputado) que garantice el pago de la indemnización económica para reparar los daños causados por el delito.

Luego de proferida la resolución de acusación e iniciada la etapa judicial ante el Juez Penal del Circuito Especializado, a quien por ley le compete el conocimiento del delito de desplazamiento, la víctima del desplazamiento debe acudir a la audiencia del juicio oral y participar activamente rindiendo su testimonio y determinando claramente las circunstancias en que se cometió el delito, con el fin de que el juez determine como probados los hechos y el daño ocasionado, y en consecuencia condene al acusado.

Después de proferida la sentencia, la víctima directa, sus herederos, sucesores o causahabientes, dentro de los treinta días siguientes al fallo, podrán solicitar la reparación por los daños causados por el desplazamiento; lo que es conocido dentro del proceso como *apertura del incidente de reparación integral*<sup>137</sup>.

135 El artículo 83 del Código Penal señala que la acción penal prescribe a los 30 años cuando se trata del delito de desplazamiento forzado.

136 El Juez de Garantías es quien atiende la primera parte del proceso penal; no conoce del caso en concreto, sino que regula que la investigación realizada por la Fiscalía cumpla con los requisitos de ley y no vulnere los derechos del acusado o de las víctimas.

137 El incidente de reparación integral está previsto en los artículos 102 a 106 de la Ley 906 de 2004.

Respecto al significado de reparación integral, el Código de Procedimiento Penal no señala explícitamente en qué consiste la reparación integral a la cual tienen derecho las víctimas, sin embargo sí hace referencia a que ésta puede ser una reparación económica de los daños causados a las víctimas o una reparación simbólica en el marco de la justicia restaurativa (art. 325 C.Pe) y debe contener la garantía de no repetición cuando se afecten bienes colectivos<sup>138</sup>.

El incidente será decretado por el juez de conocimiento, quien convocará a una audiencia pública dentro de los ocho días siguientes. En esa audiencia, la víctima formulará oralmente su pretensión en contra de la persona declarada penalmente responsable, donde señalará la forma de la reparación integral a la que aspira y las pruebas que hará valer para ello<sup>139</sup>.

Ante la solicitud de reparación elevada por la víctima, el juez propondrá una audiencia de conciliación en la que se podrá llegar a un acuerdo de reparación<sup>140</sup>; de lo contrario, se hará otra audiencia en la que se practicarán las pruebas solicitadas por las partes y se oír el fundamento de sus pretensiones. Luego de escucharlos, el juez resolverá sobre la reparación solicitada en el incidente e incorporará su decisión a la sentencia de responsabilidad penal.

Vemos entonces que las víctimas en el ordenamiento jurídico colombiano pueden lograr una reparación participando en el proceso penal ordinario y allí adelantar el incidente de reparación integral para que el condenado por el delito pague una indemnización o repare los daños causados de la forma aprobada por el juez de conocimiento. Sin embargo, pueden contemplarse otras opciones que estudiaremos más adelante.

## 6. El Proceso de justicia transicional y la responsabilidad del Estado

Una vez visto que el desplazamiento es una violación de derechos humanos a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, una infracción del Derecho Penal Internacional y un delito en la legislación penal colombiana, pasamos a explicar cuál es la vigencia y el grado de exigencia de los derechos de las víctimas dentro del “proceso transicional” que surge en Colombia a partir de los procesos de negociación del Gobierno Nacional con los paramilitares o grupos de autodefensas y la posterior expedición de la Ley 975 de 2005.

Al respecto, es preciso aclarar que se da el nombre de justicia transicional o justicia de transición al conjunto de procesos de enjuiciamiento por violaciones de

138 Art. 324 numeral 14 C.P.P. Sobre el concepto de reparación de las víctimas dentro del proceso penal, puede consultarse la Sentencia C-228 de 2002 de la Corte Constitucional de Colombia.

139 El incidente de reparación presupone que todas las víctimas van a participar del proceso penal. Sin embargo, no tiene en cuenta que la dinámica de acceso a la justicia es bastante baja, por la falta de información y conocimiento de los derechos dentro del proceso de justicia y paz, en especial de la población más vulnerable. Como sucede por ejemplo con gran parte de los desplazados campesinos, que difícilmente tendrán conocimiento de la realización de las versiones libres, toda vez que no tienen acceso a los medios por los cuales se convoca a la población civil, tales como el periódico el Tiempo y el Internet, siendo estos dos los mecanismos que utiliza el Estado en la actualidad para emplazar a las víctimas.

140 La conciliación con los victimarios pone en riesgo la vida y la integridad de las víctimas, en especial cuando se trata de personas en situación de desplazamiento que reclaman tierras o propiedades, dado que persisten las estructuras paramilitares en gran parte del país, que dejan como única salida el silencio y la impunidad por el miedo de denunciar o construirse como parte en un proceso penal.

derechos humanos cometidas en el marco de un conflicto armado o situaciones de hecho que generan violaciones constantes y sistemáticas de los derechos de la población; para ello, se requiere la adopción de reformas institucionales que permitan la superación del conflicto armado interno o la finalización del mismo. Por consiguiente, su propósito es lograr un avance respecto de la justicia, a pesar de los desafíos del contexto, en el que la condena de los crímenes cometidos en el pasado y el restablecimiento de los derechos humanos vulnerados se erige como el fin primordial<sup>141</sup>.

En términos más sencillos, la justicia transicional consiste en adoptar medidas para la superación del conflicto que equilibren la justicia y la paz en nombre de la reconciliación nacional. Tales procesos se han desarrollado desde hace 30 años, en sociedades golpeadas por las violaciones de derechos humanos, las cuales han orientado sus esfuerzos a restaurar el orden político y social de su país, en pro de la paz y la justicia. Para la materialización de todo lo anterior, se debe tener como mínimo los siguientes elementos:

- El juzgamiento de los responsables de manera individual.
- El establecimiento de medidas esclarecedoras frente a los abusos del pasado.
- La reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.
- Las reformas de instituciones necesarias para la erradicación de los abusos en materia de derechos humanos.
- La facilitación de los procesos de reconciliación en comunidades divididas<sup>142</sup>.

Es importante resaltar que dentro del marco de los procesos transicionales se reconoce la prioridad de los derechos de las víctimas, como derechos no negociables e irrenunciables, con fundamento en la verdad y la justicia para la posterior reparación. Es así como en varios países se han visto grandes esfuerzos para dar lugar al restablecimiento de los derechos de las víctimas y la preservación de la memoria acerca de lo ocurrido (memoria colectiva), dando lugar a Comisiones de Verdad o de Investigación.

Una Comisión es un espacio creado para que las víctimas participen en los procesos transicionales en pro del restablecimiento de sus derechos y se logre una efectiva reconciliación; es por ello, que estas Comisiones han tenido gran aceptación a nivel mundial, pues se perfilan como un instrumento de protección de los derechos humanos y un mecanismo para el logro de la dignificación y participación de las víctimas, el conocimiento de la verdad y la aceptación pública de la misma.

Colombia es de los pocos países en los que a través de una ley se incorporan al mismo tiempo los tres elementos constitutivos de la reparación por crímenes generadores de violaciones de derechos humanos, es decir, incorporamos de forma simultánea el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación. El caso colombiano es distinto al de otros países debido a que en otros procesos transicionales

141 RETTBERG, Angelika. Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Capítulo 5 Instituciones de la justicia transicional y contexto político. Leonardo Filippini, Lisa Magarrell. pág. 144.

142 Centro Internacional para la Justicia Transicional. Informe Anual 2003 – 2004. Ver [www.ictj.org/](http://www.ictj.org/) info@ictj.org.

un elemento es presupuesto de otro, y generalmente se empieza por establecer mecanismos para conocer la verdad<sup>143</sup>, posteriormente se judicializan los crímenes, daños o delitos cometidos en el pasado y finalmente se determinan las reparaciones como derechos ciertos.

Ahora bien, como manifestamos anteriormente, Colombia inició un proceso de negociación hacia la paz y el acuerdo de cese de hostilidades con los grupos paramilitares; proceso que dio lugar a que por iniciativa del Gobierno el Congreso de la República expidiera la Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley con el fin que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional.

Para la plena aplicación de esta norma, las autoridades deben dar estricto cumplimiento a los mandatos a favor de los derechos de las víctimas dentro del proceso penal; deberán facilitarles el acceso a la administración de justicia, informarlas y prestarles la asesoría jurídica necesaria para el reclamo de sus derechos mediante un trato digno, y además deberán suministrar el presupuesto necesario para la realización de todos sus derechos.

La Ley 975 de 2005 ha sido desarrollada por el Gobierno Nacional en virtud de su facultad reglamentaria, y para tal efecto se han expedido decretos desde el año 2005 hasta la actualidad. Sobre estas normas es importante advertir que contra ellas cursan demandas de nulidad por inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado. Bajo ese entendido y como este escrito sólo busca a dar a conocer la normatividad vigente en el tema, es importante precisar que estos son los decretos que se están aplicando, mientras se estudia si se adecuan o no a la Constitución.

Ahora bien dada su especificidad, no abordaremos ninguno de los decretos mencionados; simplemente los referenciaremos por años y tendremos en cuenta aspectos generales de los mismos, siempre que tengan relación directa con los derechos de las víctimas.

Los decretos aludidos son los siguientes:

## 2005

- **Decreto 4760.** Reglamenta algunas cuestiones del proceso penal, la materialización del derecho a la reparación de las víctimas y su asistencia legal; el manejo del Fondo para la Reparación de las Víctimas; las funciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y las de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes.

143 En otros casos desafortunados, las Comisiones de la verdad fueron creadas por iniciativa estatal para procurar darle un respaldo moral a la "verdad" oficial que no coincide con la realidad de los hechos. Por ejemplo, la Comisión investigadora de Uchuraccay en Perú que de forma vergonzosa quiso limpiar la imagen del gobierno y de las fuerzas armadas que actuaban en Ayacucho sin que nadie desmintiera la versión o reivindicara la memoria de las víctimas. Años después, cuando el Tribunal de Ayacucho le preguntó a Vargas Llosa, presidente de la Comisión, porqué se había presentado esa insólita versión, el escritor sólo respondió que aceptó colaborar con el gobierno para "salvar a la democracia". CUYA, Esteban. Las Comisiones de la Verdad en América Latina. Centro de Documentación e Información sobre Derechos Humanos en América Latina. Centro de Derechos Humanos de Nurember. KO'AGA ROÑE'ETA. 1996.

De igual forma, determina que las personas desplazadas pueden participar en los procesos judiciales como víctimas y son especiales destinatarios de las medidas de reparación colectiva. Además, establece que pueden denunciar los bienes no entregados mediante el incidente de reparación integral, con el fin de lograr la restitución de las tierras que tenían a título de propiedad o de posesión, y que el Magistrado que conozca del caso podrá entregarles el bien provisionalmente mientras se decida en la sentencia.

## 2006

- **Decreto 2898.** Reglamenta la ratificación de los desmovilizados para acceder a los beneficios de la Ley 975. No hace referencia a los derechos de las víctimas.
- **Decreto 3391.** Reglamenta la confesión, los mecanismos para las reparaciones de las víctimas y la aplicación de los recursos que integran el Fondo para la Reparación de las Víctimas<sup>144</sup>.

En cuanto a los derechos de la población desplazada, prevé especialmente un sistema de información sobre los bienes entregados por los desmovilizados para la reparación, en el que deberá incluirse las declaratorias de desplazamiento forzado que hagan las víctimas, para facilitar la restitución de tierras a la población desplazada. Asimismo, califica a los desplazados como beneficiarios de la reparación colectiva.

- **Decreto 4417.** Reglamenta las condiciones en las cuales deben realizarse las versiones libres de aquellas personas que decidan someterse a la Ley 975 de 2005<sup>145</sup>, sin detenerse en la participación o derechos de las víctimas.
- **Decreto 4436.** Reglamenta los eventos en los cuales se puede acceder a los beneficios de la Ley 782 de 2002, sin ninguna remembranza a las víctimas.

## 2007

- **Decreto 315.** Reglamenta que todas las víctimas, acreditando su condición y la ocurrencia del daño, pueden acceder al proceso penal para el reclamo de sus derechos de manera directa o a través de apoderado. Además, determina cómo se realiza la representación de los menores de edad que son víctimas. Ordena que se haga todo lo pertinente para que se cumpla lo establecido en la normatividad que regula la materia, y faculta a la Fiscalía para que solicite los espacios de televisión necesarios para la transmisión de las audiencias que se realicen en el marco de la Ley 975 de 2005.

144 Este Decreto contraría la Sentencia C-370 de 2006 en varios aspectos, como por ejemplo autoriza que se contabilice como parte de la pena el tiempo de permanencia en zonas de concentración u otros centros, pese a la modificación indicada de la Corte Constitucional cuando analizó el artículo 31 de la Ley 975 de 2005. Igualmente, pone en riesgo a la población desplazada cuando advierte el desarrollo de proyectos productivos como medida de reparación, en conjunto víctimas con victimarios.

145 Contra los Decretos 2898, 3391 y 4417 cursa una demanda de nulidad por inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado.

- **Decreto 423.** Reglamenta sólo lo concerniente a las certificaciones que debe emitir el Alto Comisionado para la Paz acerca de las desmovilizaciones colectivas e individuales y los requisitos de elegibilidad para las mismas.

Ahora bien, la Ley 975 y sus Decretos Reglamentarios prevén, como mecanismo especial para las víctimas desplazadas, la restitución de bienes. Este presupuesto, establecido como parte importante del derecho a la reparación, implica todo lo necesario para que la víctima vuelva al estado en el que se encontraba antes de la vulneración de sus derechos, lo cual incluye la devolución de sus bienes y el retorno a los mismos, para que de manera libre ejerza nuevamente sus derechos.

El Decreto 3391 de 2006 indica que la CNRR deberá diseñar un Programa de Restitución de Bienes, el cual será ejecutado, bajo su coordinación, por las Comisiones Regionales que tienen la responsabilidad de llevar a cabo los trámites concernientes al reclamo de propiedades por parte de las víctimas.

Por otra parte, debido a las confusiones y dificultades que genera saber qué víctimas de desplazamiento forzado por la violencia pueden acceder a la Ley 975, y quiénes están obligados a reparar por los daños ocasionados por graves violaciones de derechos humanos, es necesario conocer que existen dos normas a través de las cuales un miembro de un grupo armado puede acogerse a un beneficio legal por pertenecer a una organización armada. Son la Ley 782 de 2002 y la Ley 975 de 2005.

El procedimiento previsto en la Ley 975 no es aplicable a todos los miembros desmovilizados de forma individual o colectiva pertenecientes a las paramilitares, sino únicamente a aquellos que no puedan acceder a los beneficios establecidos en la Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 782 de 2002 y la Ley 1106 de 2006.

El artículo 19 de la Ley 782 de 2002<sup>146</sup> indica que el Gobierno Nacional podrá conceder el beneficio de indulto a los nacionales que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de delito político, cuando a su juicio el grupo armado organizado al margen de la ley con el que se adelanta un proceso de paz, del cual forme parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

También establece la norma que se podrá conceder dicho beneficio a los nacionales que, individualmente y por decisión voluntaria, abandonen sus actividades como miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley y así lo soliciten; además, que hayan demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil. De la misma forma, la norma establece que el beneficio de indulto no se aplicará a quienes realicen conductas constitutivas de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión<sup>147</sup>.

146 El artículo 1 de la Ley 1106 de 2006, prorroga la vigencia del artículo 19 de la Ley 782 de 2002, por un término de cuatro (4) años.

147 Esta parte del artículo 19 fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C- 928 de 2005 "en el entendido de que el indulto a los nacionales que individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley únicamente podrá concederse por los delitos políticos y los delitos conexos con aquellos".

El Decreto 128 de 2003, el cual reglamentó la Ley 782, establece, respecto de aquellos que por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley y hayan demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil, cuatro mecanismos que permiten que a través de una certificación del Comité Operativo para la Dejeción de las Armas (CODA) se otorguen en la práctica, los beneficios jurídicos derivados del indulto, la suspensión condicional de la pena, la cesación de procedimiento y la resolución de preclusión, entre otros. Así, en la medida en que gran parte de los miembros de las AUC, responsables de crímenes contra la población no han sido escuchados en las versiones libres, ni han sido declarados personas ausentes, y además no se han abierto investigaciones en la mayoría de los casos, ello conlleva el gran riesgo de permanecer en la impunidad.

Por consiguiente, es preciso tener presente que los beneficios que trae la legislación actual gira en torno a que los desmovilizados se les aplique solamente el delito de concierto para delinquir, como consecuencia de su afiliación al grupo armado. Por tal motivo, las resoluciones inhibitorias dictadas a favor de desmovilizados con o sin antecedentes penales al momento de acceder al beneficio jurídico que establece el Decreto 128, impiden la apertura posterior de investigaciones por la comisión de otros delitos, diferente a concierto para delinquir, como en efecto puede tratarse del delito de desplazamiento forzado.

Sobre el decreto en mención, es pertinente comentar que la Comisión Colombiana de Juristas presentó ante el Consejo de Estado, Acción de Nulidad contra varios apartes de los artículos 2, 4 y 21 y contra el artículo 13 de ese decreto, por considerar que a través de esta norma, aquellas personas que hayan cometido delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, que se hayan desmovilizado y no hayan sido vinculadas a un proceso penal, podrán gozar de diferentes beneficios jurídicos (entre ellos el de indulto) contraviniendo de esta forma la Constitución Política, la ley y los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, porque consideran que su vigencia generaría impunidad.

En el marco del proceso transicional y en virtud de la materialización del derecho a la justicia, los indultos no se configuran como una alternativa viable para la sociedad y las víctimas, menos aún tratándose de una violación a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, como lo es el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia.

La Ley 975 establece que los miembros de los grupos paramilitares responderán individual y solidariamente por las violaciones cometidas, es decir, no se aplica a aquellos desmovilizados que “hayan sido o puedan ser imputados, acusados o condenados” por los delitos que constituyan actos atroces, de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando en estado de indefensión a la víctima.

En consecuencia, tratando de obedecer a las exigencias propias de un proceso de transición, el Congreso colombiano consideró que era necesario encontrar un punto de equilibrio entre la condena de los crímenes contra los derechos humanos (justicia) y las negociaciones de paz con los actores armados; en tal sentido, opto por la *alternatividad penal*<sup>148</sup>.

148 Artículo 3 de la Ley 975 de 2005

La alternatividad penal fue definida como un “beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia, reemplazándola por una pena alternativa”, cuya duración se encuentra entre 5 y 8 años; beneficio que sólo se puede conceder si se cumplen los “requisitos de elegibilidad” consagrados en los artículos 10 y 11 de la Ley 975, en razón de “la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización”.

Para gran parte de las víctimas, la pena de prisión a imponer es muy baja, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de graves violaciones de derechos humanos, como el desplazamiento forzado<sup>149</sup>. Sin embargo, en términos de negociaciones con grupos armados en el mundo para lograr la paz, esto ha sido una de las herramientas utilizadas a fin de terminar con el conflicto, siempre y cuando garantice el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

### 6.1. El derecho a la reparación de la población víctima del desplazamiento forzado en el marco de la Ley 975 de 2005

El 9% de la población colombiana se encuentra en situación de desplazamiento<sup>150</sup>, esto es, sin lugar a dudas, una muestra de la crisis social que debe ser atendida dentro del *proceso transicional* si se pretende una reconstrucción satisfactoria del orden político y social. Por ello, es necesario poner en marcha los mecanismos para la dignificación y participación de las víctimas en el restablecimiento de sus derechos, pues es fundamental garantizar que éstas sean reconocidas y escuchadas; lo que constituye parte de la reparación a la cual tienen derecho y otorga gran credibilidad a las instituciones creadas para superar el conflicto.

Así las cosas, es pertinente abordar el alcance de las reparaciones según lo consagrado en la Ley 975 de 2005, marco legal del proceso de negociaciones del Gobierno con los paramilitares, que corresponde, por primera vez, a un mecanismo especial para reclamar los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, pese a las limitantes que al respecto puedan presentarse, especialmente frente al reclamo de los bienes y la restitución del patrimonio de las personas desplazadas.

El artículo 42 de esta Ley, determina que las víctimas<sup>151</sup> pueden reclamar la reparación ante quienes vulneraron sus derechos. Y si éstos no se encuentran individualizados, bastará con demostrar la existencia del daño y el nexo causal entre éste y las acciones del grupo armado ilegal, para que mediante orden judicial se ordene la reparación a cargo del Fondo Nacional de Reparación.

149 Al respecto, el H. Magistrado Alfredo Beltrán Sierra salvó su voto en la Sentencia C-370 de 2006 luego de considerar que esta pena incumplía los parámetros internacionales fijados en procesos de la misma naturaleza.

150 Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES, que opera CODHES desde 1995 y que recoge la cifra de la Conferencia Episcopal de Colombia del período 1985-1994, alrededor de 3.832.527 personas han sido desplazadas desde el 1º de Enero de 1985 al 30 de Junio de 2006, lo cual equivale en promedio al 9 % de la población.

151 Ley 975. “Artículo 5º. Definición de víctima. Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley”.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 975, el derecho a la reparación comprende, en primer lugar, el restablecimiento de los derechos vulnerados, regresando a la víctima a la situación anterior a la violación. No obstante, si esto no es posible, deben implementarse acciones que enmienden las consecuencias producidas por las violaciones y que propendan por la indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas.

Igualmente, es importante explicar que las reparaciones que indica la Ley 975 de 2005 integran diferentes elementos. Con base en ello, la reparación puede manifestarse de diversas maneras de acuerdo al número, la forma y el contenido, sin que éstas sean excluyentes entre sí:

*Según el número de víctimas a reparar:*

- **Reparación individual:** la reparación puede ser ordenada por los jueces en casos concretos, bien sea por la petición de una víctima o cuando el juez lo considere necesario (es decir, de oficio).
- **Reparación colectiva:** es un mecanismo que de manera especial está orientado a las comunidades afectadas por la ocurrencia de hechos de violencia sistemática y se orienta a la reconstrucción psico-social de dichas poblaciones.

Para tal efecto, las víctimas del delito de desplazamiento forzado pueden acceder a la Ley 975 participando en las diferentes etapas del proceso, que va desde las versiones libres hasta el incidente de reparación, el cual determina a través de una sentencia las medidas concretas para resarcir el derecho. Siempre que las autoridades brinden las garantías adecuadas para las víctimas, en términos de acceso, participación y garantía de no repetición<sup>152</sup>.

Si bien es cierto, que la obligación de reparar recae sobre los victimarios, respecto a las reparaciones colectivas es obligación del Gobierno implementar un **Programa Institucional de Reparación Colectiva**, al cual nos referiremos más adelante<sup>153</sup>.

*Según la forma de reparación:*

- **Reparación simbólica:** es toda representación realizada a favor de las víctimas, sus familiares o de la comunidad en general, con el fin de dignificarlas y asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de las graves violaciones de derechos humanos. También incluye la realización de actos como la aceptación pública de la responsabilidad o el perdón público.
- **Reparación material:** esta clase de reparación comprende especialmente todos los actos relacionados con la indemnización como reparación económica.

152 Ahora bien, desafortunadamente tenemos que señalar que un hecho que generaliza el desinterés o el temor de los desplazados en la judicialización de los victimarios, lo constituye la muerte de algunos líderes de la población desplazada. Esto explica, por lo demás, el escaso número de denuncias presentadas en la Fiscalía por el delito de Desplazamiento forzado.

153 Ver artículo 49 de la Ley 975 de 2005 y aparte 6.1.1. de este texto

Según el contenido de la reparación:

- **Reparación integral:** la Ley 975 se refiere a ella como la reparación que reúne los componentes necesarios para restablecer los derechos de las víctimas, de acuerdo a los lineamientos internacionales<sup>154</sup>. En este sentido, el artículo 8º de la Ley señaló que entre ellos se comprenden:
  - (a) **Restitución:** consiste en la realización de acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito; incluye el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus propiedades<sup>155</sup>.
  - (b) **Indemnización:** constituye la compensación económica de los perjuicios causados por el delito.
  - (c) **Rehabilitación:** consiste en la ejecución de actos tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito, por lo que deberá incluirse la atención médica y psicológica para las víctimas o sus parientes en primer grado de consanguinidad<sup>156</sup>.
  - (d) **Medidas de satisfacción o compensación moral:** incluye el desarrollo de las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.
  - (e) **Garantías de no repetición de las conductas:** comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

En el caso de la población desplazada, las medidas de reparación pueden verse ejemplificadas en las garantías de retorno seguro, devolución de bienes, indemnización por los perjuicios causados, no repetición de los actos y, en general, toda la atención necesaria para la superación de las circunstancias que rodearon el desplazamiento.

Al respecto, la Ley 975 señala que las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición, adoptadas por las distintas autoridades directamente comprometidas en el proceso de reconciliación nacional, deben incluir, entre otros:

- La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad judicial, en la medida en que no provoque más daños a la víctima, a los testigos u a otros familiares de la víctima que hubieren sufrido un daño, ni cree un peligro para su seguridad.
- El reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades.

154 Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 31 de mayo 26 de 2004. P.16. Sentencia de la CIDH del 15 de junio de 2005 "Caso comunidad Moiwana vs. Suriname". Sentencia de la Corte Constitucional, C-370 de 2006 P.4.5. y 4.7.

155 Ver artículo 46 de la Ley 975 de 2005

156 Ver artículo 47 de la Ley 975 de 2005

- La efectiva aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de derechos humanos, lo cual estará a cargo de los órganos judiciales que intervengan en los procesos establecidos por la Ley 975.
- La prevención y garantía de no repetición de las violaciones de derechos humanos.
- La entrega de bienes al Estado por parte de los victimarios para la reparación de las víctimas.

En estos términos, podríamos considerar que la reparación comprendida por una justa indemnización, la rehabilitación de aquellos afectados por las violaciones que integra su dignificación, la procura de que la víctima sea devuelta al estado anterior al momento de la vulneración de sus derechos y la garantía de no repetición, afecta a la sociedad en general y a la víctima en particular en el sentido de que se constituye en un elemento fundamental, no sólo del resarcimiento a las víctimas, sino del mismo proceso de transición.

Ahora bien, los parámetros generales sobre reparación antes explicados se complementan con dos referentes indispensables en concordancia con la Ley 975 de 2005 y su referencia al derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación. Estos son:

- a. La Sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional donde declara inexecutable alguno de los apartados de la Ley 975 de 2005<sup>157</sup>.
- b. Los Criterios de Reparación y Proporcionalidad Restaurativa diseñados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

De igual forma, siendo fieles al objetivo principal de este escrito, cual es el de dar a conocer los derechos de las víctimas, el acceso y las instituciones a cargo, hemos dispuesto un cuadro con las funciones de las instituciones<sup>158</sup>, según lo expuesto por la Ley 975. Les corresponde a las víctimas y a los familiares determinar el momento oportuno de la reclamación de sus derechos, donde, por supuesto, evalúen las garantías para el acceso y los intereses concretos de la reparación, como elementos indispensables para la dignificación y participación en el proceso; de lo contrario no tendría sentido.

A continuación estudiaremos los principales referentes de la sentencia y los criterios mencionados, con énfasis en materia de reparaciones para las víctimas del desplazamiento forzado.

### **6.1.1. Principales referentes existentes acerca de las reparaciones en el marco del proceso de transición en Colombia**

#### **a. Pronunciamiento de la Corte Constitucional a favor de las víctimas. Sentencia C- 370 de 2006**

En esta sentencia, la Corte resolvió la exequibilidad general de la Ley 975. Sin embargo, declaró inconstitucionales, es decir contrarios a la Carta Política, algu-

157 La Corte Constitucional se ha pronunciado en trece ocasiones frente a la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005. Sin embargo, sólo en la Sentencia C-370 de 2006 la Corte ha estudiado específicamente algunos aspectos de la población desplazada, razón por la cual únicamente haremos referencia a esta providencia judicial.

158 Ver anexo 4.

nos apartes<sup>159</sup>. En términos generales, la Corte Constitucional aclaró los alcances de los derechos de las víctimas en algunas circunstancias en las que la Ley se prestaba para la realización de interpretaciones constitucionalmente inadmisibles. Algunos de los temas más importantes sobre los derechos de las víctimas, a los cuales hizo referencia la Corte son los siguientes.

Estableció el contenido de los derechos de las víctimas de acuerdo a los estándares internacionales y determinó que las personas que se postulan a ser beneficiarias de la Ley 975 deberán reparar a sus víctimas con su propio patrimonio, incluyendo el patrimonio adquirido lícitamente, dejando una parte para su subsistencia. Y si el Fondo de Reparaciones no tiene los bienes suficientes para reparar a las víctimas, el Estado debe asumir la responsabilidad.

De la misma manera, indicó que todas las víctimas tienen derecho a la reparación como un derecho cierto, el cual deberá ser reconocido a través de una sentencia proferida por los Tribunales de Justicia y Paz con sede en Bogotá, Barranquilla y Medellín<sup>160</sup>.

La Corte también puntualizó que los primeros responsables en reparar son los perpetradores del delito; en segundo lugar, en virtud del principio de solidaridad, el bloque o frente al que pertenecían quienes cometieron el delito; y en último lugar, el Estado, cuando los recursos de los victimarios sean insuficientes<sup>161</sup>.

Aclaró el Tribunal Constitucional, respecto a la alternatividad penal, que en principio los desmovilizados deberán ser investigados y condenados de acuerdo a la pena ordinaria establecida para los delitos confesados y cometidos con ocasión de su pertenencia al grupo armado ilegal; y si el juez determina que cumplen los requisitos exigidos por la Ley 975, se les suspenderá esa pena y se les aplicará la sanción alternativa entre 5 y 8 años de prisión. Por ello, quienes se acojan a la Ley están obligados a revelar desde el principio del proceso el paradero de los desaparecidos.

Sin embargo, estos pueden perder el beneficio de la alternatividad penal si cometen un delito posterior que viole el derecho de las víctimas a la no repetición, o si luego se demuestra que el procesado ocultó su participación en un delito cometido por el grupo al margen de la ley. Sobre este punto, aparte de la sentencia, deberán tenerse en consideración los informes de la MAPP OEA<sup>162</sup>, sobre bandas emergentes de los grupos desmovilizados.

Asimismo, la Corte aclaró que al momento de establecer el presupuesto, las autoridades competentes han de tener en cuenta necesariamente el alcance de la pre-

159 Ver Anexo 3.

160 Ver Anexo 4.

161 La responsabilidad subsidiaria es cuando el Estado debe responder como garante, es decir, como ente que debe velar por el bienestar de los asociados, cuando quien causó el daño es insolvente y no lo puede asumir. A diferencia, la responsabilidad solidaria se da cuando de la causación del daño se puede determinar causa imputable al Estado (por ejemplo falla en el servicio: las fuerzas militares tenían el deber de velar por la seguridad de la población y no lo hicieron o lo hicieron de forma incompleta). En este caso, el Estado debe responder solidariamente, es decir, en conjunto, con aquel agente que causó el daño. Sobre este tema ver HENAO, Juan Carlos, Novedades jurisprudenciales de la responsabilidad extracontractual del Estado. Disponible en [http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/PDF/SemInt\\_ModuloIII1v.pdf](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/PDF/SemInt_ModuloIII1v.pdf)

162 Ver el octavo informe Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA, MAPP/OEA. 2007.

sunción plasmada en el artículo 47 de la Ley 975 de 2005<sup>163</sup> sobre quiénes tienen la condición de *víctima* y, por ende, *prima facie*, pueden acceder al derecho a la rehabilitación. Por lo tanto, no se excluye que otras víctimas de grupos armados al margen de la ley, como los desplazados de ciertas zonas del país, puedan invocar y demostrar su condición de tales para efectos de exigir rehabilitación, de ser ella pertinente en el caso concreto.

Con relación a las reparaciones individuales, la Corte Constitucional afirmó que siguiendo los parámetros establecidos por la jurisprudencia internacional, ha señalado claramente que la reparación no se circunscribe exclusivamente a una indemnización de tipo económica, sino que por el contrario, se requiere de otras medidas que restablezcan los derechos lesionados, pues la víctima y los perjudicados por un delito de especial naturaleza tienen intereses adicionales a la mera reparación pecuniaria<sup>164</sup>.

Como se ve, se puede afirmar que el pronunciamiento de la Corte Constitucional es de gran importancia para los derechos de las víctimas, en cuanto precisa, por una parte, los alcances del reclamo de sus derechos, en especial el de reparación frente a la responsabilidad de los perpetradores y del Estado de manera solidaria y subsidiaria y, por otra, los efectos del incumplimiento de los requisitos establecidos para el goce del beneficio de alternatividad penal.

#### **b. Recomendación de Criterios de Reparación y Proporcionalidad Restaurativa**

La Ley 975 de 2005 crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, conformada por miembros nombrados por el Gobierno, pero de constitución mixta (la integran representantes del Gobierno Nacional, de la sociedad civil, de las organizaciones de víctimas y de organismos de control del Estado), con labores determinadas por el período de ocho años. Entre sus labores se encuentran: i) crear los lineamientos sobre reparaciones, ii) garantizar los derechos de las víctimas y iii) emitir un informe final sobre el proceso.

En cumplimiento de la primera función enunciada, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) formuló, el 7 de mayo de 2007, las recomendaciones de los criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa, que contienen los parámetros que deben tener en cuenta los jueces, antes de fallar, para que posteriormente las víctimas accedan al Fondo Nacional de Reparación.

Para ello, se entiende por el término **proporcionalidad restaurativa** lo siguiente:

(...) la ponderación de las medidas de satisfacción, las garantías de no repetición y los diferentes actos de reparación, en especial los de carácter

163 Ver Sentencia C-370 de 2006. numeral 6.2.4.3.3. El Juez Constitucional, al examinar los cargos contra el artículo 47 de la Ley 975, declara exequible todo el artículo, toda vez que difiere de los argumentos planteados por los actores. La Corte establece que el artículo bajo análisis, "no constituye una limitación del alcance de la rehabilitación en casos concretos, sino una disposición de tipo general destinada a armonizar la noción de víctima consagrada en el artículo 47 con el alcance del presupuesto del Fondo para la Reparación de las Víctimas".

164 Ver Sentencia de la Corte Constitucional, C-228 de 2002.

simbólico y colectivo, de manera que puedan constituir, en su conjunto, un marco justo y adecuado de reparación integral para alcanzar de forma sostenible la finalidad buscada por la Ley 975<sup>165</sup>.

En consecuencia, estos criterios o medidas de proporcionalidad restaurativa se convierten en referente obligatorio para los jueces quienes deberán tenerlos en cuenta en el momento de determinar la reparación de la cual es acreedora la víctima teniendo como punto de partida su dignificación.

Estos criterios definen la **reparación** como: “toda aquella medida que puede ser utilizada para resarcir a las víctimas por los diferentes tipos de daños que hubieren sufrido como consecuencia de ciertos crímenes cometidos con ocasión del conflicto armado”<sup>166</sup>.

Ahora bien, para ser beneficiario de reparaciones hay que cumplir con los siguientes requisitos:

- Que el afectado haya sido desplazado por un grupo armado al margen de la ley - paramilitares -, y tal supuesto pueda ser demostrado dentro del proceso penal.
- Que el grupo armado se haya desmovilizado, asumido su compromiso de cumplir con los requisitos de elegibilidad, y que se encuentre en los listados que el gobierno entrega a la Fiscalía.
- Que el grupo armado no haya sido beneficiario de Ley 782.
- Que el desmovilizado haya sido declarado penalmente responsable mediante sentencia condenatoria por conductas cometidas durante y con ocasión de su pertenencia a los grupos armados.
- Que el victimario haya causado daños reales, concretos y específicos, o sea declarado civilmente responsable.
- Que el desmovilizado haya sido obligado a reparar mediante sentencia condenatoria<sup>167</sup>.

En esos términos y bajo tales exigencias, es imposible dejar de señalar que la Ley 975 y su posterior desarrollo pone en riesgo el derecho a la justicia para víctimas y familiares de delitos, pues, sin duda, un número significativo de desplazados que deseen reclamar su reparación, no lograrán reunir estos requisitos; sumado a que el desplazamiento tiene una carga probatoria difícil, por la situación de hecho que representa.

Dentro de las personas que no pueden reclamar la CNRR estableció a las siguientes:

- Las víctimas afectadas por cualquier delito o por actos de un miembro de un Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley (GAOML) no desmovilizado.
- Las víctimas afectadas por delitos cometidos por acción u omisión de servidores públicos.

165 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Documento de recomendaciones de los criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa Criterios. Bogotá 2007. Editorial Sena. Párr. 43.

166 Ídem. Párr. 19.

167 Ídem. Párr. 21.

- Las víctimas afectadas por un desmovilizado individual o colectivo beneficiario de las leyes 418 de 1997 y 782 de 2002 (de amnistía impropia o indulto).
- Las víctimas afectadas por los actos de un desmovilizado individual o colectivo a quien no se le apliquen los beneficios de la Ley 418 de 1997 y la Ley 782 de 2002, por la naturaleza de la conducta, y tampoco los de la Ley 975 de 2005, por no estar incluido en las listas que el Gobierno Nacional remite a consideración de la Fiscalía<sup>168</sup>.

Así las cosas, además del problema probatorio antes expuesto, existe una dificultad adicional para las víctimas del desplazamiento forzado, en la medida en que el restablecimiento de sus derechos presupone, por un lado, la acogida de la Ley 975 por parte de los miembros de grupos al margen de la ley y, por el otro, la diligencia de las autoridades públicas. En este sentido, consideramos que el Estado deberá cumplir con la obligación establecida en la Ley cuando el responsable de la conducta ilícita no haya podido o no tenga la voluntad de cumplir con la obligación de reparar, tal como lo advierten los organismos internacionales de protección de derechos humanos.

En lo que sigue, presentaremos los criterios definidos por la CNRR, tanto aquellos referidos a las reparaciones para las víctimas, como los que se deben aplicar en materia de restitución para la población desplazada.

La CNRR estableció los principios generales que deben guiar las reparaciones para las víctimas al señalar que aquéllas deben ser concretas, coherentes y complementarias con los demás componentes de la justicia transicional, como son por ejemplo el esclarecimiento de la verdad y la reconstrucción de la memoria histórica. Adicionalmente, estableció que se debe lograr un adecuado balance entre medidas individuales y colectivas, así como entre medidas materiales y simbólicas.

En el mismo sentido, la CNRR indicó que las reparaciones deben ser adecuadas, es decir, proporcionales al daño cometido, así como eficaces y breves; lo cual implica que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el juez, dentro de plazos razonables.

Por último, la CNRR consagró dos principios fundamentales: el enfoque de equidad de género y las consideraciones de las diferencias de edad y la extracción social de los beneficiarios.

A su vez, las recomendaciones de criterios de reparación fueron agrupadas por la CNRR en cuatro categorías:

#### *i. Criterios referidos al acceso a la justicia*

La CNRR indicó que los hechos denunciados deben ser investigados durante un tiempo razonable, sin demoras prolongadas ni dificultad en el acceso a la justicia. Por lo tanto, debe existir un mecanismo eficaz para su reclamo.

168 Ídem. Párr. 22.

Como mencionamos anteriormente, el mecanismo previsto para la reclamación es el incidente de reparación integral, reparaciones colectivas o en su defecto pueden emplearse las acciones ordinarias de las que hablaremos en el punto siguiente.

De igual forma, se estableció que el acceso de las víctimas a la justicia, así como el desarrollo serio y diligente del proceso de esclarecimiento judicial, son medidas de reparación. Es decir, se espera que se adelanten todos los procesos penales por los desplazamientos ocasionados y éstos, en sí, constituyan una medida de reparación.

ii. *Criterios referidos a la identificación de los distintos daños sufridos por las víctimas.*

Este tipo de criterios fue definido con el fin de favorecer la adopción ponderada de medidas de reparación que respondan, a la vez, a la noción de reparación integral.

Al respecto, la CNRR estableció ocho categorías: tres de ellas referidas a identificar la magnitud y complejidad de la violación, es decir, i. la categoría de la violación; ii. la calidad de la víctima; iii. las condiciones de riesgo o especial vulnerabilidad de la víctima. Cinco más, con el fin de lograr ponderar el entorno específico de la violación y sus efectos, lo cual constituye tener en cuenta: iv. el contexto donde se produjo la violación de los derechos y que incide en su gravedad; v. la forma en que se produjo la violación y que incide en su gravedad; vi. la intensidad del sufrimiento padecido por la violación; vii. la alteración en la condición de existencia de la víctima y en su proyecto de vida; y viii. las pérdidas patrimoniales y gastos en los que han incurrido la víctima.

En las anteriores categorías se menciona directamente a las mujeres en situación de desplazamiento como una condición de riesgo especial, y además, la CNRR indicó que constituye intensidad del sufrimiento padecido por la víctima la pérdida de viviendas o bienes por la acción extremadamente violenta de los autores de las violaciones de derechos humanos, tendientes a aterrorizar a la población y a generar el desplazamiento de los familiares<sup>169</sup>.

iii. *Criterios referidos a la prueba de los daños*

Estos criterios también hacen referencia a las pretensiones de reparación realizadas por las víctimas, con el fin de propiciar un marco justo que responda a su condición de vulnerabilidad y favorezca, de manera ajustada a las disposiciones normativas que protegen sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, sus posibilidades reales de prueba de los daños sufridos.

En relación con los medios probatorios para las reclamaciones, como forma de garantía de la restitución de los derechos, la CNRR consideró pertinente remitirse a las reglas aplicadas en tribunales internacionales, donde en sentido estricto la carga de la prueba la tiene el Estado. Así, en términos generales indicó que:

- No debe requerirse a las víctimas para el aporte de pruebas sobre hechos notorios y, en algunos casos, presumir válidamente, a partir de la prueba obrante en el expediente, la existencia de una práctica

reiterada de ciertas violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

- La prueba directa, ya sea testimonial o documental, no es la única que puede legítimamente considerarse para fundar la sentencia en materia de reparación. La prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, pueden utilizarse, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos.
- La prueba indiciaria o presuntiva resulta de especial importancia cuando se trata de denuncias sobre desaparición forzada, ya que este crimen se caracteriza por procurar la supresión de todo elemento que permita comprobar el secuestro, el paradero y la suerte de las víctimas.

De igual forma, la CNRR recomendó a los jueces partir de un criterio de presunción con relación a los daños morales sufridos por las víctimas en graves violaciones de derechos humanos, entre ellos, el desplazamiento forzado.

Finalmente, estableció que ante problemas probatorios que permitan identificar las reparaciones materiales debe tenerse como criterio la equidad, en relación con los daños materiales (daño emergente y lucro cesante).

#### *iv. Criterios referidos al vínculo entre daños sufridos y medidas de reparación.*

Estos criterios buscan, según la CNRR, propiciar un justo y adecuado equilibrio entre las distintas medidas que sean ordenadas por la autoridad judicial. En ese sentido, se erigen como parámetros generales y específicos sobre el acceso de las víctimas y los criterios generales de reparación de las mismas, los cuales deben tener en cuenta los jueces al momento de ordenar la reparación. No obstante, estos criterios sólo hacen una referencia especial a la población desplazada en el tema de restitución, a los elementos probatorios y a las comunidades especiales, referencia que abordaremos a continuación.

#### **- Restitución para la población desplazada**

La CNRR señaló que la restitución es la primera forma de reparación del derecho vulnerado y que en consecuencia se considera como una medida necesaria. En tal sentido, estableció que este derecho implica el disfrute de las libertades individuales y los derechos humanos, tales como: la vida familiar, el empleo y los bienes perdidos como causa de las violaciones, el regreso al lugar de residencia, entre otras medidas<sup>170</sup>.

La CNRR recomendó que para garantizar el derecho de restitución es necesario:

- Prever la manera de subsanar la ausencia de títulos de propiedad.
- Como consecuencia de lo anterior, establecer mecanismos que permitan la titularización de las propiedades y su restitución.
- Garantizar el retorno en condiciones de seguridad y sostenibilidad.

De tal forma, la CNRR precisó que en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, en especial las mujeres, “la restitución y titulación de sus viviendas y propiedades, o el otorgamiento de éstas como parte de la reparación, posee además,

170 Ídem. Párr. 90.

un inmenso valor simbólico, en tanto genera condiciones y bases materiales necesarias para el logro de condiciones de igualdad y no discriminación<sup>171</sup>. En el caso de la población desplazada, las tierras son el bien que exige restituirse.

Al emitir la Sentencia T- 025 de 2004, la Corte estableció que respecto a las políticas públicas para atender a la población desplazada debe tenerse en cuenta que tienen que llevarse a cabo los trámites y mecanismos necesarios para la adjudicación de tierras, y para ello ordenó a la Red de Solidaridad Social que identificara la información necesaria para titularizar los bienes y la caracterización de los mismos.

La problemática que plantea es tan compleja que no sólo se manifiesta en el deber de restitución a la población desplazada, sino también con la reforma agraria que quiere implementar el Gobierno Nacional. Por ello, existen inconsistencias respecto a quién debe manejar los bienes devueltos por los desmovilizados y la implementación de proyectos agrícolas que han derivado en problemas de titulación de tierras, lo cual evita la devolución de tierras a quienes fueron despojados de ellas.

En virtud de tal complejidad, el Procurador General de la Nación decidió crear una Mesa de Tierras con el fin de que se convirtiera en un espacio de deliberación y reflexión acerca de la recuperación patrimonial de la población desplazada que aportara a la actuación gubernamental, con base en la responsabilidad constitucional que tiene la Procuraduría de representar a la sociedad y vigilar la actividad estatal, la cual se materializará, esperamos, como un mecanismo preventivo y de seguimiento de la política agraria y la restitución de los bienes a la población desplazada<sup>172</sup>.

El mismo funcionario, recientemente, también instó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para que actualice y publique, en las diferentes regiones y ante las autoridades competentes (Fiscalía y Magistrados de Tribunales de Justicia y Paz), cuáles son los bienes de los que pueden disponerse dentro de los procesos judiciales al ordenar la reparación. Aquellos bienes son todos los que hayan sido entregados en desarrollo de la Ley 975<sup>173</sup>.

En este contexto, consideramos que la restitución de tierras debe manejarse bajo criterios de eficacia y equidad dentro del proceso transicional, so pena de que las personas desplazadas sigan en la incertidumbre administrativa y social a la que se han visto sometidas, y en consecuencia no logren volver al estado en el que se encontraban antes de la vulneración de sus derechos. Por ello, reiteramos que se encuentra en manos de todos aquellos funcionarios que atiendan la población el procurar que los desplazados accedan a la información y a la asesoría necesaria para el reclamo de sus derechos. Además, no se puede permitir que este reclamo se convierta en una nueva forma de desplazamiento e intimidación.

Asimismo, la CNRR se refirió, en este criterio, a las medidas de indemnización, como la necesidad de acudir a conceptos de razonabilidad, necesidad y equidad en el momento de establecer las indemnizaciones. Por tanto, para la CNRR se

171 Ídem. Párr. 93.

172 Palabras del señor Procurador General de la Nación, Mesa de Tierras. 26 de marzo de 2007. Disponible en [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co)

173 Directriz 008 del 7 de junio de 2007. Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón. Disponible en [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co)

debe hablar en términos de compensación económica. Por último, indicó que la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición son reparaciones no pecuniarias fundamentales para la dignificación de las víctimas. Sin embargo sólo advierte aspectos generales, sin realizar ninguna relación especial a las personas desplazadas.

Ahora bien, como señalamos en líneas anteriores estos son los criterios que deben tener en cuenta los jueces en el momento de determinar en caso concreto cuáles son las reparaciones para las víctimas. Por consiguiente, a continuación estudiaremos cuáles son los mecanismos para obtener una decisión judicial o acceso a las diferentes formas de reparaciones estudiadas.

### **6.1.2. Mecanismos de acceso a la reparación al alcance de las víctimas**

Como se había comentado anteriormente, las víctimas de los grupos al margen de la Ley que se hayan desmovilizado, es decir, las personas que se consideran víctimas de un grupo paramilitar o de autodefensas, pueden acudir a reclamar la reparación por aquellos hechos de violencia que les hayan afectado, así no se hayan individualizado los autores materiales e intelectuales.

La Corte Constitucional determinó en la sentencia C-370 de 2006, que en el caso de los daños anónimos, es decir aquellos respecto de los cuales no ha sido posible individualizar al sujeto activo, las víctimas no pueden quedar excluidas de reparación, por tanto “comprobado el daño y el nexo causal con las actividades del bloque o frente armado ilegal cuyos miembros judicialmente identificados sean beneficiarios de las disposiciones de la ley”, tales miembros deben responder patrimonialmente por la reparación a través de los mecanismos fijados en la ley.

Para lograr esta reparación, las víctimas deberán identificar con la mayor precisión posible el grupo armado al cual pertenecían los presuntos responsables y demostrar la existencia del daño sufrido y el nexo causal de éste con las acciones del grupo armado ilegal; así, el Tribunal que conozca del caso, directamente o por remisión de la Unidad de Fiscalía, ordenará la reparación a cargo del Fondo de Reparación.

Las víctimas en el marco de la Ley 975 de 2005 tienen dos formas de acceder a la reparación:

- **Incidente de reparación integral**

El proceso penal creado por la Ley 975 prevé que luego de declarada la responsabilidad penal del acusado, se le condene a éste a realizar una reparación de carácter individual a favor de la víctima. Para ello, esta última deberá hacerse parte dentro del respectivo proceso penal que adelante la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía en contra de los miembros de estos grupos armados y proponer dentro del trámite el incidente de reparación integral.

La víctima puede solicitar que se abra este incidente en la Audiencia que declare la legalidad de la aceptación de cargos. En los cinco días siguientes, la Sala de Justicia y Paz que conozca del caso ordenará la realización de la Audiencia Pública en la que la víctima propondrá las formas de reparación que pretenda y aportará pruebas para acreditarlas. Luego de aceptada la pretensión, se notificará al imputado

para proponer una conciliación, a la cual se podrá citar al Director de la Red de Solidaridad Social, en su condición de ordenador del gasto. Si las partes concilian, se incorporará el acuerdo a la sentencia condenatoria, de lo contrario, se practicarán las pruebas y el Tribunal decidirá si ordena o no la reparación. Es importante aclarar que no podrá negarse la concesión de la pena alternativa en el evento de que la víctima no ejerza su derecho en el incidente de reparación integral<sup>174</sup>.

- **Reparación colectiva**

La reparación colectiva, como se anotó anteriormente, está dirigida especialmente a las comunidades afectadas por la ocurrencia de hechos de violencia sistemática. Para estos casos la Ley 975 impone al Gobierno la obligación de crear e implementar un **Programa Institucional de Reparación Colectiva** orientado a (i) recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; (ii) recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia; y (iii) reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reconciliación<sup>175</sup>.

Para la plena aplicación de esta norma, las autoridades deben dar estricto cumplimiento a los mandatos a favor de los derechos de las víctimas, entre ellos los desplazados, dentro del proceso penal. En este sentido, deberán facilitarles el acceso a la administración de justicia, informarlas y prestarles la asesoría jurídica necesaria para el reclamo de sus derechos mediante un trato digno, y además deberán suministrar el presupuesto necesario para la realización de todos sus derechos, tal como lo advirtió el Procurador General en la directiva citada anteriormente<sup>176</sup>.

### **6.1.3. Retos y dificultades que se pueden deducir de los criterios emitidos por CNRR, en el marco de las reparaciones para los desplazados**

Es importante identificar los retos y dificultades que plantean los criterios emitidos por la CNRR para que i) las víctimas los conozcan y ii) todos aquellos que las atiendan, además de tenerlos en cuenta, hagan todo lo pertinente por superarlos.

Respecto a la **eficacia de los mecanismos de reparación**, la Comisión señaló el deber de advertencia a la víctima si ella no está haciendo uso de los medios e instrumentos adecuados para lograr su reparación. Igualmente, el organismo recomendó -especialmente a los fiscales, al Ministerio Público y a los representantes legales o defensores públicos de las víctimas- no limitarse a las pretensiones presentadas por la víctima en el incidente de reparación integral, sino promover el acierto en la fijación de las medidas de reparación, adecuadas y justas<sup>177</sup>.

174 Artículo 23 de la Ley 975 de 2005. Ver anexo 3

175 A la fecha de la publicación, el Gobierno no ha implementado el Programa Institucional de Reparación Colectiva.

176 Directiva 008 de 2007. En esta directiva el Procurador instó a cada una de las autoridades que deban atender a las víctimas a realizar todo lo necesario para la concreción de los derechos de las víctimas del conflicto.

177 Op. cit 29. Párr. 77.

Además, existe una **complementariedad de los criterios de reparación** con la creación de un Programa Nacional de Reparaciones que se proyecta comprenderá medidas de carácter administrativo. Se espera que en este proyecto participen las víctimas y que su implementación será dividida en fases teniendo en cuenta la gravedad de las violaciones, el perfil de los beneficiarios y la capacidad institucional y financiera<sup>178</sup>.

Respecto a la **capacidad económica**, la CNRR afirmó que la magnitud de los costos económicos que implican las reparaciones, debido a la enorme cantidad de víctimas existentes, obligan a actuar en términos de equidad. Sin embargo, no advirtió cómo hacerlo, y en este sentido, consideramos para que se tengan en cuenta los mismos factores o elementos para la evaluación y determinación de las reparaciones, deberían crearse patrones en los cuales los jueces basen las decisiones que tengan contenido económico.

En cuanto a las **medidas colectivas y de reparación**, la CNRR señaló que las víctimas sólo pueden ser reparadas de manera justa mediante la aplicación de

(...) un conjunto de medidas que combinen, creativamente, compensaciones económicas y acciones encaminadas a lograr justicia y conocer la verdad, así como medidas de carácter colectivo que busquen reparar a las comunidades y a los colectivos sociales que han sufrido violaciones en sus derechos humanos<sup>179</sup>.

Por lo anterior, las necesidades y expectativas de las víctimas deben ser especialmente atendidas. Una persona desplazada que se vio obligada a huir con su familia, dejando su hogar, trabajo y bienes, desea verdad y justicia, pero además un mecanismo adecuado para reestablecer sus derechos con garantías de seguridad, la restitución de sus bienes y el pago de indemnizaciones para reiniciar sus actividades laborales. Este es el mayor reto que enfrentan las instituciones en el proceso de transición colombiano.

## **7. Recomendaciones finales para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación**

Las víctimas cuentan con acciones judiciales diferentes a las establecidas en la Ley 975 para la garantía de sus derechos. Ellas son: (i) la acción de tutela; (ii) la acción de grupo; (iii) la acción de responsabilidad civil extracontractual; y (iv) la acción de reparación directa.

Las tres últimas acciones se diferencian sustancialmente de la acción de tutela porque su naturaleza es exclusivamente indemnizatoria y sus trámites no son preferentes y sumarios, sino que se ajustan a trámites ordinarios establecidos en el Código de Procedimiento Civil o el Código Contencioso Administrativo y, dependiendo de la cuantía, exigen la asistencia de abogado.

178 Ídem. Párr. 6.

179 Ídem. Párr. 15.

Aclarado este punto, procedemos a definir las cuestiones más importantes de cada una de estas acciones.

- La **acción de tutela** fue establecida en la Constitución Política en el artículo 86 como un mecanismo judicial subsidiario y residual dirigido a restablecer o evitar la violación de los derechos fundamentales por parte de las autoridades o los particulares, en los casos que lo establezca la ley. Esta acción, que puede ser presentada sin la asistencia de un abogado, tiene previsto un procedimiento breve, en el cual el juez debe fallar en el término de 10 días.

Las personas víctimas del desplazamiento forzado gozan de una especial protección constitucional, razón por la cual sus derechos fundamentales deben ser protegidos no sólo por estar previstos en la Constitución Política como tales, sino también por tratarse de sujetos de especial protección debido a su condición socio-política.

Así las cosas, consideramos que los desplazados pueden acudir a la acción de tutela como un mecanismo útil para el restablecimiento de sus derechos y en virtud del perjuicio irremediable que puedan afrontar por su situación; sin embargo, el amparo será procedente sólo si han agotado los medios previstos para el reclamo de los derechos vulnerados.

- La **acción de grupo**, prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, puede ser empleada por los desplazados con el fin de lograr su derecho a la reparación, toda vez que este mecanismo tiene como objetivo reparar el perjuicio ocasionado a una pluralidad de personas que hacen parte de un grupo afectado por un daño originado en circunstancias comunes.

En este sentido, la acción debe presentarse por un número plural de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de la causa que originó los perjuicios individuales y de los elementos que configuran la responsabilidad del hecho. Para que prospere, es necesario que el hecho generador del daño sea idéntico, que haya sido cometido por el mismo agente, es decir, referido a un mismo responsable y que exista una relación de causalidad entre el hecho generador del daño y el perjuicio por el cual el grupo puede dirigir la acción tendiente a la respectiva reparación. De ser así cada uno de los actores obtendrá una compensación pecuniaria<sup>180</sup>.

En este orden de ideas, un grupo de por lo menos veinte personas desplazadas<sup>181</sup> que se hayan visto obligadas al traslado por las mismas circunstancias y por similares actores, pueden unirse y presentar conjuntamente una acción que les reconozca los daños ocasionados en un trámite colectivo, pero en el que las reparaciones concretas son individualizadas mediante una indemnización<sup>182</sup>.

La acción puede ser iniciada por los afectados mediante apoderado, o por el Defensor del Pueblo o los Personeros Municipales, en contra de quien sea el respon-

180 Ver Corte Constitucional, Sentencia C-1062 de 2000. MP. Álvaro Tafur Galvis y C-215 de 1999 MP (E) Martha Victoria Sáchica Méndez

181 La ley exige como mínimo 20 víctimas para que la acción sea procedente. (Art. 46 L.472/98)

182 Ver Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004. M.P. (E) Rodrigo Uprimy Yepes

sable del daño causado a la pluralidad de personas. En todo caso, la acción debe instaurarse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o terminó la acción vulnerante causante del mismo, so pena de que se pierda la oportunidad procesal para interponerla.

Actualmente existe un antecedente judicial que puede ser empleado para lograr la procedencia de esta acción con el fin de reparar los daños causados a la población desplazada con muy buenos resultados. Por tal razón, consideramos importante referir el caso de *La Gabarra*<sup>183</sup> como ejemplo del ejercicio de esta acción, en el caso del desplazamiento.

### **Caso La Gabarra**

El 29 de Mayo de 1999 ocurrió un ataque paramilitar al corregimiento de La Gabarra, del municipio de Tibú, que obligó a más de 3.000 pobladores de La Gabarra a desplazarse a otros lugares del departamento e incluso llevó a algunos a refugiarse en Venezuela. Los enfrentamientos continuaron y se causaron múltiples violaciones a los derechos humanos. Lo que llevó a que más de 700 pobladores del área rural de La Gabarra, se desplazaran nuevamente.

En junio de 1999, el grupo paramilitar incursionó en el municipio de Tibú y ocasionó masacres y una serie de violaciones en contra la población civil. Las investigaciones penales y disciplinarias adelantadas, respectivamente por la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación, permitieron establecer que el ingreso de los grupos paramilitares fue coordinado por efectivos de la Policía y del Ejército Nacional.

Por lo anterior, en el año 2001, con representación de un abogado, las víctimas formularon acción de grupo en contra de la Nación-Ministerio de Defensa- Ejército y Policía Nacional, con el fin de que se declarara responsable a la Nación y se le condenara a pagar los correspondientes perjuicios.

El Tribunal Contencioso Administrativo que conoció del caso declaró la *responsabilidad patrimonial del Estado*, en tanto se acreditó el desplazamiento forzado a que se sometió a la población y la falla en la prestación del servicio por la omisión de las autoridades públicas de cumplir su deber de proteger la comunidad, por cuanto no adelantaron ninguna operación estratégica ni militar tendiente a impedir la incursión paramilitar, a pesar de que tenían conocimiento previo de que ésta se iba a producir y de que los violentos pasaron por los sitios donde se encontraban instalados el batallón y la estación de Policía de La Gabarra. La fuerza pública sólo hizo presencia en el corregimiento al día siguiente de la toma, cuando ya se había consumado la masacre de los pobladores y el desplazamiento forzado del grupo que presentó la acción de grupo.

Adicionalmente, el Tribunal consideró que estaba acreditado el daño sufrido por los miembros del grupo, consistente en el dolor, sufrimiento, privaciones físicas,

---

183 La acción popular del Caso La Gabarra fue iniciada en Mayo de 2001 y obtuvo sentencia definitiva hasta Enero de 2006, un poco más de 5 años después.

afectación subjetiva, sensación de abandono, impotencia y tristeza. Sin embargo, no accedió al reconocimiento de los daños materiales (pérdidas materiales y gastos en virtud del daño) y a la vida de relación reclamados, por considerar que no existían en el proceso pruebas que acreditaran su causación.

Aunque esta sentencia fue apelada y modificada por el Consejo de Estado, en sentencia del 26 de Enero de 2006, la modificación sólo se realizó en cuanto al número de personas beneficiadas, pues la decisión conservó la reparación a favor de la población desplazada. Finalmente, se declaró patrimonialmente responsable a la Nación- Ministerio de Defensa- Ejército- Policía Nacional por los perjuicios sufridos por quienes se vieron desplazados en forma forzosa del corregimiento La Gabarra, con ocasión de la incursión paramilitar ocurrida el 29 de mayo de 1999, y en consecuencia, se condenó a pagar una indemnización por el perjuicio moral a cada uno de los accionantes.

- Por otra parte, las víctimas también cuentan con las acciones ordinarias para lograr la reparación; bien sea en contra de personas particulares, mediante la acción de responsabilidad civil extracontractual o contra las autoridades públicas a través de la acción de reparación directa.

En cuanto a estas acciones, es importante que se encuentren plenamente identificados el daño, la institución responsable del daño y el nexo causal entre ellos. Además, en las pretensiones de la demanda es necesario cuantificar los daños para efectos de la indemnización, teniendo en cuenta todas las modalidades: daño material -daño emergente y lucro cesante- daño moral, fisiológico y aún el psicológico que tiene una calidad diferente al simple daño moral o de afección.

La acción de responsabilidad civil extracontractual la puede iniciar la persona que sufrió el daño o su representante<sup>184</sup> en contra de quien lo causó, pero deberá hacerlo dentro de los tres años siguientes a la concurrencia del hecho que originó el desplazamiento y de acuerdo a los lineamientos señalados en el ordenamiento civil<sup>185</sup>.

La acción de reparación directa la puede ejercer toda persona que haya sufrido un daño imputable a una acción u omisión estatal, pues como se ha señalado anteriormente, el Estado es responsable también por los daños que se causen debido a la omisión en el cumplimiento de sus deberes. El término en el que debe interponerse la acción es de dos años a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa y en todo caso debe someterse a los requisitos exigidos para ello en el Código Contencioso Administrativo. El juez que conozca de estos procesos ordinarios declarará la existencia del perjuicio y ordenará el pago de una indemnización.

No obstante, si la reparación está reconocida por cualquier medio, donde se cuantifique una indemnización por el daño causado judicial o extrajudicial, el afectado podrá acudir al proceso ejecutivo para hacer efectivo el pago de dicha obligación.

Si bien estas cuatro acciones pueden ser efectivas a las víctimas del desplazamiento forzado para obtener una reparación, es importante resaltar que la primera

184 Por ejemplo los padres en representación de sus hijos menores de edad.

185 Ver artículos 2341, 2342, 2343 y 2358 del Código Civil.

opción debe ser la de acudir a los mecanismos propios del proceso penal que han sido creados especialmente para las víctimas de la violencia en pro del proceso de reconciliación, y como último recurso optar por las acciones ordinarias en las que puede obtenerse el reconocimiento y pago de una indemnización.

## **8. Reflexión final**

Después del estudio realizado, concluimos que existen sendos mecanismos mediante los cuales se puede acceder a la administración de justicia para reclamar la condena de los autores perpetradores del delito y la indemnización y restablecimiento de los derechos de las víctimas de la violencia.

Dentro de ese contexto, los desplazados, alto número de personas dentro de la población, pueden hacer uso de esos mecanismos. No obstante, nos cuestionamos frente a la efectiva realización del restablecimiento de los derechos vulnerados, en cuanto la carga probatoria y demás factores propios del desplazamiento (tales como la seguridad, la reubicación, entre otros) hacen que la intención de acceso a la justicia se encuentre condicionada y muchas veces derive en la impunidad.

Sin embargo, se debe reconocer que los esfuerzos realizados para que las víctimas del conflicto puedan acceder a la verdad, la justicia y la reparación, han derivado en diversas reglamentaciones que, aunque poseen algunas contradicciones, se constituyen en mecanismos que se encuentran pendientes de ponerse en marcha.

Consideramos, en virtud de lo establecido en las normas, la jurisprudencia y los demás instrumentos antes estudiados, que las autoridades deben, de manera prioritaria, ponerlos en funcionamiento, ya que en sus manos se encuentra la ejecución de las políticas públicas que el Congreso de la República, de la mano con la Corte Constitucional, ha creado con el fin de que las víctimas del conflicto, entre ellos los desplazados, puedan ser reparados justamente. Sólo de esta manera se podría hablar de un verdadero y efectivo proceso de transición.



# ANEXOS



GENERALITAT  
VALENCIANA



**CEDHUL**  
Centro de Derechos Humanos y Litigio Internacional



**UNHCR**  
**ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

## ANEXO 1

## Entidades del SNAIPD, instrumentos y funciones destinados a la atención de la población desplazada

ENTIDAD	FASE	INSTRUMENTOS	FUNCIONES
Ministerio del Interior y de Justicia	<u>Protección y Prevención del desplazamiento</u>	Equipo asesor de la Dirección de Derechos Humanos y de la Dirección de Orden Público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientación en la realización de planes de desarrollo y dotación de instrumentos de prevención y protección.</li> <li>- Orientación del POT en cuanto al censo de uso y tenencia de tierras y recursos naturales.</li> <li>- Promoción del trabajo de los entes locales.</li> <li>- Participación en el Comité Técnico del Sistema de Alertas Tempranas.</li> <li>- Desarrollar programas de protección para los líderes de comunidades desplazadas.</li> <li>- Estimulación del dialogo y la concertación entre las autoridades nacionales, departamentales, municipales y distritales.</li> <li>- Capacitación y difusión acerca del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia.</li> </ul>
Defensoría del Pueblo	<u>Protección y Prevención del desplazamiento.</u>	Regionales, seccionales, y direcciones nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientación en la realización de planes de desarrollo y dotación de instrumentos de prevención y protección.</li> <li>- Orientación del POT en cuanto al censo de uso y tenencia de tierras y recursos naturales.</li> <li>- Realizar recomendaciones para la acción estatal.</li> <li>- Promoción del trabajo de los entes locales.</li> <li>- Dirección del Comité Técnico del Sistema de Alertas Tempranas.</li> <li>- Capacitación y difusión acerca del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia; participación, priorización y focalización de acciones.</li> </ul>
Oficina del Alto Comisionado para la Paz	<u>Protección y Prevención del desplazamiento.</u>	-Equipo de asesores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar el diagnóstico de las situaciones de conflicto que puedan generar desplazamiento.</li> <li>- Constituir observatorios nacionales y locales con funciones de seguimiento.</li> </ul>
		-Sala Nacional de Observación al delito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recopilación estadística acerca del conflicto armado y las violaciones del DIH y de los DH.</li> <li>- Construcción de una infraestructura social de forma democrática y pacífica, con el fin de estimular el acercamiento entre los actores del conflicto social.</li> </ul>

<b>Programa Presidencial de derechos humanos y DIH</b>	<b><u>Protección y Prevención del desplazamiento.</u></b>	-Equipo Nacional de Asesores	- Recopilación estadística acerca del conflicto armado y las violaciones del DIH y de los DH. - Elaboración de informes acerca de los factores del conflicto y sus consecuencias en el desplazamiento.
		-Observatorio de Derechos Humanos	- Promoción y construcción de espacios humanitarios para la atención de la población desplazada - Apoyo a las entidades judiciales en la investigación de DIH y de los DH.
<b>Ministerio de Defensa Nacional</b>	<b><u>Protección y Prevención del desplazamiento.</u></b>	-Directiva 008 de 1998	- Participación en la puesta en marcha y acción en el Sistema de Alertas Tempranas
		-Fuerza Pública	- Implementación de los lineamientos estatuidos en la Directiva 008 de 1998.
	<b><u>Programa de Atención Humanitaria de Emergencia</u></b>	-Personal de Fuerza Pública y Equipos dispuestos conforme a los manuales específicos y normas de protección según el D. I. H.	- Creación de condiciones de seguridad de carácter general. - Vigilancia y control de las zonas de asentamiento provisional de las personas y familias desplazadas. - Aplicación de normas del DIH.
<b>Ministerio de la Protección Social</b>	<b><u>Protección y Prevención del desplazamiento</u></b>	-Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA.	- Ley 1122 del 2007. Universalización de la cobertura en salud, que para la población en situación de desplazamiento cuenta con financiación plena del FOSYGA.
		-Grupo Interno de Trabajo de Poblaciones Prioritarias de la Dirección General de Promoción Social.	- Asistencia técnica para responder a las necesidades de protección social de las víctimas del desplazamiento forzoso.
		- Dirección General de Promoción Social.	- Prevención del trabajo infantil y protección de los jóvenes trabajadores a nivel nacional. - Información y orientación en derechos laborales a desplazados y capacitación en normatividad laboral con aplicación a iniciativas productivas de los desplazados. - Sistemas de información. Ajuste de los lineamientos jurídicos y técnicos que establecen los parámetros para la recolección, procesamiento y remisión de la información de atenciones por parte de las entidades territoriales, ARS y EPS, y cruce de información con los reportes de las entidades territoriales, registro de Acción Social y Base de Datos Única. - Intervención psicosocial con población desplazada. - Atención integral en salud a la población desplazada por la violencia sin ninguna afiliación al SGSSS. - Acciones de detección temprana y protección específica del POS - POS-S y las acciones del plan de atención básica. - Afiliación al régimen subsidiado de población desplazada por la violencia.

<b>Ministerio de Educación</b>	<b><u>Protección y Prevención del desplazamiento</u></b>	-Equipo Humano y Técnico del sistema nacional	- Proyecto de Educación para la democracia.
		-Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales	- Comunicación y divulgación.
	<b><u>Programa de Atención Humanitaria de Emergencia</u></b>	-Equipo Humano y Técnico al interior del Ministerio	- Focalización - Adecuación de instalaciones educativas provisionales
		-Secretaría de Educación Departamentales, Distritales y Municipales	- Revisión y ajustes de alternativas pedagógicas y curriculares.
-Talleres de capacitación		- Capacitación de docentes y agentes educativos	
		-Diseño, elaboración y desarrollo de alternativas pedagógicas adaptables.	-Atención psicosocial.
	<b><u>Consolidación de Programas de Estabilización Socioeconómica</u></b>	-Equipo humano y técnico dispuesto al interior del sistema nacional de educación.	- Focalización
		- Secretaría de Educación Departamentales, Distritales y Municipales	- Revisión y ajustes de alternativas pedagógicas y curriculares.
		-Talleres de capacitación	- Capacitación de docentes y agentes educativos
		- Diseño, elaboración y desarrollo de alternativas pedagógicas adaptadas.	- Implementación de opciones educativas. - Asistencia técnica. - Comunicación y divulgación. - Ampliación de Cobertura.
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF</b>	<b><u>Protección y Prevención del desplazamiento.</u></b>	-Apoyo a medios de comunicación masiva o tradicional	- Apoyo a comunidades en riesgo de desplazamiento vinculadas al ICBF, por medio de agentes educativos y funcionarios del nivel zonal.
		-Apoyo a la difusión de normas de convivencia, DIH y DH.	-Información y sensibilización a comunidades receptoras de población desplazada.
		-Diseño y difusión de contenidos específicos a través de una nueva estrategia de medios.	- Formación y Capacitación de los funcionarios de los centros zonales y regionales sobre el programa, competencias, derechos humanos, DIH, metodologías, Trabajo con Población afectada.

	<p><b><u>Programa de Atención Humanitaria de Emergencia</u></b></p> <p>Población: Mujeres gestantes y lactantes, niñas y niños menores de 7 años y población en edad escolar que se encuentran en situación de desplazamiento individual, familiar o masivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Censo de población desplazada.</li> <li>- Guías de alimentación en el programa.</li> <li>- Lineamientos de Programación.</li> <li>- Plan de atención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suministro de complemento alimentario por un período de 3 meses prorrogables a otros 3 meses, en coordinación con las demás entidades del SNAIPD.</li> <li>- Detección, coordinación y vinculación a programas del sector salud de la población objetivo del ICBF.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes de acción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atención en el programa de Recuperación Nutricional a los niños menores de 7 años que se hallen en desnutrición aguda.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación con sector salud, ONG y organizaciones encargadas de la prestación de servicios en salud y con las encargadas del programa nutricional</li> <li>- Coordinación con personal de regionales, agencias y centros zonales, así como son otras entidades del sistema de atención.</li> <li>- Reubicación de Unidades de servicio.</li> <li>- Ubicación transitoria de niñas y niños en hogares comunitarios, infantiles o sustitutos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización y participación en Programas de Atención Psicosocial.</li> </ul>
	<p><b><u>Consolidación de Programas de Estabilización Socioeconómica</u></b></p> <p>(Población: Comunidad en situación de desplazamiento)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de atención.</li> <li>- Apoyo para la participación de la comunidad en los programas productivos de seguridad alimentaria.</li> <li>- Coordinación con sector salud y ONG para la vigilancia nutricional de niños y niñas</li> <li>- Manual de Procedimiento OPRS-6139</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación nutricional.</li> <li>- Coordinación para la producción de alimentos de alto valor nutricional y su utilización a nivel familiar.</li> <li>- Vigilancia nutricional.</li> <li>- Complementación alimentaria en el marco de OPSR -6131.</li> </ul>
	<p>(Población: Mujeres gestantes, lactantes, niñas y niños menores de 7 años y población escolar que se encuentren en situación de desplazamiento individual, familiar o masivo).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculación de Regionales y Centros Zonales en la elaboración de Planes de Atención.</li> <li>- Censo de Población desplazada y Plan de Atención.</li> <li>- Lineamientos de Programación.</li> <li>- Reubicación de Unidades de Servicio.</li> <li>- Ubicación de niñas y niños en programas regulares del ICBF.</li> <li>- Desarrollo de nuevas alternativas y modalidades de atención.</li> <li>- Código del Menor y la Infancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en la elaboración del plan de atención básica en zonas de retorno o reubicación.</li> <li>- Complementación alimentaria y atención psicosocial a la población objetivo del ICBF de acuerdo con su situación particular, por medio de programas regulares y el desarrollo de nuevas alternativas y modalidades de atención a la población desplazada.</li> <li>- Aplicación de medidas de protección a menores de edad abandonados o que requieran protección especial.</li> <li>- Coordinación para vincular a la población objeto de régimen subsidiado de seguridad social.</li> </ul>

<p><b>Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional</b></p>	<p><b><u>Protección y Prevención del desplazamiento</u></b></p>	- Unidades territoriales de Acción Social.	- Elaborar diagnóstico de riesgo, valoración de las dinámicas de desplazamiento en asocio con la demás entidades de este componente.
		- Sistema de información de población desplazada (SIPOD).	
	<p><b><u>Programa de Atención Humanitaria de Emergencia</u></b></p>	- Unidades de atención y ONG operadores	
		* Esquema de administración delegada, Comités municipales, distritales y departamentales	
	<p><b><u>Consolidación de Programas de Estabilización Socioeconómica</u></b></p>	- Unidades territoriales, Comités municipales, distritales y departamentales, Programa Nacional de desplazados.	
		-Instructivos jurídicos en temas relacionados con tierras, vivienda, salud, educación, generación de ingresos, crédito y capacitación.	- Participación el Comité Operativo del SAT, con el fin de brindar información acerca de las tendencias del desplazamiento, impulso y apoyo de programas orientados a la sensibilización de los distintos sectores gubernamentales y no gubernamentales.
		-Manuales de procedimiento del Fondo de capitalización y garantías. *Fiduciarias del sector financiero formal.	- Brindar atención humanitaria integral a la población desplazada.
	<p><b><u>Fortalecimiento de la capacidad Institucional</u></b></p> <p>Población: Comités departamentales, distritales y municipales de atención a la población desplazada.</p>	- Unidades Territoriales de Acción Social y manuales de procedimiento. Programas Nacional de atención a la población desplazada.	- Atención en: alimentación, alojamiento temporal, aseo personal, manejo de abastecimientos, transporte de emergencia, gastos funerarios.
		-Manuales de instructivos.	- Asistencia en los procesos de retorno y reubicación de la población desplazada a través de proyectos productivos individuales y asociativos, proyectos de generación de ingresos y empleo, proyectos de seguridad alimentaria.

<b>Sector Agrario (Ministerio de Agricultura y el INCODER)</b>	<b><u>Protección y Prevención del desplazamiento</u></b>	-Equipo Regional	- Registro y protección de bienes abandonados o susceptibles de serlo a causa del desplazamiento forzado.
	<b><u>Consolidación de Programas de Estabilización Socioeconómica</u></b>	-Equipo Nacional	- Generar posibilidades de trabajo en predios de paso. - Generar proceso de titulación de predios baldíos, adjudicación de tierras y permutas. - Línea especial de crédito para los desplazados. - Definición de prioridades para el programa de dotación de tierras a desplazados. - Asignación de cupos presupuestales.
		- Grupos de trabajo regionales. UMATAS y personal técnico de las instituciones.	- Estudio, aprobación y desembolso del valor de la tierra. - Estudio, aprobación y desembolso de para el desarrollo de proyectos productivos. - Formulación de proyectos concertados con la comunidad. - Capacitación, Asesoría y acompañamiento de la gestión empresarial. - Acompañamiento a la comunidad en la formulación, desarrollo y consolidación de proyectos productivos. - Seguimiento a procesos productivos. - Capacitación técnica agropecuaria, orientada a fortalecer las prácticas y conocimientos tradicionales. - Incorporar tecnologías apropiadas que garanticen sostenibilidad y competitividad de los proyectos productivos. - Inserción de productos agropecuarios a mercados regionales locales.
<b>Servicio Nacional de Aprendizaje SENA</b>	<b><u>Consolidación de Programas de Estabilización Socioeconómica</u></b>	-Asistencia técnica  -Porcentaje de participación	-Priorización del acceso al programa de capacitación a jóvenes desempleados.
<b>Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial</b>	<b><u>Consolidación de Programas de Estabilización Socioeconómica</u></b>	-Asistencia técnica	- Desarrollo de planes de vivienda.
		-Formulación de planes especiales de vivienda	- Mejoramiento integral de vivienda y entorno.
		-Asignación y entrega de subsidios de vivienda familias desplazadas	
<b>Comités Departamentales, Distritales y Municipales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia</b>		-Entidades y autoridades miembro de los Comités Departamentales, distritales y Municipales (artículo 8 de la Ley 387 de 1997)	- Brindar atención oportuna a la población desplazada en cada una de las fases que conforman tal situación. - Trabajar como miembros del SNAIPD en los niveles locales.

ANEXO 2

**Órdenes impartidas por la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia T-025 de 2004**

	CARACTERÍSTICAS	ÓRDENES
<p style="text-align: center;"><b>ÓRDENES COMPLEJAS</b></p>	<p>-Exigen procesos de ejecución compleja, involucran a varias autoridades y requieren acciones coordinadas.</p> <p>-Tienen como finalidad la superación del estado de cosas inconstitucional y la protección de los derechos de la toda la población desplazada, independientemente de que hayan acudido o no a la acción de tutela.</p> <p>-Buscan que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada.</p> <p>- Conforme al artículo 27 del decreto 2591 de 1991, la Corte conserva la competencia para vigilar su cumplimiento, pues durante el trámite de la revisión de tutelas, la Corporación actúa como juez de tutela.</p>	<p><b>a.</b> Presupuesto, generación de políticas públicas y superación de falencias institucionales: Comunicar al Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada el estado de cosas inconstitucional (en calidad de órgano competente para la formulación de la política y para garantizar la asignación presupuestal para su desarrollo) para que sea esta instancia la que determine la forma como pueda superarse la insuficiencia de recursos y las falencias institucionales:</p> <p>1. 31 de marzo de 2004: (i) Precisar la situación actual de la PD; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal; (iii) definir el porcentaje de participación de la Nación, los entes territoriales y la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de los recursos; y (v) prever un plan de contingencia en el caso en que los recursos de los entes territoriales y de la cooperación internacional no lleguen.</p> <p>2. Dentro del año siguiente a la sentencia, Acción Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia y la Dirección de Planeación Nacional para lo de su competencia, deberán realizar los esfuerzos necesarios para que la obtención de los recursos necesarios se logre. Si determinan que ello no es posible: (i) redefinición de las prioridades (ii) y redefinición de la política. Ello debe hacerse de manera pública, con la participación de la población desplazada y en todo caso respetando los mínimos de protección indicados en la sentencia. La redefinición de la política no puede ser discriminatoria, ineludiblemente necesaria, con las medidas temporales y condicionadas a que en un futuro cuando las circunstancias lo permitan se retorne a su avance progresivo.</p> <p><b>b.</b> Participación de la población desplazada en el diseño de la política. Cualquier tipo de decisión orientada a la superación del estado de cosas inconstitucional debe contar con la participación de la población desplazada. Esto se concreta en: (i) conocer con anterioridad la decisión proyectada; (ii) tener la oportunidad de hacerle observaciones; y (iii) la valoración de las observaciones hechas.</p> <p><b>c.</b> Responsabilidades de los entes territoriales: el Ministerio del Interior y de Justicia promoverá entre los gobernadores y alcaldes la adopción de las medidas necesarias para la protección por parte de estos de la PD.</p> <p><b>d.</b> Falencias en la capacidad institucional: El CNAPD deberá dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de la sentencia, adoptar un programa de acción con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias de la capacidad institucional.</p> <p><b>e.</b> Protección de los mínimos: El CNAPD deberá, dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de la sentencia, concluir acciones encaminadas a la protección de los derechos mínimos de la PD.</p>

		<p>f. Las autoridades responsables no deben incurrir en prácticas inconstitucionales para permitir el acceso a la atención (v.g. las acciones de tutela como requisito previo para acceder a un derecho). La manera en que deben responderse las solicitudes: (i) incorporación en la lista de desplazados peticionarios; (ii) informarle dentro de los 15 siguientes cuándo se le dará respuesta a su solicitud; (iii) indicarle si la solicitud cumple con los requisitos de la solicitud y orientarle de cómo debe presentarla; (iv) si no hay recursos, adelantará los trámites para su gestión; (v) si hay recursos, le señalará cuándo y cómo podrá hacer efectiva su solicitud.</p> <p>g. Todas las autoridades deben asegurarse que la PD reciba un trato digno y respetuoso de sus derechos cuando tramita una solicitud. Acción Social se encargará de capacitar a los funcionarios. Cada funcionario le informará al desplazado sobre su Carta de Derechos.</p>
<p><b>ÓRDENES SIMPLES</b></p>	<p>-Órdenes de acción o abstención en cada una de las acciones de tutela acumuladas.</p> <p>-Involucran solamente a la autoridad accionada.</p> <p>-Son el resultado de la aplicación del precedente jurisprudencial correspondiente.</p> <p>-La vigilancia de su cumplimiento es conforme a los artículos 27 y 36 del decreto 2591 de 1991.</p>	<p>a. Solicitudes de acceso a programas de estabilización socioeconómica: en particular las entidades accionadas en las sentencias T-721, T-602, T-669 y T-419, todas de 2003, deben dar respuesta dentro del mes siguiente a la comunicación de la sentencia T-025 de 2004.</p> <p>b. Solicitudes de ingreso al SUR: Acción Social deberá evaluar la situación de los peticionarios en un término de ocho días. Verificadas las condiciones se dará acceso inmediato al registro, frente a la causa analizada en la sentencia T-215 de 2002.</p> <p>c. Solicitudes de entrega de ayuda humanitaria de emergencia: Acción Social hará efectiva la atención en un plazo de ocho días (previa la evaluación de las necesidades del peticionario). El mismo término aplica para la solicitud de prórrogas.</p> <p>d. Solicitudes de acceso al sistema de seguridad social en salud y entrega de medicamentos: Acción Social y las secretarías de salud de las entidades territoriales harán efectivo el acceso y la entrega de los medicamentos dentro de los 15 días siguientes, en los casos analizados en las sentencias T-419, T-790 y T-645 de 2003.</p> <p>e. Solicitudes de acceso al sistema educativo: Acción Social y secretarías de educación de las entidades territoriales adelantarán las gestiones para garantizar el acceso al sistema educativo dentro del mes siguiente, para los casos analizados en las sentencias T-268 de 2003 y T-215 de 2002.</p> <p>f. Solicitud de protección de tierras, propiedades y posesiones: Acción Social incluirá como parte de la información solicitada a los desplazados, la información sobre los inmuebles abandonados, el título y las características básicas del inmueble para que se proceda a la aplicación del Decreto 2007 de 2001.</p> <p>g. Solicitudes de conformación de los comités territoriales: No es una orden específica por cuanto no existe ningún derecho fundamental vulnerado con la conformación de dicho órgano. Sin embargo, los órdenes complejas comprenden dicha solicitud por cuanto cada entidad territorial debe determinar cómo cumplirá su deber de protección a la población desplazada.</p> <p>h. Solicitudes de desvinculación del núcleo familiar y continuación de la atención: en los casos donde halla sido solicitada la Corte concede la tutela.</p>

## ANEXO 3

## Autos de cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 proferidos por la Corte Constitucional colombiana a partir del año 2005 hasta mayo de 2007

AUTO	TEMA	ÓRDENES
Auto 176 de 2005	Órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la PD.	<p>1. Primero de diciembre de 2005. Ministerio de Hacienda, Acción Social, Departamento Nacional de Planeación: Elaborar un cronograma que debe señalar a qué ritmo y mediante qué mecanismos se destinarán los recursos estimados por el DNP como necesarios para la implementación de la política. Éste debe incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monto de dinero asignado: (i) Por vigencia fiscal; (ii) desagregado de acuerdo a su proveniencia (nación, entes territoriales, cooperación internacional); (iii) individualización de personas y organismos responsables; (iv) los recursos que provienen de cada entidad responsable; (v) entidades responsables de su ejecución; y (vi) diferenciación de los recursos que serán destinados a la población vulnerable de los que serán destinados a la PD.</li> <li>• La fecha en que se cumplirá con el estimativo calculado por la DNP.</li> </ul> <p>2. El estimativo debe ser actualizado periódicamente, aún cuando el Gobierno exprese que la consecución de dicho monto será gradual. El momento y el ritmo mediante el cual se avanzará en el cumplimiento de los objetivos habrá de ser razonable, pero progresivo y sostenido.</p> <p>3. Todas las entidades responsables deben facilitar la información que requiera el Ministerio de hacienda, el Director de Acción Social y el DNP para el cumplimiento del auto.</p> <p>4. El Ministerio de Hacienda enviará un informe señalando, de acuerdo con cada vigencia fiscal una vez se logre el estimativo hecho por el DNP, el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado a la atención de la PD, que contenga una descripción de los responsables y de la forma en que será ejecutado.</p> <p>5. El Ministerio de Hacienda y Acción Social, finalizada cada vigencia fiscal hasta el momento en el que se cumpla con el estimativo definido por el DNP, enviará un informe correspondiente a cada vigencia, indicando: (i) Montos ejecutados para la atención a PD por cada entidad nacional; (ii) priorización de cada entidad en la atención a la PD; (iii) cumplimiento del cronograma de la orden 1.</p> <p>6. Seguimiento por parte de la Contraloría General de la República.</p>

		<p>7. Cada entidad debe tener en cuenta la prelación constitucional que tiene el gasto público destinado a la población desplazada dentro del gasto público social.</p>
<p><b>Auto 177 de 2005</b></p>	<p>Órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado.</p> <p>-Interés nacional e incidencia de entidades nacionales competentes en niveles territoriales.</p> <p>- Exigencia de atención específica, adecuada y oportuna según normas nacionales e internacionales.</p> <p>- Órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004 implican esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo.</p>	<p>1. Declarar que no se ha superado el ECI.</p> <p>2. El Ministerio del Interior debe diseñar, implementar y aplicar una estrategia de promoción y coordinación nacional y territorial que conduzca a que los entes territoriales asuman un mayor compromiso presupuestal y administrativo, para ello debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del compromiso de los entes territoriales en: Un mes: (i) situación actual de la PD; (ii) evolución del presupuesto asignado y ejecutado; (iii) infraestructura de atención e instancias de coordinación; (iv) especificidades de la PD (afrocolombianos, indígenas, campesinos); (v) prioridades de atención; (vi) factores negativos que han incidido en la falta de compromiso presupuestal y administrativo; (vii) evaluación de los resultados alcanzados. Un segundo informe en seis meses y un tercer informe en 12 meses.</li> <li>• Estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional, que le permitan saber: (i) volumen de recursos locales; (ii) demanda de atención; (iii) oferta de servicios locales; (iv) infraestructura local con la que se cuenta; (v) forma de complementación de los esfuerzos locales y nacionales; y (vi) mecanismos de coordinación.</li> </ul> <p>3. Estrategia de coordinación presupuestal (entes territoriales y nación) con indicadores de resultado y estímulos negativos y positivos según el cumplimiento.</p> <p>4. Definición de metas a corto, mediano y largo plazo para la estrategia de promoción y coordinación. Cronograma de seguimiento.</p> <p>5. Mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas.</p> <p>6. Diseño de estrategias de coordinación institucional complementaria (entes territoriales – nación).</p> <p>7. Divulgación periódica de información sobre la atención nacional y territorial a PD.</p> <p>8. Estrategia de participación de la PD.</p>

<p><b>Auto 178 de 2005</b></p>	<p>Órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutoria de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el ECI en materia de DFI.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incumplimiento de plazos fijados en sentencia T-025 de 2004 para superar estado de cosas inconstitucional.</li> <li>- Acciones que las entidades responsables a nivel nacional como territorial deben adoptar para superar el estado de cosas inconstitucional.</li> <li>- Plazo para culminar diseño e implementación de instrumentos y mecanismos para ejecutar órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004.</li> <li>- Exigencia de atención específica, adecuada y oportuna según normas nacionales e internacionales.</li> <li>- Órdenes impartidas en sentencia T-025 de 2004 implican esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo</li> </ul>	<p>1. Declarar que persiste el ECI.</p> <p>*Cada una de las siguientes entidades responsables deberán adoptar medidas en lo de su competencia para superar la falta de definición de metas; precariedad de mecanismos para superar las falencias institucionales; falta de indicadores de resultado; falta de mecanismos que permitan adoptar correctivos; falta de mecanismos de evaluación; falta de coordinación institucional; falta de información adecuada para la PD; falta en la respuesta oportuna a las solicitudes de la PD.</p> <p>2. Acción Social, el CNAPD deberá diseñar y aplicar los correctivos necesarios para la superación de los inconvenientes indicados, sobre la protección de los derechos mínimos de la PD. Adicionalmente, garantizar la participación de la PD en las decisiones que se tomen; diseñar el plan para la superación de las falencias institucionales.</p> <p>3. El CNAPD deberá implementar un plan de acción para la superación de las falencias institucionales.</p> <p>4. El Ministerio del Interior y de Justicia deberá adelantar acciones para la protección del derecho a la vida (SAT, Informes de riesgo, programas de protección a líderes).</p> <p>5. El Ministerio de la Protección Social deberá adelantar acciones para garantizar el derecho a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, el derecho a la salud de la PD.</p> <p>6. Acción Social deberá implementar un plan de acción para la protección del derecho a la subsistencia mínima de la PD; prevención y protección contra prácticas discriminatorias; autosostenimiento y estabilización socioeconómica; restablecimiento y retorno. Igualmente, coordinación de acciones para evitar las prácticas inconstitucionales por parte de los funcionarios; difusión de la carta de derechos básicos. Adicionalmente, culminar el proceso de caracterización.</p> <p>7. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial deberá implementar un plan de acción para la protección del derecho al alojamiento y vivienda básicos.</p> <p>8. El Ministerio de Educación deberá implementar un plan de acción para garantizar el derecho a la educación de la PD.</p>
--------------------------------	---	--

<p><b>Auto 218 de 2006.</b></p>	<p>Verificación de las medidas adoptadas para superar el ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del DI.</p>	<p>A. Órdenes relativas a la constatación de la persistencia del estado de cosas inconstitucional, a la precariedad y disparidad de los avances demostrados y a la presentación de un nuevo informe común sobre los avances obtenidos.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se ha superado el estado de cosas inconstitucional y no se ha avanzado en forma acelerada y sostenida en la adopción e implementación de las decisiones requeridas para asegurar el goce efectivo de los derechos de la PD.</li> <li>2. No se han suministrado razones que justifiquen el retraso en la adopción e implementación de las medidas requeridas para superar dicho estado de cosas inconstitucional.</li> <li>3. Con relación a los informes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los informes con las características señaladas se tendrá como un indicio de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005.</li> <li>• Ordenará que se devuelvan los informes de cumplimiento presentados por las entidades.</li> <li>• Los informes finales deben ser avalados por el CNAIPD dentro de un enfoque común que permita una evaluación concisa, armónica y articulada de la política pública a partir de indicadores confiables y significativos.</li> </ul> </li> <li>4. Constará que, respecto de las órdenes comunes impartidas en el Auto 178 de 2005, no se ha demostrado que los indicadores de resultado hayan sido adecuadamente construidos o aplicados.</li> <li>5. Las entidades que integran el SNAIPD antes del 13 de septiembre de 2006 deben enviar un informe de cumplimiento común, concreto y transparente, que aporte elementos de juicio significativos para demostrar que se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, con éstas especificaciones.</li> </ol> <p>B. Órdenes relativas al componente presupuestal de la política pública de atención a la población desplazada.</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director de Acción Social deberán presentar un informe en el cual indiquen de qué manera se han corregido las falencias y problemas presupuestales indicados.</p> <p>C. Órdenes relacionadas con el sistema de registro y el proceso de caracterización de la población desplazada.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Director de Acción Social remitirá un informe específico que permita apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el SUR y cuáles avances se han presentado en su operación, con especial atención a las diferentes falencias indicadas.</li> </ol>
---------------------------------	--	--

		<p>2. Igualmente, enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, que permitan medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005.</p> <p>D. Órdenes relativas al mejoramiento de la atención a las víctimas de desplazamientos recientes, en particular en cuanto a los componentes de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia.</p> <p>El Director de Acción Social especificará en un documento separado cómo se han provisto los distintos componentes del esquema de atención a la población desplazada a las víctimas de desplazamiento posteriores a la fecha de la sentencia y los autos citados, y en especial de los desplazamientos (...).</p>
<b>Auto 333 de 2006</b>	<p>Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas a Acción Social para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 en materia de desplazamiento interno – remisión de información para considerar la apertura de incidentes de desacato contra funcionarios de Acción Social.</p>	<p>Sin perjuicio de invadir la competencia del juez de primera instancia en la apertura de un incidente de desacato con ocasión del posible incumplimiento de las órdenes complejas de ejecución sucesiva que requieren la presencia del funcionario responsable para seguir avanzando en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento, la Corte Constitucional ordena:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que por Secretaría General se remitan al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que dicho Juzgado considere la procedencia de abrir incidentes de desacato contra los contratistas y funcionarios de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional mencionados en los apartados II-6, III-6, IV-5 y V-3, responsables de las áreas de (a) registro y caracterización de la población desplazada, (b) protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia, tanto en términos generales como a las víctimas de desplazamientos recientes en particular, (c) garantía del derecho al retorno y restablecimiento, (d) coordinación general del sistema nacional de atención a la población desplazada y (e) participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones que la conciernen.</li> </ul>

		<p>En ejercicio de su autonomía, y después de considerar el informe presentado por el Procurador General de la Nación y los fundamentos de sus conclusiones, así como las demás piezas procesales que requiera, el juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá deberá evaluar si se reúnen los presupuestos para dar inicio al referido incidente de desacato. En caso dado, habrá de determinar, primero, si considera procedente declarar que efectivamente se incurrió en un desacato por estar dadas las condiciones para que éste se configure, y, segundo, cuáles son las decisiones a adoptar. La Corte le remitirá y pondrá a su disposición la información que aquél considere necesaria para tomar las decisiones del caso.</p> <p>- Que por intermedio de Secretaría General se PONGA A DISPOSICION del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá la información adicional que éste requiera para considerar la apertura de un incidente de desacato contra los contratistas y funcionarios de Acción Social responsables de las cinco áreas mencionadas en el numeral anterior.</p>
<b>Auto 334 de 2006</b>	<p>Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006 necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – remisión información para considerar apertura de incidente de desacato contra un funcionario del Ministerio del Interior y de Justicia.</p>	<p>Sin perjuicio de invadir la competencia del juez de primera instancia en la apertura de un incidente de desacato con ocasión del posible incumplimiento de las órdenes complejas de ejecución sucesiva que requieren la presencia del funcionario responsable para seguir avanzando en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento, la Corte Constitucional ordena en el caso específico:</p> <p>- Remitir al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que éste considere la apertura de un incidente de desacato contra la, Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia</p>
<b>Auto 335 de 2006</b>	<p>Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – remisión información para considerar apertura de incidente de desacato contra un funcionario del INCODER.</p>	<p>Sin perjuicio de invadir la competencia del juez de primera instancia en la apertura de un incidente de desacato, considera la Corte Constitucional que la imposición de multas sucesivas parece ser la medida más adecuada en la consecución del cumplimiento de las órdenes complejas de ejecución sucesiva que requieren la presencia del funcionario responsable para seguir avanzando en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento. De ésta forma y con igual motivación ordena en el caso específico:</p>

		<p>- Remitir al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que éste considere la apertura de un incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del INCODER.</p> <p>-Poner a disposición del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá la información adicional que éste requiera para considerar la apertura de un incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad del INCODER y de un Profesional Especializado, por incumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.</p>
<b>Auto 336 de 2006</b>	<p>Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas al Ministro del Interior y de Justicia en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – traslado informes de evaluación.</p>	<p>Dadas las observaciones, conclusiones, y contenido de los informes de evaluación, se ordena a las distintas entidades responsables de la atención integral a la población desplazada que hacen parte del SNAIPD y que participan en el CNAIPD se pronuncien sobre el contenido de dichos informes. Razón por la cual :</p> <p>- Se correrá traslado al Director de Acción Social, como coordinador del Informe de Cumplimiento común entregado a la Corte el 13 de septiembre de 2006, de los documentos de evaluación, para que coordine la respuesta gubernamental a dichos documentos, con el fin contar con suficientes elementos de juicio para que la Corte Constitucional proceda a la evaluación de cumplimiento general de la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 176, 177, y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.</p>
<b>Auto 337 de 2006</b>	<p>Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, en lo que se refiere a indicadores de resultado.</p>	<p>Con el fin de dar aplicación a lo señalado en el Auto 218 de 2006, en el sentido de explorar la posibilidad de “adoptar indicadores provenientes de fuentes externas al Gobierno, para evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005”, la Sala Tercera de Revisión adoptará la siguiente metodología a fin de contar en el corto plazo con indicadores de resultado que permitan medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y en la garantía del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En este sentido establece:</p>

		<p>1.Solicitar al gobierno, a la Procuraduría General de la Nación, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la Nación que remitan a la Corte Constitucional, a más tardar el 12 de diciembre de 2006, un documento que contenga (i) la batería de indicadores de resultado diseñados y aplicados hasta el momento; (ii) la aplicación de esos indicadores de resultado ya diseñados; y (iii) la batería de indicadores de resultado propuestos, así no hayan sido aplicados, que permitirán medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.</p> <p>2.Igualmente invitar al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados como entidad que ha acompañado al gobierno en el proceso de diseño y adopción de indicadores de resultado, para que remita a la Corte Constitucional sus observaciones y recomendaciones sobre los indicadores de resultado que tengan en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y que podrían ser adoptados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.</p> <p>3.De los documentos allegados, la Corte Constitucional dará traslado a las demás entidades para que éstas elaboren un documento con observaciones sobre la pertinencia, utilidad y claridad de los indicadores presentados y propuestos, el cual deberá ser remitido a la Corte Constitucional a más tardar el 11 de enero de 2007.</p> <p>4.De las observaciones que se remitan, se dará traslado a todas las entidades que intervengan en este proceso, a fin de que cuenten con todos los elementos de juicio para proponer la batería de indicadores de resultado que deberían ser adoptados, y para participar en una sesión técnica donde se considerará la pertinencia de adoptar los indicadores diseñados y ya aplicados por las distintas entidades, así como de los nuevos indicadores propuestos en el curso de este proceso de discusión técnica.</p> <p>-Una vez concluido este proceso, se convocará a una sesión de información técnica ante la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en la cual se considerará la adopción de los indicadores de resultado más adecuados según los expertos convocados de cada entidad y organización, así como de la Comisión de Seguimiento, con base en los cuales se podrá evaluar el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno. En el evento en que en dicha sesión de información técnica deseen participar las organizaciones de población desplazada que han enviado sus informes de evaluación del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 176, 177, y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, éstas deberán indicar el nombre del experto que participará en dicha sesión.</p>
--	--	---

<b>Auto 027 de 2007</b>	Convocatoria a una sesión de información técnica ante la sala segunda de revisión de la corte constitucional en la cual se considerara la adopción de los indicadores de resultado de conformidad con lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 y en los autos 184 de 2004, 178 de 2005, 218, 266 y 337 de 2006.	Se determinan las entidades y organizaciones participantes, las reglas de intervención, los objetivos, la dinámica y la fecha de la sesión pública de información técnica para adoptar los indicadores de resultado que tengan en cuenta el criterio de “goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada”, con base en los informes presentados por los expertos convocados de cada una de las entidades y encargadas de la atención integral de la población desplazada. A dicha sesión también fueron invitados: la Comisión de Seguimiento a la Política de la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-
<b>Auto 058 de 2007</b>	Verificación del cumplimiento de las ordenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.	Remisión información al juzgado de instancia para considerar apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Profesional Especializado a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del INCODER, y contra los contratistas y funcionarios de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional mencionados en los apartados II-6, III-6, IV-5 y V-3 del Auto 333 de 2006, responsables de las áreas de (a) registro y caracterización de la población desplazada, (b) protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia, tanto en términos generales como a las víctimas de desplazamientos recientes en particular, (c) garantía del derecho al retorno y restablecimiento, (d) coordinación general del sistema nacional de atención a la población desplazada y (e) participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones que la conciernen.
<b>Auto 081 de 2007</b>	Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.	Remisión información al juzgado de instancia para considerar apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Profesional Especializado a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del INCODER, contra los contratistas y funcionarios de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional mencionados en los apartados II-6, III-6, IV-5 y V-3 del Auto 333 de 2006, responsables de las áreas de (a) registro y caracterización de la población desplazada, (b) protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia, tanto en términos

		<p>generales como a las víctimas de desplazamientos recientes en particular, (c) garantía del derecho al retorno y restablecimiento, (d) coordinación general del sistema nacional de atención a la población desplazada y (e) participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones que la conciernen, y contra la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia.</p>
<b>Auto 082 de 2007</b>	<p>Seguimiento Sentencia T-025 de 2004 y autos 176, 177 y 178 de 2005, 218, 266 y 337 de 2006. Seguimiento de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno.</p>	<p>Se ordena dar traslado al director de Acción Social, al ministro del interior y de justicia y a la directora del departamento nacional de planeación de los documentos enviados por la Defensoría del Pueblo y la comisión de seguimiento para que remitan a la corte a más tardar el 13 de abril de 2007, un informe con las observaciones y ajustes a los indicadores propuestos que estimen pertinentes y dar traslado del informe común de respuesta del gobierno y de los comentarios a los representantes de quienes participaron en la sesión técnica del 1º de marzo de 2007.</p>
<b>Auto 109 de 2007</b>	<p>Adopción de los indicadores de resultado de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 184 de 2004, 178 de 2005, 218, 266, 337 de 2006, 027 y 082 de 2007</p>	<p>Luego de analizar los indicadores que había presentado el Gobierno, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y el ACNUR, la Corte concluyó:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que desde el punto de vista de la pertinencia, adecuación y suficiencia de los indicadores propuestos por el Gobierno para medir el goce efectivo de los derechos a la luz de las pautas fijadas por la Corte, es posible distinguir tres grupos de indicadores: (1) indicadores que deberán ser rechazados por no cumplir con los requisitos señalados para la adopción de los indicadores de goce efectivo de derechos; (2) indicadores que a pesar de cumplir con algunos criterios aún tienen vacíos significativos; (3) indicadores que pueden ser adoptados porque cumplen con los requisitos señalados, así deban ser en el futuro perfeccionados.</li> </ol> <p>1.1. Dentro del primer grupo de indicadores que serán rechazados, se encuentran los indicadores principales, así como sus indicadores complementarios y sectoriales asociados que fueron presentados por el Gobierno. Particularmente, respecto de los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad, toda vez que no resulta pertinente medir con el mismo indicador o grupo de indicadores derechos que tienen contenido distinto y que requieren para su protección y garantía medidas específicas separables. Tampoco resultan adecuados para proveer a la Corte Constitucional información relevante para decidir si se está avanzando, retrocediendo o si hay estancamiento en el goce efectivo de cada derecho o en la superación del estado de cosas inconstitucional.</p>

	<p>1.2. En el segundo grupo encontramos indicadores, que a pesar de cumplir con algunos de los criterios descritos por la Corte para identificar el avance, retroceso o estancamiento en el goce efectivo de cada derecho, pueden ser adoptados en el presente Auto, a pesar que aún tengan vacíos significativos que deban ser llenados; sobresaliendo en particular dos falencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecto de todos los derechos, el gobierno no ha introducido de manera sistemática el enfoque diferencial respecto de los sujetos de especial protección constitucional, tales como las mujeres, los niños, los ancianos, las personas con discapacidad, los indígenas y los afrocolombianos.</li> <li>• Los indicadores sobre el derecho al retorno, pues los presentados sólo han cobijado los aspectos de estabilización socioeconómica y han dejado por fuera aspectos esenciales del derecho al retorno.</li> </ul> <p>1.3. En el tercer grupo se encuentran los indicadores relativos a la estabilización socioeconómica y al derecho a la identidad, los cuales cumplen con los requisitos señalados, y por lo mismo, serán adoptados en el presente auto como parámetro para medir el cumplimiento de una de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004.</p> <p>Adicionalmente la Corte señaló que aún persisten ámbitos trascendentales para los desplazados respecto de los cuales no se presentaron indicadores que permitan medir el goce efectivo de sus derechos. Tal es el caso de la asistencia inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia, así como la prevención del desplazamiento.</p> <p>Por lo anterior, resulta necesario adelantar un proceso acelerado para corregir las falencias de los indicadores propuestos, llenar los vacíos señalados y presentar nuevos indicadores para los que fueron rechazados, sin perjuicio de que de manera inmediata se proceda a la aplicación de los indicadores adoptados en el presente auto así como a efectuar los demás avances necesarios respecto de las fallas señaladas.</p> <p>Así las cosas, entre los indicadores de goce efectivo de derechos, complementarios y asociados adoptados por el presente auto, se tienen:</p> <p><b>VIVIENDA</b></p> <p>Indicador de goce efectivo          – Habitación legal del predio (Hogar) – se habita legalmente el predio en condiciones dignas.</p>
--	---

		<p>Indicador complementario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- [Hogares con subsidios otorgados (Gobierno) + Otras fuentes de soluciones de vivienda + autogestión del hogar] /Hogares incluidos en el RUPD.</li> </ul> <p>Indicadores sectoriales asociados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes.</li> <li>- Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios.</li> <li>- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas.</li> <li>- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.</li> </ul> <p>SALUD</p> <p>Indicadores de goce efectivo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso al SGSSS – Todas las personas cuentan con afiliación al SGSSS.</li> <li>- Acceso a asistencia Psicosocial – Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron.</li> <li>- Acceso al esquema de vacunación – Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo.</li> </ul> <p>Indicadores complementarios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas afiliadas al SGSSS / Personas incluidas en el RUPD.</li> <li>- [Personas que reciben apoyo psicosocial (gobierno) + Otros operadores de servicios] / personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial.</li> <li>- [Niños con esquema de vacunación completo (0-7 años) – gobierno + Otros operadores de servicios] / Niños incluidos en el RUPD (0-7 años).</li> </ul> <p>Indicadores sectoriales asociados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mujeres en situación de desplazamiento en período de gestación que asisten a control prenatal.</li> <li>- Personas de PD que acceden a programas de salud sexual y reproductiva (12 años o más).</li> </ul> <p>EDUCACION</p> <p>Indicador de goce efectivo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia regular a niveles de educación formal</li> <li>- Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años).</li> </ul> <p>Indicador complementario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años) – gobierno + Otros (privados) ]/ Niños incluidos en el RUPD.</li> </ul> <p>Indicadores sectoriales asociados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo / Niños incluidos en el RUPD (5-17 años).</li> </ul>
--	--	--

		<p><b>ALIMENTACION</b></p> <p>Indicador de goce efectivo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Disponibilidad de alimentos en forma suficiente</li> <li>– Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos.</li> <li>– Cuidado infantil – Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor.</li> </ul> <p>Indicador complementario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– [Hogares con alimentación suficiente (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Hogares incluidos en el RUPD.</li> <li>– [Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar] / Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años).</li> </ul> <p>Indicadores sectoriales asociados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Hogares atendidos con ayuda humanitaria / Total de hogares incluidos en el RUPD.</li> <li>– Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD.</li> <li>– Adultos mayores con complemento alimentario/ Personas incluidas en el RUPD (60 o más años).</li> <li>– Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias.</li> <li>– Hogares beneficiados con atención inmediata / hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público.</li> <li>– Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias.</li> <li>– Niños menores de 6 años beneficiarios desayunos infantiles.</li> <li>– Niños beneficiarios de restaurantes escolares.</li> <li>– Niños beneficiarios de programas de atención al menor.</li> </ul> <p><b>GENERACIÓN DE INGRESOS</b></p> <p>Indicador complementario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Hogares en los que al menos uno de sus miembros se beneficia de programas de generación de ingresos o proyectos productivos (gobierno) + proyectos de otras fuentes + Autogestión del hogar (empleo remunerado u otros) / Hogares incluidos en el RUPD.</li> </ul> <p>Indicadores sectoriales asociados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Hogares con proyectos de generación de ingresos o vinculación laboral.</li> <li>– Personas beneficiadas con procesos de formación (urbana y rural).</li> <li>– Hogares acompañados en procesos de retorno vinculados a proyectos de generación de ingresos / Hogares acompañados en procesos de retorno.</li> </ul>
--	--	--

		<p>– Adultos mayores beneficiarios del programa de protección social (PPSAM) / Personas incluidas en el RUPD (60 o más años).</p> <p><b>IDENTIDAD</b></p> <p>Indicador de goce efectivo</p> <p>– Posesión de documentos de identidad – Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos.</p> <p>Indicador complementario</p> <p>– Personas identificadas / Personas incluidas en el RUPD.</p> <p>Indicadores sectoriales asociados</p> <p>– Personas identificadas con cédula de ciudadanía /Personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD.</p> <p>– Niños con tarjeta de identidad (8-17 años) / Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD.</p> <p>– Personas con registro civil.</p> <p>– Libretas militares entregadas a población desplazada.</p> <p><b>ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA</b></p> <p>– Inserción de los hogares desplazados al Sistema de Protección Social – Porcentaje de familias que gradualmente cumplen con los 9 criterios de estabilización.</p> <p>Todos los indicadores adoptados en el presente Auto son de aplicación inmediata, así deban ser perfeccionados por el gobierno con posterioridad a su adopción.</p>
<p><b>Auto 121 de 2007</b></p>	<p>Remisión de información para considerar apertura de incidente de desacato promovido ante la Corte Constitucional contra el señor Presidente de la República, Dr. Álvaro Uribe Vélez y otros funcionarios accionados en la tutela T-025 de 2004, por el incumplimiento de la misma.</p>	<p>Remisión al juzgado de instancia para que se considere la apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 con el fin de que dicho Tribunal considere la procedencia de abrir incidentes de desacato contra al señor Presidente de la República, Dr. Álvaro Uribe Vélez y los demás funcionarios accionados.</p>

<b>Auto 130 de 2007</b>	Convocatoria a una sesión de información técnica para verificar las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno, desde la perspectiva de los niños y adolescentes desplazados.	<p>Se ordena citar a la sesión técnica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF);</li> <li>2. El Viceministro de Salud y Protección del Ministerio de la Protección Social;</li> <li>3. El Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional;</li> <li>4. La Subdirectora de Atención a la Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social);</li> <li>5. Los demás que de otras entidades gubernamentales manifiesten por escrito su intención de participar en dicha sesión.</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Invitar a la organización "Plan", a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, a los representantes de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, que estén haciendo el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 desde la perspectiva de los niños y adolescentes en condición de desplazamiento y al representante designado para el efecto por la Oficina en Colombia del ACNUR.</li> <li>- Disponer que los temas a tratar en la sesión serán aquellos señalados en la sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento en relación con la necesidad de introducir, en aplicación del principio de diferenciación, criterios de especificidad a la política pública de atención a la población desplazada, y medidas específicas que respondan adecuadamente a la situación de los niños y adolescentes en condición de desplazamiento, así como aquellos temas mencionados por las organizaciones que representan a este grupo poblacional ante la Corte.</li> </ul>
<b>Auto 131 de 2007</b>	Seguimiento de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno, desde la perspectiva de género.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordena dar de traslado de los escritos recibidos por la Corte Constitucional en relación con el enfoque de género dentro de la política de atención a la población desplazada, a la Subdirectora de Atención a la Población Desplazada de Acción Social, el Viceministro de Salud y Protección del Ministerio de la Protección Social, el Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional, el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director del SENA, la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, para que éstos se pronuncien sobre los planteamientos y propuestas contenidos en estos informes.</li> <li>- Ordena dar traslado de dichos escritos a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, y ACNUR, para que remitan a la Corte Constitucional sus observaciones sobre la forma como fueron ajustados por el gobierno los indicadores propuestos, así como sobre el diseño y características de los mismos.</li> </ul>

<p><b>Auto 167 de 2007</b></p>	<p>Seguimiento de la sesión de información técnica sobre la protección de los derechos de los menores de edad en situación de desplazamiento interno.</p>	<p>Ordena al Director de Acción Social, que dentro del término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, presente a la Corte Constitucional, un informe sobre los distintos aspectos que quedaron sin respuesta durante la sesión de información técnica y que se pronuncie sobre la afirmación efectuada por la Directora del ICBF durante la sesión técnica de información, en el sentido de que esta última entidad no cuenta con programas específicamente dirigidos a la atención de los menores de edad desplazados, con el fin de que manifieste cómo, en su condición de coordinador de la Acción Social respecto de los desplazados, ha cumplido sus responsabilidades en relación con el ICBF.</p>
<p><b>Auto 169 de 2007</b></p>	<p>Seguimiento de los planteamientos de la Directora del ICBF durante la sesión de información técnica sobre la protección de los derechos de los menores de edad en situación de desplazamiento interno.</p>	<p>Ordena a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que dentro del término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, se pronuncie ante la Corte Constitucional sobre la afirmación por ella efectuada durante la sesión técnica de información, en el sentido de que la entidad que dirige no cuenta con programas específicamente dirigidos a la atención de los menores de edad desplazados, por considerar innecesario distinguir entre los niños y adolescentes beneficiarios de sus componentes ordinarios de atención o si tales programas de hecho existen, y en caso de existir, cuál es su contenido e impacto diferencial, así como los resultados obtenidos. En caso de que el ICBF no cuente con dichos programas específicos, la Directora deberá expresar las razones detalladas de ello, y el impacto diferencial que causan los programas ordinarios de atención, particularmente sobre el goce efectivo de los derechos prevalecientes de los niños desplazados, así como mostrar los resultados obtenidos en cuanto a los menores desplazados.</p>
<p><b>Auto 170 de 2007</b></p>	<p>Seguimiento de la sesión de información técnica sobre la protección de los derechos de los menores de edad en situación de desplazamiento interno, en relación con el derecho a la educación.</p>	<p>- Ordena a la Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media que, dentro del término perentorio e improrrogable de tres (3) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, presente a la Corte Constitucional, un informe sobre las medidas adoptadas por el Gobierno para garantizar el goce efectivo del derecho a la educación de los menores de edad en situación de desplazamiento en el país y sus derechos conexos, con referencia a los temas específicos relacionados que se mencionaron, durante la sesión técnica de información.</p> <p>-Ordena compulsar copia de la presente providencia al señor Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.</p>

<b>Auto 171 de 2007</b>	Seguimiento de la sesión de información técnica sobre la protección de los derechos de los menores de edad en situación de desplazamiento interno, como víctimas del delito de reclutamiento forzado y otras violaciones de la ley penal.	Solicitar al señor Fiscal General de la Nación que, dentro de un término breve y prudencial, informe a la Corte Constitucional, sobre el adelantamiento de investigaciones penales en relación con los graves delitos que fueron denunciados en la sesión técnica como hechos punibles de frecuente comisión contra los menores de edad en situación de desplazamiento.
<b>Auto 200 de 2007</b>	Adopción de medidas de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo.	<p>-Ordena constatar que el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección, en el marco del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional existente en el campo del desplazamiento interno en el país y declarado en la sentencia T-025 de 2004.</p> <p>- Ordena al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que, dentro del término improrrogable de un (1) mes contado a partir de la comunicación del presente Auto, gestione el diseño de un Programa específico para la superación de las falencias de diseño e implementación. Este Programa deberá incluir un cronograma detallado de implementación cuya ejecución no puede exceder de tres (3) meses a partir del momento en el que el Programa sea aprobado, para superar las falencias indicadas. Una vez dicho Programa sea aprobado, al finalizar el término inicial para su diseño, ha de ser remitido al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a la Corte Constitucional. Luego de la implementación de dicho Programa, también habrá de rendirse un informe detallado de cumplimiento a las mismas autoridades.</p> <p>- Ordena al Director del Programa del Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que, dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente auto, adopte las medidas necesarias para que en lo sucesivo, la presunción de riesgo sea aplicada a cada uno de los líderes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo que cumplan con sus condiciones de aplicación, para garantizar el cumplimiento de los deberes mínimos de las autoridades en relación con sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal.</p>

		<p>- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de un líder y representante de la población desplazada, se ORDENA al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en su caso la presunción constitucional de riesgo que le ampara en su condición de tal. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación del presente Auto, adoptar una medida de protección que sea adecuada fácticamente a las circunstancias reales del peticionario, para proteger de forma eficaz su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia, la cual deberá mantenerse mientras subsista el riesgo extraordinario que pende sobre éste. Al momento de impartir la medida de protección el Ministerio habrá de comunicarle expresamente su decisión, justificando la adopción y la eficacia de la misma. Dicha decisión está sujeta a los recursos de ley, para efectos de permitir la participación activa del beneficiario en el diseño e implementación de las medidas impartidas. Se dará un término de cinco (5) días hábiles a partir de la comunicación del presente Auto para finalizar el proceso de evaluación, diseño e implementación efectiva de la medida de protección.</p> <p>- Como medida urgente de protección, para efectos de prevenir la consumación del riesgo que se ha acreditado contra la vida y seguridad personal de varios líderes y representantes de la población desplazada en el departamento del Tolima, se ORDENA al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia que aplique en sus casos la presunción constitucional de riesgo que les ampara. En consecuencia, el Director del Programa de Protección deberá, dentro del término estricto e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir de la comunicación de la presente providencia, adoptar una medida de protección que cumpla los términos anteriormente mencionados, en cuanto a eficacia y oportunidad, y que podrá ser objeto de contradicción e implementación según lo señalado.</p>
--	--	--

## ANEXO 4

**Funciones de las entidades y autoridades públicas relativas a la atención de las víctimas en la aplicación de la Ley 975 de 2005 y el Decreto 4760 de 2005<sup>186</sup>**

PODER PÚBLICO	ENTIDAD ENCARGADA	AUTORIDAD ENCARGADA	FUNCIONES
<b>RAMA JUDICIAL</b>	<b>FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>	<b>EN GENERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigará de manera exhaustiva, seria y diligente las conductas que violen los derechos humanos.</li> <li>• Deberá adelantar las investigaciones y cruces de información que sean conducentes para determinar la existencia, ubicación y estado de todos los bienes cuya titularidad real o aparente corresponda a miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley y podrá solicitar al Magistrado de Control de Garantías la adopción de medidas cautelares sobre los mismos.</li> <li>• Conocerá de entrega de bienes, que se dejarán a disposición del Fondo para la Reparación de las Víctimas para garantizar las reparaciones ordenadas.</li> <li>• Velará por la protección de la intimidad y seguridad de las víctimas y de los testigos.</li> </ul>
		UNIDAD NACIONAL DE FISCALÍA PARA LA JUSTICIA Y LA PAZ  <b>SEDE BOGOTÀ MEDELLÍN BARRANQUILLA (mas grupos satélites en todo el país)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deberá investigar, por conducto del fiscal delegado para el caso, con el apoyo del grupo especializado de policía judicial, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizaron las conductas punibles y los daños que individual o colectivamente se haya causado de manera directa a las víctimas.</li> <li>• Podrá remitir, a través del Tribunal Superior la orden de reparación a cargo del Fondo de Reparación.</li> <li>• Investigará y buscará el paradero de los desaparecidos o de las personas muertas, la ayuda para identificarlas y volverlas a inhumar según las tradiciones familiares y comunitarias.</li> </ul>

186 Esta información fue sistematizada y resumida de la Ley 975 de 2005 y del documento emitido por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR sobre funciones de las entidades que están encargadas de aplicar la Ley 975 de 2005. Ver [www.cnrr.org.co](http://www.cnrr.org.co).

		<p><b>FISCALES DELEGADOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serán los encargados, antes de realizar la audiencia de versión libre de averiguar de la verdad material. En la audiencia de formulación de la imputación solicitarán la adopción de las medidas cautelares sobre los bienes de procedencia ilícita que hayan sido entregados para efectos de la reparación a las víctimas.</li> <li>• Exclusivamente para efectos de la conciliación prevista en el incidente de reparación integral, el fiscal delegado que haya conocido del caso podrá solicitar la citación del Director de la Red de Solidaridad Social en su condición de ordenador del gasto del Fondo para la Reparación de las Víctimas.</li> </ul>
		<p><b>POLICÍA JUDICIAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigará el paradero de personas secuestradas o desaparecidas, e informará oportunamente a los familiares sobre los resultados obtenidos.</li> <li>• Elaborará y desarrollará el programa metodológico para iniciar la investigación, comprobará la veracidad de la información suministrada y esclarecerá esos hechos y todos aquellos de los cuales tenga conocimiento dentro del ámbito de su competencia.</li> </ul>
	<p><b>JUECES</b></p>	<p><b>SALA DE JUSTICIA Y PAZ DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL</b></p> <p><b>SEDE EN BOGOTÁ MEDELLÍN BARRANQUILLA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impondrá, por el término que decida, al imputado o acusado, los compromisos de comportamiento las obligaciones de reparación moral y económica a las víctimas y la extinción de dominio de los bienes que se destinarán a la reparación y vigilará el cumplimiento de las obligaciones de reparación.</li> <li>• A fin de proteger a las víctimas, los testigos, o a un acusado, podrá ordenar que una parte del juicio se celebre a puerta cerrada.</li> <li>• Al proferir sentencia, ordenará la reparación a las víctimas y fijará las medidas pertinentes, de tal forma determinará las obligaciones de reparación moral y económica a las víctimas y la extinción del dominio de los bienes que se destinarán a la reparación.</li> <li>• Examinará la pretensión del incidente de reparación integral y la rechazará si quien la promueve no es víctima o está acreditado el pago efectivo de los perjuicios y este fuere la única pretensión formulada, decisión que podrá ser objeto de impugnación en los términos de esta ley.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizará, sistematizará y conservará los archivos de los hechos y circunstancias relacionados con las conductas de las personas objeto de cualquiera de las medidas determinadas en el proceso, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad y preservar del olvido la memoria colectiva.</li> <li>Deberá garantizar el acceso público a los registros de casos ejecutoriados, y contar con una Oficina de Comunicaciones para divulgar la verdad de lo acontecido.</li> <li>Podrá ordenar conmemoraciones, homenajes y reconocimiento a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.</li> </ul>
		<b>MAGISTRADO DE CONTROL DE GARANTÍAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abrirá el incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal cuando éste sea solicitado y convocará a audiencia pública dentro de los cinco (5) días siguientes para estudiar la petición.</li> </ul>
<b>RAMA EJECUTIVA</b>	<b>AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL- ACCIÓN SOCIAL</b>	<b>PROGRAMA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA</b>  SEDE BOGOTÁ Y SISTEMA REGIONALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administrará y ordenará el gasto del Fondo para la Reparación de las Víctimas, como tal liquidará y pagará las indemnizaciones ordenadas por los jueces y adelantará otras acciones de reparación cuando a ello haya lugar.</li> <li>Podrá ser citada por la víctima o el ministerio público, en su condición de ordenador del gasto del Fondo para la Reparación de las Víctimas, una vez haya habido conciliación.</li> <li>Deberá poner de manera permanente en conocimiento del público el listado de bienes que en desarrollo de la Ley 975 de 2005 le hayan sido entregados para la reparación de las víctimas y posibilitará su consulta a través de sus oficinas a nivel territorial, así como de los medios tecnológicos de que disponga.</li> <li>Deberá diseñar, implementar y administrar un sistema de información que permita realizar cruces y seguimiento de los pagos realizados a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.</li> <li>Podrá celebrar convenios interadministrativos, con el objeto que las entidades del Estado, apoyen el ejercicio de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.</li> </ul>

		<b>FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS</b>  <b>SEDE BOGOTÁ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Será el encargado de almacenar los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales, por recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras; ejerciendo los actos necesarios para su correcta disposición, mantenimiento y conservación, así como para el adecuado funcionamiento del Fondo teniendo en cuenta siempre el favorecimiento de los derechos de las víctimas</li> <li>• Se encargará de recibir, de las entidades financieras, los rendimientos obtenidos por cuenta de los títulos financieros y/o de valores se encuentren sujetos a medidas cautelares.</li> <li>• Administrará provisionalmente hasta tanto se profiera la sentencia de extinción de dominio a su favor, los bienes sobre los que se decreten medidas cautelares.</li> </ul>
<b>ORGANOS DE CONTROL</b>	<b>PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>	<b>EN GENERAL NACIONAL Y REGIONALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deberá adoptar las medidas para impedir la sustracción, destrucción o falsificación de los archivos, que pretendan imponer la impunidad.</li> <li>• Impulsará mecanismos para la participación de las organizaciones sociales para la asistencia a las víctimas.</li> </ul>
		<b>PROCURADURÍA JUDICIAL PARA LA JUSTICIA Y LA PAZ</b>  <b>SEDE BOGOTÁ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velará por que las autoridades competentes brinden atención adecuada a las necesidades especiales de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas discapacitadas o de la tercera edad que participen en el proceso de investigación y juzgamiento de los responsables de las conductas punibles a quienes se aplique la Ley 975 de 2005, así como por el reconocimiento de las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y adelantará las acciones requeridas para tales fines.</li> <li>• Para efectos de la conciliación, podrá solicitar la citación del Director de la Red de Solidaridad Social en su condición de ordenador del gasto del Fondo para la Reparación de las Víctimas.</li> </ul>

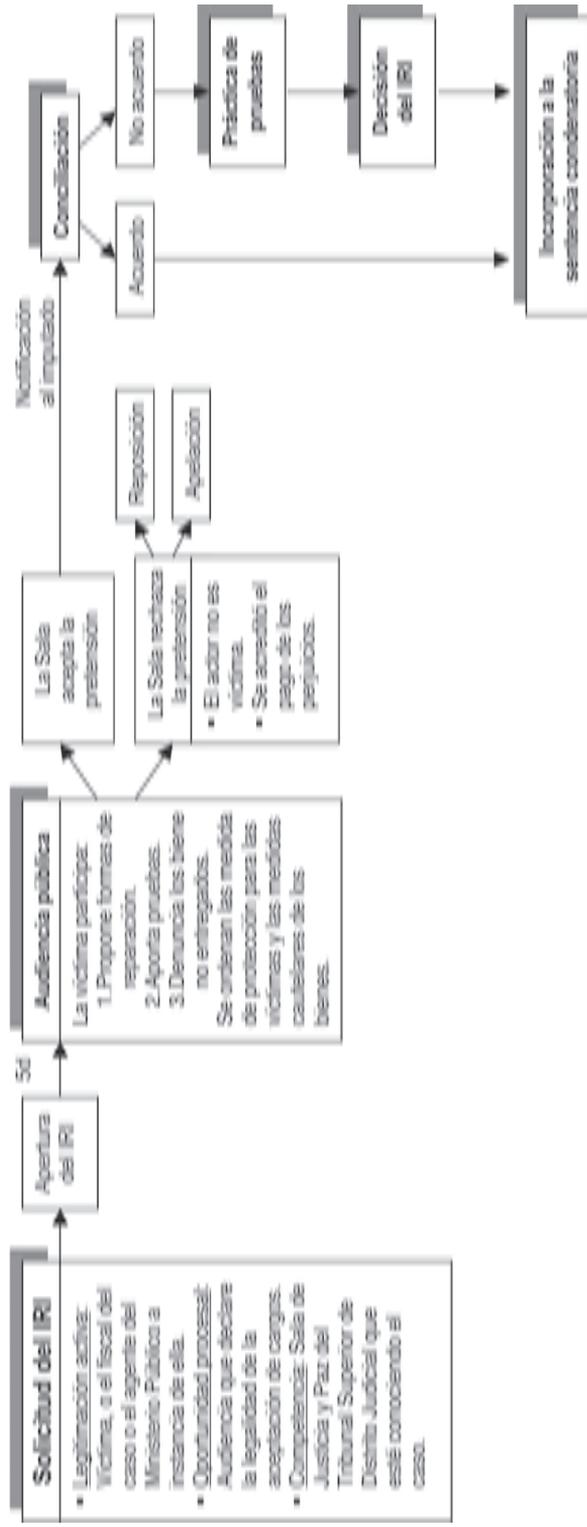
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervendrá en el proceso cuando sea necesario para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.</li> <li>• Diseñará y ejecutará programas de divulgación, promoción e información general de los derechos de las víctimas, en los cuales integrará a las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones sociales para la asistencia de las Víctimas.</li> <li>• Formulará las políticas y ejecutará los programas de asesoría jurídica legal y orientación general a las víctimas de las conductas punibles cometidas por grupos armados organizados al margen de la ley sobre los derechos que les asisten y adelantará las acciones encaminadas a asegurar el reconocimiento oportuno de los mismos, dentro de los respectivos procesos.</li> </ul>
	<b>DEFENSORÍA DEL PUEBLO</b>	<b>EN GENERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistirá a las víctimas en el ejercicio de sus derechos y en el marco de la ley.</li> </ul>
		<b>DEFENSORÍA PÚBLICA NACIONAL Y REGIONALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para efectos de la conciliación podrá solicitar la citación del Director de la Red de Solidaridad Social en su condición de ordenador del gasto del Fondo para la Reparación de las Víctimas.</li> <li>• Prestará la orientación y asistencia legal a las víctimas a través de sus direcciones seccionales y locales.</li> </ul>
<b>ORIGEN MIXTO</b>	<b>COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN</b>	<b>EN GENERAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sede Nacional- Bogotá</li> <li>• Sede Regional Antioquia – Medellín</li> <li>• Sede Regional Nororiental – Bucaramanga</li> <li>• Sede Regional Sincelejo - Sincelejo</li> <li>• Sede Regional Barranquilla – Barranquilla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se encargará de recomendar a los órganos políticos o de gobierno de los distintos niveles, la adopción de conmemoraciones, homenajes y reconocimiento a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.</li> <li>• Recomendará al Gobierno la implementación de un programa institucional de reparación colectiva que comprenda acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sugerirá al Gobierno políticas para recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos violentos, y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia.</li> <li>• Garantizará a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos.</li> <li>• Hará seguimiento y evaluación periódica de las reparaciones que se den en el marco de la Ley 975 de 2005 y señalará los criterios para ello.</li> <li>• Presentará en el 2007 un informe acerca del proceso de reparación a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.</li> <li>• Adelantará acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que perturben la paz nacional.</li> <li>• Se encargará de recomendar al Ministerio Público estrategias de divulgación, promoción e información general de los derechos de las víctimas.</li> <li>• Exhortará a los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, para que lleven a cabo actos preprocesales de restitución de bienes directamente a las víctimas, los cuales serán tenidos en cuenta como parte de la reparación al momento de proferir la sentencia respectiva.</li> <li>• Diseñará un mecanismo idóneo, transparente y ágil para la recepción de solicitudes, peticiones y/o quejas de las víctimas y las encausará remitiéndolas a las respectivas instituciones o autoridades competentes con el fin de que estas les brinden el trámite adecuado. Igualmente realizará el seguimiento del mismo.</li> <li>• Coordinará la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes y diseñará con ellas un Programa de Restitución de Bienes, que servirá de base para la labor de las autoridades nacionales y locales competentes.</li> </ul>
--	--	---

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propondrá cuando lo estime oportuno, programas restaurativos dirigidos a atender el desarrollo humano y social de las víctimas, las comunidades y los ofensores, con el fin de que se restablezcan los vínculos sociales y se posibilite la reconciliación, los cuales se podrán implementar con la colaboración del Gobierno Nacional, las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones religiosas y organismos de cooperación internacional y podrán ser operados por la Defensoría del Pueblo, por organizaciones civiles autorizadas por el Gobierno Nacional, casas de justicia o centros de convivencia ciudadana, entre otros. Cuando así lo decida y cuente con el presupuesto requerido, la Comisión podrá implementar directamente algunos de los programas restaurativos.</li> </ul>
		<p><b>COMISIONES REGIONALES PARA LA RESTITUCIÓN DE BIENES</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serán las responsables de propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes en el marco del proceso establecido en la presente ley.</li> <li>• Colaborarán con las autoridades para implementar el Programa de Restitución de Bienes diseñado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.</li> <li>• Orientarán a las víctimas y/o terceros de buena fe sobre los trámites que deberán adelantar con el fin de acceder a la satisfacción de sus pretensiones.</li> <li>• Solicitarán, a petición de la víctima y/o de los terceros de buena fe, la información sobre el estado del cumplimiento de las sentencias que ordenan la restitución de bienes.</li> </ul>

## ANEXO 5

### Incidente de reparación integral (IRI) (Art. 23 L.975/05)



Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2007  
en los talleres gráficos de Futura Impresores  
(Bucaramanga - Colombia)

La edición consta de 500 ejemplares.

| [www.cedhul.org](http://www.cedhul.org) | [contactenos@cedhul.org](mailto:contactenos@cedhul.org) |



GENERALITAT  
VALENCIANA



**CEDHUL**  
Centro de Derechos Humanos y Ufficio Internacional



**UNHCR  
ACNUR**  
La Agencia de la ONU para los Refugiados

ISBN 978-958-44-2282-8