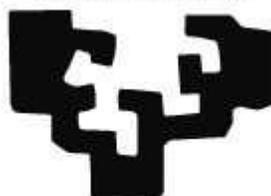


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO /EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL Y
FILOSOFÍA DEL DERECHO/ ADMINISTRAZIO ZUZENBIDEA, KONSTITUZIO
ZUZENBIDEA ETA ZUZENBIDEAREN FILOSOFIA SAILA

**EL PAPEL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA ANTE LA ASISTENCIA
ESTATAL A LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS FORZADOS POR LA VIOLENCIA.**

Doctoranda:
Jackeline Cecilia SARAVIA CABALLERO

Director:
Francisco Javier EZQUIAGA GANUZAS

Donostia/San Sebastián
2016

A mis padres, aún no encuentro las palabras que puedan agradecer
su ejemplo, su perseverancia, su dedicación y su infinito amor.

A Itala, Monimoni, Alfredo, Manuela, Sofía y Darío,
por darme la sonrisa que se convierte en inspiración.

A Gustavo,
por brindarme la tranquilidad que me ayudó a culminar

A mis abuelos por tanto amor.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	IV
INTRODUCCIÓN.....	VI
CAPÍTULO I: ORGANIZACIÓN DEL ARGUMENTO Y RECORRIDO METODOLÓGICO.....	2
1.1.- ENTORNO AL PROBLEMA Y LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.2.- ENFOQUES, ABORDAJES Y PROPUESTA METODOLÓGICA.....	15
CAPÍTULO II: HERMENÉUTICA DE UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN: APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.....	20
2.1.- GENERALIDADES SOBRE EL CONCEPTO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.	21
2.1.1.- Surgimiento del concepto en Naciones Unidas y actuación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, ACNUR.	23
2.1.2.- Acciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.	33
2.2.- PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.	38
CAPÍTULO III: NOCIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA.	51
3.1.- GÉNESIS Y PROSPECTIVA DEL CONTEXTO CONFLICTIVO EN COLOMBIA.	52
3.1.1.- Período de “La Violencia”.....	54
3.1.2.- Incursión del Narcotráfico.	59
3.2.- IRRUPCIÓN DE UNA DEFINICIÓN DE DESPLAZADO INTERNO FORZADO EN COLOMBIA.	63
3.2.1.- Década de los noventa y definición de desplazamiento forzado interno por la violencia.	64
3.2.2.- Contexto jurídico: ley 387 de 1997 y 1448 de 2011.	78
CAPÍTULO IV: CONTEXTO SOCIAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY.....	99

4.1.- COYUNTURA EN LA QUE SE IMPLEMENTÓ LA LEY 387 DE 1997.	100
4.2.- DINÁMICAS FLUCTUANTES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.....	108
4.3.- LA GRAN PARADOJA: ENFOQUE DEL GOBIERNO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A LA DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO ENTRE LOS AÑOS 2001-2003.....	131
4.3.1.- DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA A LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA: PANORAMA DEL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS.....	170
CAPÍTULO V: INNOVACIONES CONSTITUCIONALES DE UNA CORTE ASISTENCIALISTA: ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL Y DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.	182
5.1.- HITO CONSTITUCIONAL: SENTENCIA T-025 DE 2004, LA DECLARACIÓN DE ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL.....	183
5.1.1.- Concepto y elementos del Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la sentencia T- 025.....	187
5.1.2.- Efectos sociojurídicos del Estado de Cosas Inconstitucional dentro del caso de los desplazamientos forzados en Colombia.	192
5.2.- EL GOCE EFECTIVO: PROTECCIÓN DE DERECHOS MÍNIMOS PARA LA POBLACIÓN EN ESTADO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO POR LA VIOLENCIA.....	193
5.3.- INGENIERÍA JURÍDICA Y CAMBIO SOCIAL: PROCESO DE SEGUIMIENTO CONTINUO Y DETALLADO A LAS ÓRDENES EMITIDAS PARA SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL.....	200
5.3.1.- Coyuntura del Proceso de seguimiento.....	209
5.4 IRRADIACIÓN DE LA CORTE ASISTENCIALISTA: NUEVAS LUCHAS, NUEVOS TEMAS.....	227
CAPÍTULO VI: LITIGIO ESTRUCTURAL Y OPACIDAD DEL DERECHO.	230
6.1.- LA FUERZA DE UNA TENDENCIA: LITIGIO ESTRUCTURAL.....	231
6.1.1.- Nacimiento de la tendencia.....	232
6.1.2.- Otras realidades.....	234
6.1.3.- Definiciones de un concepto innovador.....	240
6.1.4.- Elementos diferenciadores.....	242
6.1.5.- Aristas del proceso en Colombia.	245
6.2.- ¿LA OPACIDAD DEL DERECHO O EL PODER SIMBÓLICO DE LA NORMA?	258

CONCLUSIONES	284
BIBLIOGRAFÍA*	299

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ANAPO	Alianza Nacional Popular
ART.	Artículo
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales Emergentes
C	Constitucionalidad
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNAIPD	Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPDIA	Consulta Permanente Sobre Desplazamiento Interno en las Américas
D.C.	Distrito Capital
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIR	Derecho Internacional de los Refugiados
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DOC.	Documento
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EDIT.	Editorial
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
M19	Movimiento Revolucionario de 19 de abril
N.U.	Naciones Unidas
OCHA	Coordinación de Asuntos Humanitarios (por su siglas en inglés)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUCL	People's Union for Civil Liberties
RSS	Red de Solidaridad Social
RUPD	Registro Único de la Población Desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú)
SU	Sentencia de Unificación
T	Tutela
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia
UP	Unión Patriótica
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

INTRODUCCIÓN

La presente tesis doctoral tiene como objetivo principal analizar, el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, su surgimiento y tratamiento por parte del Gobierno y de la Corte Constitucional Colombiana, en cuanto a goce real de derechos por parte de los desplazados. Se trata de un trabajo que analiza la situación de las personas víctimas del desplazamiento y cómo se ha respondido a esta crisis humanitaria, principalmente por parte de la Corte Constitucional Colombiana. Cabe mencionar, en este momento, que la Corte proporcionó una respuesta creativa a la crisis humanitaria originando un proceso de participación de las víctimas, las organizaciones estatales, los actores internacionales y la sociedad civil, que en Colombia se denomina Estado de Cosas Inconstitucional y a nivel internacional se ha denominado Litigio Estructural.

Ante los crecientes conflictos en el mundo, la generación de nuevos desplazamientos forzados internos en el mundo y en Colombia, particularmente, y a su vez la lucha por la protección de los derechos de las personas sumidas en esta crisis, se ha abordado el Estado de Cosas Inconstitucional y su proceso de seguimiento como un efecto simbólico para la protección de los derechos y el empoderamiento de las personas desplazadas que ha derivado en un asistencialismo constitucional. Con esta memoria doctoral se presenta, desde una mirada descriptiva, la intervención de la Corte Constitucional y los instrumentos que ha utilizado para intervenir en la política pública de efectividad de derechos emitiendo órdenes sujetas a cumplimiento verificable, abriendo un campo de debate en este contexto.

Con este propósito, se describe el proceso de aplicación de la normatividad inherente a la protección de los desplazados y a lo que ha sido considerado como las barreras legales, administrativas e institucionales de su aplicación, impidiendo la creación de soluciones duraderas y por tanto la reconstrucción del proyecto de vida de cada desplazado, obligándoles a vivir de la caridad estatal.

En este orden de ideas, se exponen seis capítulos que contienen la investigación que se ha abordado en este trabajo. En el primer Capítulo se plantea el problema jurídico que se aborda y se expone la metodología utilizada. A continuación, en el Capítulo II se realiza un esbozo del surgimiento del concepto de desplazado forzado interno a nivel internacional, propiamente en el seno de las Naciones Unidas, presentándose los principios rectores del desplazamiento a nivel internacional, como motor de amparo a nivel interno de cada país. Luego, el Capítulo III persigue establecer una noción del inicio de las migraciones nacionales forzadas dentro del complejo histórico y de violencia de Colombia, así como, del entorno en que se adoptó una definición de desplazado interno forzado en Colombia; se incorporó un conjunto normativo y se crearon unas instituciones para su protección. Si bien, se han generado algunos cambios institucionales con la promulgación de la ley 1448 de 2011 se hace referencia a los anteriores por ser los vigentes al momento de declararse el Estado de Cosas Inconstitucional.

El capítulo IV se adentra en la implementación de la normatividad, ley 387 de 1997, dentro de una dinámica creciente de desplazamiento forzado interno por la violencia en Colombia, que generó una disyuntiva para la aplicación de las normas por parte de los organismos estatales con competencia en ese momento para la atención y protección de los desplazados y la teoría de enfoques de derechos que fue creada dentro de la Corte

Constitucional Colombiana. En el siguiente capítulo, el V, el hilo conductor es la protección otorgada por los jueces constitucionales y el proceso de seguimiento a las órdenes emitidas mediante la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional, debido a la precaria situación de supervivencia de los desplazados en Colombia, a pesar de la tragedia vivida y la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

Por último, el capítulo sexto, aborda el origen y concepto del litigio estructural y su aplicación en varios países del mundo, así como su empleo dentro del contexto colombiano en contraste con la opacidad y debilidad del derecho para el cambio social que se ha pretendido en este proceso, el cual evidencia una dilatación en la ejecución de las órdenes por parte del Gobierno y una prolongación del asistencialismo constitucional que, por la situación de emergencia, ha brindado la Corte. Esto ha dado lugar, a que pese a la intervención, cada vez más precisa, de la Corte en la política pública, relativa al desplazamiento, no exista un goce real y efectivo de derechos, pero sí la posibilidad que a largo plazo se evada la responsabilidad por parte del Estado.

Al finalizar la escritura de esta memoria doctoral el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, anunció que en marzo del año 2016, Colombia, después de décadas de encontrarse sumida dentro de un conflicto armado interno, firmará un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia que nos deja a la expectativa de cómo se concertarán los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado interno, en especial sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral, así como a los de retorno y/o reasentamiento en condiciones de seguridad y dignidad. El acuerdo puede cambiar la historia de Colombia o, por el contrario, dejar en el olvido la situación de los desplazados forzados colombianos.

**CAPÍTULO I: ORGANIZACIÓN DEL ARGUMENTO Y RECORRIDO
METODOLÓGICO.**

1.1.- ENTORNO AL PROBLEMA Y LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

Globalmente, la tendencia de huida de los ciudadanos, ya sea a nivel nacional o internacional, no es un hecho novedoso, así como tampoco es un hecho aislado. A diario la lectura de la prensa informa a miles de ciudadanos del mundo la violencia que existe en cada continente y los casos de refugio y desplazamiento que ocurren alrededor del mundo.

En el año 2015 dos dramas migratorios coinciden y sacuden a distintos continentes. En América alrededor de 10.000 colombianos deportados por el país de Venezuela cruzan el río amenazados por expulsiones violentas de la guardia venezolana.

“ACNUR, la agencia de la ONU para los refugiados, cuenta unos 70.000 en los últimos años. Las imágenes son terribles: la brutal Guardia, la ignominiosa letra D de la demolición y el despojo, los refugiados cargando un niño, una nevera o un colchón, que es lo único que les queda en el mundo”¹.

En Europa la situación no es distinta, la migración Siria dejó una huella gráfica de un naufragio, grabada en la memoria de los ciudadanos del mundo entero. El cadáver de un

¹ REVISTA SEMANA, “Expulsados de ida y vuelta”, en Revista Semana, Bogotá, 5 de septiembre de 2015. Véase en <<http://www.semana.com/opinion/articulo/antonio-caballero-expulsados-de-ida-vuelta/441227-3>> [con acceso el 9 de septiembre de 2015].

niño sirio en las costas turcas evidencia la gravedad del fenómeno migratorio y sacude a este continente.

“Más de 23.000 inmigrantes que lograron cruzar el Mediterráneo han arribado a las costas griegas en la última semana. Se trata de un 50% más que en los siete días anteriores. La UE busca medidas de emergencia ante una crisis que desborda a sus dirigentes”².

Con un panorama como el esbozado, se puede afirmar que, en la actualidad, paradigmas sólidos del derecho se están desvirtuando ante sociedades industriales estables. Al parecer, muchas veces estas sociedades se sacuden por turbulencias económicas como la crisis financiera del 2010 que conllevó al rescate financiero de varios países de la Unión Europea, que al recibir paquetes de ayuda tuvieron que comprometerse a aplicar medidas de ahorro bajo el control de los acreedores³.

A nivel individual de cada ciudadano, también se revela la esencia egoísta por obtener cada día más poder o adquirir cosas materiales, la mayoría de las veces sin sentido, simplemente por poseer y querer escalar socialmente, estableciendo el aspecto material como la base de la vida social. Se están dejando atrás valores incalculables como la solidaridad que es lo que debería identificar, dignificar y realzar la grandeza del ser humano y ser el núcleo esencial del goce de los derechos fundamentales mínimos de los ciudadanos.

No obstante, esa esencia egoísta se expresa también como el instinto de supervivencia de todos los seres humanos que habitan el planeta y coincide con un motor

² PERIÓDICO EL PAÍS, “El drama migratorio sacude a Europa”, en Periódico el País. Madrid, 3 de septiembre de 2015. Véase en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/02/actualidad/1441203082_093795.html> [con acceso el 9 de septiembre de 2015]

³ REVISTA DINERO, “La crisis de Grecia en cifras”, en *Revista Dinero*, Bogotá, 22 de junio de 2015. Véase en <<http://www.dinero.com/internacional/articulo/algunas-cifras-sobre-crisis-grecia/209738>> [con acceso el 9 de septiembre de 2015].

que proporciona fuerzas para no claudicar en la lucha por la dignificación de las personas como realidad y no como utopía. En este sentido, hasta que no asumamos los intereses y tragedias colectivas como responsabilidades propias no se logrará establecer soluciones duraderas a los dramas migratorios actuales.

Como ya se adelantaba, el panorama global no es distinto al local. Colombia es un país que ha vivido su acontecer histórico a través de batallas. Contiendas por el oro, la riqueza, la concentración del poder, la hegemonía por la tierra, el goce de los derechos, etc. Estas luchas han logrado sesgar la visión de los ciudadanos que han tomado partido entre lo político y la violencia en su afán por canalizar el disfrute de los derechos que les atañen, dentro de una nación que ha superado muchos límites imaginables. Ya lo decía Gabriel García Márquez: “Dicen que yo he inventado el realismo mágico, pero solo soy el notario de la realidad. Incluso hay cosas reales que tengo que desechar porque sé que no se pueden creer”.⁴

El objeto del Derecho Constitucional, según Hauriou, se centra en encuadrar jurídicamente los fenómenos políticos en un conjunto de preceptos de conducta que se tornan obligatorios para los ciudadanos y que van a procurar el orden y la justicia en las relaciones entre ellos⁵.

Encuadrar los fenómenos políticos no ha sido tarea fácil, debido a múltiples razones, entre las que se pueden destacar la violencia propia de las relaciones políticas la cual se torna, en ocasiones, incontrolable y difícil. Así como, la evolución constante y cambiante de las relaciones políticas y la obligatoriedad de las normas constitucionales a

⁴ GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. Boletín cultural núm. 158, Madrid, 1995. Véase en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13847555>> [con acceso el 9 de septiembre de 2014].

⁵ HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Edit. Ariel, Barcelona, 1971, Pág. 17.

todos los actores, incluso a los poderosos que muchas veces buscan desconocerlas. No obstante, el Derecho Constitucional y la Constitución han propendido por la creación de un pacto social dentro del cual se reconozcan los derechos de los asociados y el respeto de los mismos por los Gobernantes⁶.

En Colombia, desde la expedición de la Constitución Política de 1991, se estableció el Estado Social de Derecho inspirado en la dignidad humana, la participación y la igualdad ciudadana para ampliar el catálogo de derechos que ofrecía la Constitución de 1986. Si bien, no todos los derechos que introdujo fueron novedosos, sí dotó de mayor contenido a los existentes y reconoció los derechos colectivos y sociales.

“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”⁷.

La génesis de la Constitución de 1991 es la búsqueda por la concreción de la participación de todos los segmentos de la población, que a través de un proceso inclusivo integrarán cimientos modernos, y materializarán los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, este proceso se ha debilitado debido a que la mayoría de las fuerzas políticas que participaron en él se fueron diluyendo a través de los años.

En esta línea se consagraron un conjunto de derechos que ateniéndonos a su clasificación histórica y pedagógica, suelen clasificarse como derechos de primera,

⁶ NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Edit. Temis, Bogotá, 2000, Pág. 28.

⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, de 20 de julio de 1991, GC núm. 116.

segunda y tercera generación. Los llamados de primera generación, es decir, las libertades civiles que tienen su base en el otorgamiento de espacios libres que el gobierno debe garantizar al individuo, no interfiriendo en su esfera privada y en la articulación de sus estructuras de forma que garanticen un mínimo respeto a la persona humana, además de plena justicia en los casos de abusos.

Se encuentran también los de segunda generación que se fundamentan en requerimientos del individuo ante el Estado para poner remedio a las desigualdades sociales y, a diferencia de los de primera generación, el Estado no debe satisfacer en el acto, sino gradualmente y en compatibilidad con los problemas económicos-estructurales a los que debe hacer frente⁸.

A principios del último tercio del Siglo XX se habla sobre una nueva generación de derechos humanos, los llamados de tercera generación, que surgen en 1972 de la mano de la construcción doctrinal del profesor Vasak⁹, debido a la necesidad de apelar una serie de derechos recientes, que nacen como consecuencia de nuevas realidades sociales. Al igual que las anteriores generaciones de derechos, estos emergen por intereses políticos, sociales y económicos, pero en distintas épocas, y a diferencia de esos se guían por la idea de solidaridad.

Esta generación de derechos, trata de dar respuestas a problemas caracterizados por su mundialización como son la paz, el desarrollo, el medio ambiente, etc. y a los cuales no se puede dar una respuesta satisfactoria a nivel estatal, sino mediante esfuerzos y

⁸ CASSESE, Antonio. *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*, Edit. Ariel, Barcelona, 1991, Págs. 40-55.

⁹ TORROJA, Helena. *El reconocimiento internacional del Derecho al Medio Ambiente en el ámbito Universal* en Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente, IVAP, Diputación Foral de Bizkaia y UNESCO Etxea, Bilbao, 1999, Pág. 404.

responsabilidades comunes de los actores sociales. En palabras de Pérez Luño “sólo mediante un espíritu solidario de sinergia, es decir, de cooperación y sacrificio voluntario y altruista de los intereses egoístas será posible satisfacer plenamente las necesidades y aspiraciones globales comunes relativas”¹⁰.

Otro de los cambios que es importante destacar, es la innovación en la forma de organización judicial del país, debido a que, se creó la jurisdicción constitucional, dotándola de un tribunal autónomo y especializado. Gracias a la inclusión de esto, la Corte Constitucional Colombiana, resuelve los conflictos en la materia. Mediante los artículos 239 a 245 de la Constitución se regulan sus funciones, así mismo, la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia las contiene, así como el Decreto 2591 de 1991 y el Acuerdo 5 de 1992¹¹.

A nivel constitucional es el artículo 241 el que establece que “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” asignándoles las funciones que debe cumplir para ello. La Corte debe propender por el cumplimiento a cabalidad y con máxima amplitud de la Carta Magna, así como, entre otras funciones, debe adoptar decisiones que resuelvan el contenido y el alcance de la

¹⁰ PÉREZ-LUÑO, Antonio. “*La Generaciones de Derechos Humanos*”, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 10, 1991, pág. 211. Véase en <http://www.cepc.es/Inicio_libros.asp> [con acceso el 8 de octubre de 2014].

¹¹ Si se quiere ampliar el conocimiento sobre las funciones de la Corte se puede consultar CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, de 7 de marzo. Diario Oficial 42745. Véase en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html> [con acceso el 9 de agosto de 2015]; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, de 19 de noviembre. Diario Oficial núm. 40165. Véase en <<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/2045453/DECRETO+2591+DE+1991+PDF.pdf/e4a26659-ed3f-4d78-a300-233b0974e298?version=1.1>> [con acceso el 9 de agosto de 2015]. CORTE CONSTITUCIONAL DEL COLOMBIA, Acuerdo 5, de 15 de octubre de 1992. Véase en <<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/2045455/ACUERDO+05+DE+1992.pdf/1f3c309a-c959-403d-89a5-fd3722403803?version=1.1>> [con acceso el 9 de agosto de 2015].

Constitución y orientar la interpretación sobre derechos fundamentales que realicen los jueces inferiores¹².

De igual manera, es menester destacar, la implementación de un control constitucional abierto y de fácil acceso, tanto de oficio como por acción pública de inconstitucionalidad, y la creación de la acción de tutela, como mecanismo constitucional directo y expedito que tiene como fin primordial la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Esta acción ha acercado mucho a la justicia y a los ciudadanos.

“Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, este lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

¹² CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. *Polémicas Constitucionales*. Edit. Legis, Bogotá, 2008, págs. 30-35.

Este último mecanismo ha propiciado una relación estrecha entre la justicia y el ciudadano. En un país con problemas sociales complejos, como lo es Colombia, la Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a casi la totalidad de las aristas de la coyuntura del país, debido a que se ha realizado un empoderamiento, tanto individual como colectivo, de dicha acción¹³.

El fallo de la acción de tutela se debe cumplir de forma inmediata y según el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional puede revisar fallos que no se ajusten a derecho o deban ser unificados, los cuales escoge discrecionalmente o a solicitud de algún magistrado o el Defensor del Pueblo.

Esta función le ha posibilitado a la Corte definir el concepto, alcance y objeto de la tutela, además, cómo pronunciarse sobre temas sociales de toda índole en el país, que han culminado en fallos con repercusiones políticas y sociales de largo alcance, lo que le ha valido a la Corte Constitucional, para ante los ciudadanos, ser una Corte cercana, que los protege en sus derechos, lo cual tiene efectos en su vida cotidiana y que es la abanderada del proyecto Constitucional innovador y progresista que se consagró en la Carta colombiana.

Desde el funcionamiento de la Corte Constitucional como tribunal independiente, una de las sentencias más importantes que se ha emitido es la sentencia T-025 de 2004 que establece las bases para la protección de derechos de millones de colombianos, desplazados, internos por la violencia en el país.

Al emitir la sentencia ya habían pasado siete años de haberse expedido la ley 387 de 1997, que aunque consagra los derechos de la población desplazada y la forma de

¹³ *Ibidem*, págs. 30-38.

protección de los mismos, sigue siendo nugatoria en la defensa del núcleo duro de los derechos mínimos de los desplazados que se concreta en el desconocimiento por parte del Gobierno Nacional, los Departamentos y los Municipios de sus responsabilidades establecidas por ley.

En dicha sentencia, la Corte “juntó las peticiones de 1.150 familias que huían de la violencia sin encontrar respuesta del Estado cuando llegaban a las ciudades con las manos vacías”¹⁴, dando cuenta de la situación de desprotección de la población desplazada y estableciendo que no existían estadísticas confiables sobre los desplazados, así como tampoco, una política estatal coordinada, acompañada de un presupuesto adecuado que, por lo menos, permitiera una atención de emergencia.

Después de una evaluación profunda, se reflejó la ausencia del cumplimiento de la ley y la debilidad de las instituciones con competencias en la protección de esos derechos en cumplir con lo ordenado, con las políticas públicas y con la resolución de los reclamos de los desplazados, así como el reenvío de las autoridades locales a las departamentales y a las nacionales, quedando el ciudadano en total desprotección y desconcierto.

“Una de las fallas más profundas que ha desenterrado la Corte es la descoordinación entre las entidades del Gobierno Nacional, y entre estas y los departamentos y los municipios, que se pasaban la pelota unos a otros. Hoy, es claro que ha habido alguna mejoría en la coordinación de las entidades nacionales, pero el desorden sigue siendo la regla en las relaciones con las gobernaciones y municipios. Gobernadores y alcaldes se quejan de que

¹⁴ RODRIGUEZ GARAVITO, César. “La tutela de los desplazados”, en *Periódico el Espectador*, 4 de marzo de 2014. Véase en < <http://www.elespectador.com/opinion/tutela-de-los-desplazados-columna-478507>> [con acceso el 31 de agosto de 2014].

les asignen la responsabilidad pero no los fondos, mientras el Gobierno sostiene lo contrario y dice que la mitad de la plata es administrada por ellos”¹⁵.

La normatividad vigente al momento de emitirse el fallo, es decir, la ley 387 de 1997, por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia; el Decreto reglamentario 2569 de 2000 y la jurisprudencia de la Corte, que obliga al Gobierno a incluir los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado dentro del Bloque de Constitucionalidad, reconocen a la población desplazada como un grupo vulnerable que debe atenderse de forma prioritaria para evitar la violación múltiple de sus derechos, pero no se cumple en la forma debida.

Ante esta crisis humanitaria, la Corte Constitucional al reconocer a la población desplazada como víctima de la violencia, no solo se ha limitado a declarar la violación de los derechos, sino que ha ordenado su protección mediante la emisión de órdenes a las autoridades encargadas, y además ha retenido la competencia en el caso, hasta tanto no se otorgue una protección real y se emita una solución a los desplazados para que puedan gozar de sus derechos como ciudadanos.

Al enfrentar la pasividad del Estado, la Corte declaró el Estado de Cosas Inconstitucional debido a la vulnerabilidad extrema en que se encuentran los desplazados y la omisión de las autoridades de una protección oportuna. Por lo anterior, le ha ordenado al Gobierno que tome medidas estructurales sobre la situación dolorosa y recurrente de la

¹⁵ RODRIGUEZ FRANCO, Diana y RODRIGUEZ GARAVITO, César “Y los desplazados, ¿Qué?”, en *Periódico el Tiempo*, 12 de julio de 2012. Véase en < <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3522563>> [con acceso el 1 de septiembre de 2014].

persona desplazada, y junto con el sistema de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas, se ha logrado crear una batería de derechos protegidos a la población desplazada, tales como el derecho a la vida, la integridad, la libertad, la subsistencia mínima, vivienda, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, identidad, retorno, reunificación familiar, etc.

El proceso ha girado en torno a determinar el número real de desplazados en el país, mejorar la situación de los desplazados forzados internos por la violencia y, en esencia, garantizar el goce real de sus derechos. Adicionalmente, y no menos importante, el fallo ha hecho explícito la necesidad de acudir a un enfoque de derechos sobre la población desplazada porque se ha logrado demostrar que el desplazamiento forzado no afecta a todas las personas por igual y, de hecho, se han encontrado grupos diferenciables en situación de mayor vulnerabilidad con necesidades y componentes específicos que precisan ofertas institucionales tales como mujeres cabeza de familia, niños o grupos étnicos¹⁶.

En este punto cabe preguntarse si ¿ha sido efectiva la protección y el seguimiento realizado por la Corte Constitucional en materia de goce efectivo de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia? O, por el contrario, ¿la protección constitucional ha derivado en la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional que no vislumbra su final y no ha generado opciones de auto sostenimiento y reintegración a la sociedad, sino un ejercicio de constitucionalismo progresista con efecto simbólico, que ha tenido como resultado una Corte asistencialista?

¹⁶ ACNUR, Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género. Colombia, 2010. Pág. 8. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7394>> [con acceso el 1 de septiembre de 2014].

Para poder responder a la anterior pregunta se hará necesario resolver otros interrogantes como, ¿cuál es la definición de desplazado interno a nivel nacional y global?

¿Cuáles son los antecedentes históricos del desplazamiento forzado interno por la violencia en Colombia y cómo surgió la protección en la década del año 2000?

¿Cómo se llegó a una declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte Constitucional Colombiana?, ¿cuál es la situación actual de la población desplazada en Colombia?, ¿cuál ha sido el impacto de las órdenes estructurales y del proceso de seguimiento de la Corte Constitucional en nuestro país y en otros países?

Hasta la fecha, después de más de 17 audiencias públicas y alrededor de 270 decisiones de seguimiento no se han evidenciado resultados alentadores y concretos que logren establecer que las víctimas del desplazamiento se encuentran gozando de sus derechos, de hecho, el número de desplazados continúa en aumento y las cifras de colombianos afectados que han tenido que abandonar su hogar, su trabajo, sus bienes y su proyecto de vida es desalentador, a pesar de que, actualmente el Gobierno se encuentra en medio de una negociación de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC.

A pesar de que el proceso de seguimiento de la Corte ha sido complejo, aún se evidencian resultados de asistencialismo por parte de las instituciones con competencia en el tema, quienes, basadas en el mismo proceso de seguimiento instaurado por la Corte Constitucional, siguen generando respuestas evasivas que no protegen realmente los derechos de los millones de desplazados y los han condenado a vivir de la caridad del Estado.

1.2.- ENFOQUES, ABORDAJES Y PROPUESTA METODOLÓGICA.

Con el fin de desarrollar una comprensión holística del desplazamiento forzado interno por la violencia en Colombia, la sentencia T-025 de 2004 y su proceso de seguimiento, se realizará un trabajo de investigación cualitativa, con el fin de lograr un acercamiento científico desde el punto de vista jurídico a la realidad social de millones de Colombianos que se han visto obligados a huir de sus hogares.

Desde el punto de vista de una comprensión holística se busca comprender sistemáticamente la realidad de los desplazados y sus necesidades para intentar analizar jurídicamente el fenómeno social en el entorno jurídico del país. El análisis descriptivo cualitativo busca crear una correlación entre los antecedentes del desplazamiento en el país antes de que entraran a regir una serie de normas que protegen a dicha población y la situación actual del goce de sus derechos.

Con la investigación cualitativa descriptiva que se llevará a cabo se realizará una profundización de un fenómeno social del país que permitirá que se arrojen conceptos acerca de la realidad que el Derecho debe regular en el país, según la información que se obtenga¹⁷.

Desde el paradigma crítico social, y bajo el enfoque de la teoría crítica¹⁸ se reconocerán ideas generales con la respectiva identificación de problemas y necesidades básicas que azotan a los desplazados del país y que aún no se han podido resolver, a pesar del enorme esfuerzo jurídico que ha realizado la Corte Constitucional colombiana,

¹⁷ BERNAL, César. *Metodología de la Investigación*, Edit. Pearson, Colombia. 2010, pág. 60.

¹⁸ HURTADO DE BARRERA, Jacqueline. *Metodología de la Investigación – Guía para la comprensión holística de la ciencia*, Edit. Quirón, Bogotá –Caracas, 2010, pág. 116.

precisando así, dificultades relevantes, con el fin de describir las características e identificar la problemática, así como, sus diferentes vertientes.

El paso siguiente consistirá en, después de hacer una descripción histórica que permitirá conocer los antecedentes históricos del tema, desarrollar un mapa descriptivo del tema del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, tanto a nivel normativo y jurisprudencial para analizar la incidencia de la sentencia T-025 de 2004 y del Estado de Cosas Inconstitucional en el cumplimiento de las políticas públicas de protección, asistencia y retorno de los desplazados.

Luego de lo descrito anteriormente, se esbozará un nuevo conocimiento el cual proporcionará una visión sistemática, compleja e integral del objeto de estudio que permitirá la elaboración de recomendaciones que se expondrán al final del documento, ideadas como estrategias de acción y ejecución que permitirán contribuir a la protección de los derechos de una parte de las víctimas del país, bajo una óptica jurídica.

La población relativa a esta investigación son los ciudadanos que se ven afectados por el problema objeto de estudio y, en general, los Colombianos, dado que, en la medida del cumplimiento de los derechos de las personas afectadas, se puede construir un país desde la solidaridad y la paz que logre, mediante bases jurídicas, crear sentimiento de pertenencia.

Así, por medio de un muestreo aleatorio simple se dialogará con ciudadanos del país para, a través de un proceso de acompañamiento y seguimiento, conocer el sentir de los desplazados de nuestro territorio, que se ven afectados directamente por la práctica de este delito.

Luego de ello, se recopilará y registrarán datos relevantes a través del análisis jurídico de la investigadora, quien, apoyándose en el análisis de las normas, la jurisprudencia, la doctrina, la percepción de sus vivencias y en sus sentidos, seleccionará la información pertinente para su estudio.

Como se puede inferir de lo dicho anteriormente, es una investigación de carácter descriptivo que mediante la descripción fenoménica y el estudio de la dinámica del fenómeno social y jurídico del desplazamiento interno forzado por la violencia en Colombia y el impacto de un constitucionalismo asistencialista, busca realizar un aporte para la consecución del goce real y efectivo de las víctimas en Colombia.

La tesis doctoral que se presenta tiene como objetivo general analizar el efecto de la sentencia T-025 de 2004 que declara el Estado de Cosas Inconstitucional en el goce real de los derechos de las personas que se han visto obligadas a abandonar su hogar y su proyecto de vida por la violencia interna. Se trata de un trabajo en el que se estudia el fenómeno del desplazamiento forzado a nivel global y nacional para luego, analizar la sentencia T-025 y el efecto del proceso de seguimiento que la Corte ha hecho al cumplimiento de las órdenes emitidas.

Ante la escalada de la violencia, el número de desplazados en el país ha sido creciente. Se ha abordado el estudio de la situación de goce de sus derechos, dada la crisis humanitaria que se vive en el país donde el 12 por ciento de la población es desplazada forzada por la violencia y no se advierten soluciones duraderas para ellos, a pesar, de la normatividad y la jurisprudencia existente, así como, del esfuerzo de la Corte Constitucional por hacer cumplir sus derechos.

Con esta memoria doctoral presentaremos los antecedentes del fenómeno del desplazamiento y la creación de un concepto de desplazamiento forzado interno, la cual lo ubica en una definición que le permite acudir a los instrumentos jurídicos para lograr la ayuda humanitaria y la protección del Estado, con el fin de buscar un restablecimiento de su vida.

Con dicha intención, analizaremos las normas jurídicas, la jurisprudencia y la doctrina, identificado barreras legales e institucionales de acceso a las ayudas del Estado que impiden el disfrute del goce de los derechos de las personas desplazadas y llevaron a la Corte a impartir órdenes con su respectivo proceso de seguimiento, para asegurar que el núcleo duro de los derechos de los desplazados sean satisfechos.

Objetivo General	Nivel de integración	Herramienta de procesamiento de la información
<p>Analizar los efectos de la Sentencia T-025 de 2004 en el goce efectivo de los desplazados forzados internos.</p>	<p>Componente Jurídico y socio jurídico</p>	<p>Análisis de los antecedentes del fenómeno del desplazamiento en Colombia y de la respuesta normativa del Gobierno que la Corte Constitucional ha buscado cumplir.</p>

Objetivos Específicos	Nivel de integración	Herramienta de procesamiento de la información
Precisar los antecedentes coyunturales del fenómeno del desplazamiento en Colombia y las tendencias globales.	Descripción Jurídica y socio jurídica	Normas jurídicas de carácter internacional y nacional, <i>soft law</i> y jurisprudencia.
Analizar la aplicación de la Sentencia T-025 de 2004	Análisis Jurídico y socio jurídica	Normas jurídicas y jurisprudencia.
Analizar la eficacia del proceso de seguimiento en el goce real de los derechos	Análisis holístico de la investigación con recomendaciones prácticas.	Doctrina, normas jurídicas y jurisprudencia.

**CAPÍTULO II: HERMENÉUTICA DE UN CONCEPTO EN
CONSTRUCCIÓN: APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE
DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO**

2.1.- GENERALIDADES SOBRE EL CONCEPTO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.

El desplazamiento interno, por causa de los conflictos armados o la violencia, es un fenómeno mundial, que afecta alrededor de 38 millones de personas, al menos en 60 países¹⁹. Debe tenerse en cuenta que la cifra puede ser aún mayor, ya que muchas de las personas que sufren desplazamiento no pueden ser contabilizadas, debido a la complejidad de los conflictos armados contemporáneos. Al finalizar el año 2014 la cifra de desplazamiento en Colombia, oscilaba entre 5.185.406 según los datos oficiales, 6.044.200 según las estadísticas de la ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)²⁰.

El tema del desplazamiento interno de personas, actualmente, es muy debatido, debido a su estrecha relación con el Derecho de los refugiados y la soberanía de los Estados, debido a que, parte de la doctrina considera que la categoría de desplazamiento forzado interno, respon

¹⁹ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, Norwegian Refugee Council, “Internal Displacement, Global Overview 2015, People Internally displaced by conflict and violence”, Mayo de 2015, pág. 7. Véase en <<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>> [con acceso el 17 de julio de 2015].

²⁰ *Ibidem*, pág. 15.

de a la necesidad de la comunidad internacional de reducir las solicitudes de asilo, debido a migraciones forzadas de personas hacía otros países, que activan el Derecho internacional de los refugiados (DIR)²¹.

Naciones Unidas, desde 1998 define en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como desplazados internos a “aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su propio hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano”, pero, se exige una particularidad y es que no hayan cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida²². Para efectos de esta tesis, se va a delimitar el tema, al análisis de los desplazamientos forzados de personas por la violencia o el conflicto armado interno, en Colombia.

²¹ Se considera que el Derecho Internacional de los Refugiados dio un giro desde comienzos de los años 80. Se afirma que la base del cambio, fue un informe presentado por *Sadrudin Aga Khan*, quien era Relator Especial de los derechos humanos y los éxodos en masa, en 1981. El informe establecía que la ayuda a los refugiados, constituía un incentivo para que las personas se animaran a cruzar las fronteras y si se pretendía reducir el número de solicitantes de asilo, se debía entregar la ayuda en los países donde se estaban produciendo los conflictos, para que estos atendieran al desplazado. Con base en esto, se afirma que el derecho internacional de los refugiados de ser un sistema con orientación curativa, pasó a ser preventivo, controlando la migración de personas en los países de origen. Es en este punto, donde los desplazados forzados internos, comenzaron a ser un tema de interés. Véase en VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Derecho Global y Desplazamiento Interno*, Edit. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C., 2007, pág. 49-59; SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz. “*Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido del soft law para la gestión del desplazamiento forzado*”, en Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, núm. 35, 2009, págs. 11-32; TUITT, Patricia. *False Images - The Law's Construction of the Refugee*, Edit. Pluto Press, London, 1996; CIRERA FORTEA, María. *Los desplazados internos: un problema internacional*, Edit. Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, 2006, pág. 131.

²² NACIONES UNIDAS, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. párr. 2. Véase en <http://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/projects/colombia_formacion/files/Cuadernos/Cuaderno_3/9802_Deng_principios_rectores.htm> [con acceso el 23 de julio de 2012].

Con el fin de situar al lector en el contexto histórico colombiano, se presentará en el capítulo III una pequeña sinopsis de los hechos, ocurridos en el país, los cuales se consideran más relevantes para enmarcar los antecedentes del conflicto armado interno en que se encuentra sumergido y que es causa directa del flagelo de desplazamiento interno forzado de personas. Aunque no es un hecho aislado, ni nuevo en el país, en los últimos años se ha desbordado, dando lugar a una grave crisis humanitaria que afecta alrededor del doce por ciento de la población del país, siendo las poblaciones vulnerables más perjudicadas: la población indígena, los afrodescendientes, las madres cabeza de familia, los adultos mayores y los niños.

2.1.1.- Surgimiento del concepto en Naciones Unidas y actuación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, ACNUR.

El concepto de desplazado forzado, que no fue acuñado oficialmente hasta finales del siglo XX, era relativamente nuevo para las Naciones Unidas, ya que, la Asamblea General, desde 1970, venía usando la denominación “desplazados bajo el cuidado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)”²³, para referirse a “poblaciones que hacían parte del mismo flujo migratorio que los refugiados y que

²³“La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue creada el 14 de diciembre de 1951 Asamblea General de las Naciones Unidas e inició sus actividades en enero de 1951, con un mandato de tres años para ayudar a reasentar a los refugiados europeos que aún estaban sin hogar como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Su mandato actualmente es ayudar a refugiados y a determinados grupos de personas que han sido desplazadas dentro de las fronteras de sus propios países.” en NACIONES UNIDAS. *ABC de las Naciones Unidas*, Edit. ONU, Nueva York, 1998, pág. 47.

requerían de la misma atención, especialmente en procesos de retorno, pero que no habían cruzado una frontera”²⁴, para poder brindarles protección y ayuda.

Este fue el comienzo de la utilización del término desplazados; sin embargo, ya desde la creación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951, se percibieron limitaciones en cuanto a quién se consideraba refugiado²⁵, debido a la falta de conexión entre las normas consuetudinarias y la realidad de las víctimas de éxodos.

Este vacío condujo a buscar mecanismos de flexibilidad, que sin crear nuevas obligaciones para los Estados en el campo del Derecho Internacional, permitiesen al ACNUR ampliar su mandato y lograr la protección de personas que no reunían los requisitos para llamarles refugiados. Fue así como fundamentándose en el Capítulo I.3 del Estatuto del ACNUR,²⁶ adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950, se logró extender la actuación del organismo a los casos que fueran previamente autorizados por la Asamblea General o el Consejo Económico Social de Naciones Unidas (ECOSOC).

Al poco tiempo, en el año 1957, la Asamblea General autorizó bajo el concepto de “buenos oficios del ACNUR” la extensión del mandato de protección hasta los refugiados de Hong Kong que no cumplían con la definición original²⁷, pero que se encontraban en

²⁴ VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Op. cit.*, pág. 53.

²⁵ CIRERA FORTEA, María. *Op. cit.*, pág. 30; GOODWIN-GILL, Guy y McADAM Jane, *The Refugee in International Law*, Edit. Oxford University Press, Oxford, 2007.

²⁶ NACIONES UNIDAS. “El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social”. Resolución 428 (V), Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de 14 de diciembre de 1950. Véase en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/92/IMG/NR006392.pdf?OpenElement>> [con acceso el 26 de julio de 2012].

²⁷ “Artículo 1. Definición del término "refugiado": A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

igual situación de hecho, aunque por causas distintas a las establecidas (como resultado de conflictos o de radicales cambios en el país de origen). Esta decisión conllevó la expansión del concepto de protección de conjuntos de personas y no sólo a la consideración de persecución individual que constituye un elemento fundamental del concepto convencional.²⁸

En los años siguientes, por la evidente desatención a las personas, que haciendo parte de migraciones forzadas no habían cruzado una frontera, se comenzó a debatir la posibilidad de protegerlas; sin embargo, el hecho de cruzar una frontera, revestía gran importancia para la activación del Derecho Internacional, ya que, mientras los individuos se encuentren en su país de origen, se hallan bajo el mandato soberano que ejercen los Estados sobre su población y su territorio. En caso de ofrecer ayuda por terceros Estados, se puede violar la soberanía estatal, que constituye uno de los principios básicos del Derecho Internacional Público.

A raíz de esa inequidad en el tratamiento, entre las víctimas que lograban y no lograban cruzar la frontera, el ACNUR hizo referencia al término “desplazados bajo el cuidado del ACNUR”, mencionado anteriormente, y actuó bajo diferentes parámetros centrándose, ya

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

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él...”. En CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, pág. 137.

²⁸ VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Op. cit.*, pág. 52.

no, en el reasentamiento de las personas, sino en el proceso de retorno al lugar de origen y en la repatriación.

En 1972, el ACNUR por solicitud del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se encargó de facilitar asistencia a los refugiados que retornaban al sur de Sudán así como a las "personas desplazadas dentro del país"²⁹, que eran en su mayoría, los integrantes del grupo. A propósito de ese hecho, la Asamblea, por medio de la resolución 2.958 (XXVII), reconoció el papel del ACNUR en la operación y reasentamiento de los refugiados y otras personas desplazadas³⁰. Posteriormente, la Asamblea General o el Consejo Económico Social de Naciones Unidas extendió las funciones del ACNUR a los “refugiados y personas desplazadas, víctimas de desastres producidos por el hombre, que requieran asistencia humanitaria urgente”, surgiendo entonces la nueva categoría en el movimiento forzado de los desplazados internos³¹.

Ya en la década de los 80, el ACNUR dejó de lado las funciones que ejercía desde un plano curativo, para encauzar su actuación hacia una perspectiva preventiva de desplazamientos forzados; desplegando sus funciones en los lugares donde se causan los éxodos,³² aunque, sin cambiar la normativa de Derecho de los refugiados, acudió a la figura de misiones concretas, reforzada en años posteriores con la creación de estándares internacionales, que tenían el cometido de formar parte del Derecho interno de cada uno de

²⁹ ACNUR. “*La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR*”, Reunión Consultiva Oficiosa, 27 de diciembre de 2007, párr. 1. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7694>> [con acceso el día 21 de julio de 2012].

³⁰ MENDIA, Irantzu. *Definición de desplazados internos*, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Véase en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/74>> [con acceso el día 22 de mayo de 2012].

³¹ VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Op. cit.*, pág. 55.

³² PERAL FERNÁNDEZ, Luis., *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Edit. Trotta, Madrid, 2001, págs. 48-49.

los Estados³³. Además, acompañado de la pérdida de interés de los Estados, por acoger a los refugiados.

Este cambio de enfoque de la comunidad internacional, provino de los costos que generan los refugiados para los países de acogida; costos que repercuten en su economía, su estabilidad nacional y en su seguridad. La nueva posición sentó su base jurídica, en la estrecha relación que manejan los éxodos forzosos y las violaciones de Derechos Humanos. Esta relación fue manifestada por la Comisión de Derechos Humanos y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que realizaron informes donde se calificó el éxodo forzado como causa subyacente de la violación grave y masiva de Derechos Humanos, la cual podía ser superada mediante la protección *in situ*, que iba a prevenir éxodos de población y fomentaba el cumplimiento de las normas relativas al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En los informes también se propuso la configuración de una responsabilidad a los Estados que generaran éxodos sobre la base jurídica de una obligación internacional de no producir migraciones, asimilándola con el derecho de la coexistencia pacífica³⁴.

La Declaración de Cartagena de 1984, también abordó el tema de los desplazados forzosos. En la recomendación novena expresó su inquietud por la situación de estas personas, haciendo un llamado a las autoridades nacionales y de los organismos internacionales a actuar³⁵.

³³ VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Op. cit.*, pág. 61.

³⁴ *Ibidem*, pág. 58.

³⁵ Recomendación Novena: Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiada situación en que muchas de ellas se encuentran. En DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los

Por otra parte, en la conferencia internacional sobre la difícil situación de los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas en el África Meridional, celebrada en Oslo en agosto de 1988, se planteó la cuestión de la asistencia institucional a los desplazados forzados internos. A su vez, la conferencia internacional sobre refugiados centroamericanos, celebrada en Guatemala en 1989, también centró su atención en la difícil situación de los desplazados internos.

La cuestión se planteó, un año más tarde, ante la Asamblea General o el Consejo Económico Social de Naciones Unidas que aprobó la resolución 1990/78 de 27 de julio de 1990, por la que el Consejo pidió al Secretario General que evaluara la capacidad de las distintas organizaciones en la coordinación de la asistencia a todos los refugiados, personas desplazadas y repatriados y la satisfacción de toda la gama de sus necesidades y que hiciera recomendaciones para dar respuesta a los problemas de esta parte de la población³⁶.

Así, poco a poco, en la década de los noventa, el tema comenzó a formar parte de la agenda internacional³⁷. Sin embargo, aún no existía una definición de desplazamiento

Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008>> [con acceso el 8 de agosto de 2011].

³⁶ NACIONES UNIDAS, Doc. E/CN.4/1993/35, anexo, 21 de enero de 1993. *Comprehensive Study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73*. Véase en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/105/95/PDF/G9310595.pdf?OpenElement>> [con acceso el 8 de agosto de 2011], (traducción propia).

³⁷ En 1990, un grupo de expertos en Derechos Humanos hizo la Declaración de Turbu Abo sobre los estándares humanitarios mínimos a aplicar en los casos de violencia interna, donde el Estado puede suspender los Derechos Humanos pero la situación no es susceptible de regirse por el Derecho Internacional Humanitario. Se incluyó el Art. 17 del Protocolo II para los desplazados internos. En 1992 la *International Law Association* creó un comité de expertos, con el fin de crear unos principios de Derecho Internacional sobre personas desplazadas internamente. En VIDAL LÓPEZ, Roberto., *Op. cit.*, págs. 62 y 63.

forzado interno, pero sí se tenía claridad sobre dos elementos característicos para desarrollar el concepto y eran:

-La involuntariedad en el movimiento

-El hecho de permanecer dentro del país de origen.

En 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas - Boutros Boutros Ghali - presentó un informe acerca de los desplazados internos³⁸. A raíz de dicho documento, la Comisión de Derechos Humanos instó al Secretario a la designación de un representante especial para el desplazamiento forzado. El escogido fue Francis M. Deng, político y diplomático de Sudán. Entre las funciones que debía llevar a cabo, el señor Deng, es necesario destacar las visitas a los países con desplazamiento, para determinar las causas y las condiciones de los afectados, a su vez, también establecía diálogos con los gobiernos y hacía propuestas para buscar protección legal e institucional a las víctimas y la publicación de reportes sobre las cuestiones de derechos humanos y desplazamiento forzado³⁹.

El Representante confirmó la relación del desplazamiento interno, con la violación masiva de Derechos Humanos, pero considerando las violaciones de Derechos Humanos como un efecto del desplazamiento forzado. El Representante, no consideró pertinente establecer una nueva categoría de personas protegidas especialmente⁴⁰, pero sí recomendó, la realización de un compendio de normas relativas al tema⁴¹, ya que, aunque existían, se

³⁸ NACIONES UNIDAS, Doc. E/CN.4/1992/23, 14 de febrero de 1992. Analytical Report of the Secretary-General on internally displaced persons, (traducción propia). Véase en <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/75550ee91a4fb1ff802566cc005c2c63?OpenDocument>> [con acceso el 2 de agosto de 2011].

³⁹ KORN, David Adolph., *Exodus Within Borders*, Edit. The Brookings Institution, Washington D.C., 1999, pág. 52.

⁴⁰ NACIONES UNIDAS, Doc. E/CN.4/1993/35. *Op. cit.* párr. 4.

⁴¹ El Representante no precisaba la naturaleza que debía tener el compendio. Dentro del grupo de expertos que se encontraban realizando los estudios pertinentes para la producción del documento el ala

encontraban dispersas en tratados de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario (DIH) y Derecho Internacional de los Refugiados lo que dificultaba su aplicación y eficacia.

En el informe entregado por el Representante, se hizo especial énfasis en que el fenómeno que se estudiaba, era una cuestión que pertenecía a la soberanía estatal, pero la comunidad internacional podía intervenir, si el Estado no manifestaba voluntad de asistencia con las víctimas o se mostraba incapaz para atenderlas. Estableciendo así un concepto de soberanía funcional como forma de responsabilidad.

Partiendo de la soberanía, se estableció la responsabilidad primaria del Estado de asegurar a sus ciudadanos la protección y el goce efectivo de sus derechos, pero, a su vez, se creó la obligación de la comunidad internacional de brindar ayuda humanitaria a las víctimas, si el Gobierno no les proporciona las medidas adecuadas para preservar la dignidad humana.

Ese mismo año, se dio una definición de desplazamiento interno, en el Informe Analítico del Secretario General de Naciones Unidas, que establecía como desplazado interno a:

“Personas o grupos de personas que se han visto forzadas a escapar de su hogar repentinamente o inesperadamente, a gran escala, como resultado de un conflicto armado, un conflicto interno, violaciones sistemáticas de derechos humanos o catástrofes naturales o causadas por el hombre y quienes permanecen dentro del territorio de su país”⁴².

estadounidense se centraba en identificar los derechos y después determinar la naturaleza del compendio pero el ala europea se enfocaba en el “*hard law*” para realizarlo. En COHEN, Roberta y DENG, Francis. “*Orígenes y desafíos*” en Revista Migraciones Forzadas, Edición especial, 2008, pág. 4.

⁴² NACIONES UNIDAS, Doc. E/CN.4/1992/23. *Op, cit.* párr. 17.

No obstante, se consideró que la definición excluía muchas situaciones que se presentaban en los casos donde se presentaba desplazamiento forzado de personas internamente. En particular se criticó, el criterio temporal y numérico. La expresión “repentinamente o inesperadamente” no tuvo en cuenta, que en muchas ocasiones el desplazamiento forzado de la población no es un acto espontáneo, sino que puede ser una política de Estado organizada, que se practica por años o décadas. Del mismo modo, la expresión “forzado a escapar”, se decía que podía excluir situaciones donde la población no escapa pero se ve obligada a abandonar sus casas⁴³.

De igual forma, al establecer un número de personas que debían ser desplazadas, se estableció una definición muy estrecha, ya que, se desconocía que muchos desplazamientos se dan en grupos pequeños o incluso individualmente⁴⁴. Por ejemplo, en Colombia, es bastante común el llamado desplazamiento gota a gota, es decir, individual o en grupos pequeños, que se hace con la esperanza de pasar desapercibidos y así no ser estigmatizados.

En la mesa redonda de expertos que se celebró en Viena en 1994 se cuestionó la inclusión en la definición de la palabra “hogar”, la expresión “en gran número” y “del territorio de su país”. La mesa propuso una definición de desplazados forzados internos alternativa:

“personas o grupos de personas que han sido obligadas a huir de su hogar o lugar de residencia habitual repentina o inapropiadamente como resultado de un conflicto armado,

⁴³ MOONEY, Erin. “*The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern*” en *Refugee Surver Quarterly*, núm. 24, Issue 3, 2005, Oxford, pág. 11. Véase en <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/articles/2005/fall_humanrights_mooney/9.pdf> [con acceso el 2 mayo de 2011].

⁴⁴ KORN, David Adolph, *Op. cit.*, págs. 11-13.

disensiones internas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han traspasado una frontera estatal internacionalmente reconocida”⁴⁵.

En la definición que se estableció en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno -que se transcribe a continuación- se eliminó cualquier requerimiento de tiempo o de mínimo de personas afectadas y se consideraron varios matices importantes, reconociendo que las personas pueden ser desplazadas internas no solo “como resultado” de unos hechos, sino también, cuando escapan con el fin de evitar los hechos- piénsese por ejemplo, una mujer que debe abandonar su casa porque los grupos al margen de la ley quieren reclutar a sus hijos menores de edad-. También se tuvo en cuenta, que no necesariamente todas las personas tienen un hogar, por lo tanto, pueden abandonar o escapar de sus lugares habituales de residencia.

Por último, se cambió el criterio de permanecer dentro de su país, por el de “no haber cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”, para reflejar la posibilidad repentina de un cambio de fronteras como aconteció en la antigua Yugoslavia y la disolución de la Unión Soviética⁴⁶.

La definición adoptada, a nivel internacional, fue:

“personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de

⁴⁵ CIRERA FORTEA, María. *Op. cit*, pág. 21.

⁴⁶ MOONEY, Erin. *Op. cit*, pág. 11.

derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”⁴⁷.

Esta definición, sin embargo, sigue siendo imprecisa, tanto en la descripción de la situación fáctica y en la identificación de las causas, dado que, las personas que se pueden considerar desplazados forzados internos, no en todos los casos se ven expuestos de forma tan directa al conflicto. Además, ha demostrado no ser útil en términos operativos, ya que abarca un grupo muy extenso y variado que excede las capacidades y experiencia de cualquier organización⁴⁸.

2.1.2.- Acciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

El ACNUR deriva sus competencias en cuanto a desplazamiento forzado, del Artículo 9 de su estatuto, que le permite realizar las actividades adicionales que le prescriba la Asamblea General. El mismo organismo indicó, que la intervención del ACNUR en estas cuestiones, estaría encaminada hacia esfuerzos que contribuyan a la prevención o solución de los problemas de refugiados; y estableció criterios para operar dicha intervención.

Estos, se basan en dos pilares, el primero hace referencia a la solicitud del Secretario General o de los principales órganos competentes de las Naciones Unidas y el

⁴⁷ NACIONES UNIDAS, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, *Op. cit.*, párr 2.

⁴⁸ ABRISKETA, Joana., “*Los estándares normativos internacionales y la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional Colombiana: su incidencia en la población desplazada*”, Revista do Instituto Brasileiro de Diretos Humanos, V.10, núm, 10 Edição Especial, 2010, Fortaleza, págs, 150-151.

consentimiento del Estado afectado⁴⁹. Además de la disposición de recursos económicos, experiencia y personal suficiente, para afrontar la situación⁵⁰.

En cuanto al segundo, se relaciona con la presencia de refugiados, ya que, el ACNUR puede asumir una responsabilidad directa, si en el país hay refugiados mezclados con desplazados⁵¹, o aunque solo se presente la situación de desplazamiento interno, las víctimas tengan la posibilidad de cruzar una frontera y convertirse en refugiados. Si este no es el caso, el ACNUR exclusivamente participará con una responsabilidad suplementaria como forma de contribución a la solución de un conflicto.

En 1998, mediante la resolución 53/125 (1998) párrafo 16, la Asamblea General de las Naciones Unidas, reafirmó la función del ACNUR en cuanto a la asistencia humanitaria y la protección a los desplazados en los términos antes mencionados. Haciendo énfasis en que dicha actividad no puede menoscabar la institución del asilo. Esta resolución, se considera, el fundamento del compromiso del ACNUR con los desplazados forzados internos.

En 2005, el Comité Ejecutivo, respaldó la función del ACNUR y apoyó la ampliación de las funciones relacionadas con el desplazamiento interno, cuando se acogieran "propuestas formuladas por el Secretario General y la Asamblea General de las Naciones

⁴⁹ Estos criterios básicos se reiteran en una serie de Resoluciones de la Asamblea General, en particular, 47/105 (1992) y 48/116 (1993) y 49/169 (1994) en ACNUR. “*La protección de los desplazados internos y el papel del Acnur*”, *Op. cit.* párr. 10.

⁵⁰ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. “*Movimientos migratorios y movimientos forzados de personas en el mundo contemporáneo*”, Revista do Instituto Brasileiro de Diretos Humanos, Vol. 10, núm.10 Edição Especial, 2010, Fortaleza, pág. 134.

⁵¹ Un ejemplo de este caso, se puede citar con los refugiados liberianos de Sierra Leona que en el año 2000, se encontraban en el mismo lugar que los desplazados internos por la violencia del distrito de Kambia en CIRERA FORTEA, María. *Op. cit.*, pág. 135.

Unidas para fortalecer el sistema humanitario de las Naciones Unidas"⁵². Finalmente, ese mismo año se creó el grupo intersectorial agencial, conocido como “enfoque de grupo” o *cluster approach*, para abordar el tema desde una perspectiva multidisciplinar⁵³.

El enfoque, que no constituyó un mandato en sí mismo, se puso en marcha en 2007 en la República Democrática del Congo, Uganda, Liberia, Somalia, Chad, la República Centroafricana, Costa de Marfil (sólo en el área de protección), Etiopía y Colombia⁵⁴. El ACNUR desempeñó el papel principal de la supervisión de las necesidades de protección y alojamiento de los desplazados internos, así como la coordinación y gestión de algunos campos que ya estaban establecidos. Este papel lo cumplió bajo la supervisión de la Oficina del Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas. Otras agencias de Naciones Unidas realizan funciones similares en las áreas del agua, la alimentación, la salud, la logística y las telecomunicaciones⁵⁵.

En el año 2010, el ACNUR tuvo bajo los cuidados de asistencia y protección a 14,7 millones de desplazados forzados internos, mientras que la cifra de refugiados bajo su protección fue de 10,55 millones de personas. La cifra registrada en 2010 de desplazados internos bajo el auxilio del ACNUR, fue alarmante porque había sido la mayor de toda la historia de la agencia y resultaba el doble de la cifra de 5,5 millones de desplazados

⁵² ACNUR. “*La protección de los desplazados internos y el papel del Acnur*”. *Op. cit.*, párr. 11 y 12.

⁵³ ACNUR. “*Policy Framework and Implementation Strategy: UNHCR's role in support of an enhanced inter-agency response to the protection of internally displaced persons*”, EC/58/SC/CRP.18, 4 June 2007, párr. 7-9 Véase en <<http://www.unhcr.org/46641fff2.html>> [con acceso el 20 de junio de 2011].

⁵⁴ ACNUR, ¿A quién ayuda? Desplazados Internos. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>> [con acceso el 20 de junio de 2015].

⁵⁵ ACNUR., “*La protección de los desplazados internos y el papel del Acnur*”. *Op. cit.*, párr. 11-16.

internos bajo su cuidado, que fue la registrada antes de que se pusiera en marcha la implantación del enfoque de grupo sectorial, en 2005⁵⁶.

Para el año 2014, la cifra de refugiados bajo el cuidado del ACNUR aumentó a 14,4 millones, sin embargo, la cifra de desplazados forzados internos por la violencia escaló hasta 38,2 millones de personas, cifra sin precedentes. Dicho incremento, de alrededor de 40% de nuevas personas bajo el cuidado del ACNUR del año 2010 al 2014 derivó en una cifra 59,5 millones de personas de las cuales 54,9 millones de personas se encuentran bajo el cuidado del ACNUR.

Las anteriores cifras demuestran el deterioro y agravamiento de la situación de muchos países y además, constituye un aumento del 500 por ciento desde que en 2005 se introdujo el enfoque de grupo sectorial⁵⁷.

Con el pasar de los años el aumento dramático del desplazamiento forzado interno por la violencia, que cada año alcanza niveles sin precedentes, demuestra que las guerras, conflictos y persecuciones obligan a abandonar cada día a más personas, que dentro de la misma frontera de su país deben buscar protección y soluciones duraderas para la situación de desplazamiento.

El desplazamiento causa un daño al proyecto de vida de las personas víctimas del desplazamiento, en el sentido que se trunca dicho proyecto cuando dejan de ser personas

⁵⁶ ACNUR, “60 años y seguimos adelante”, en Tendencias Globales, 2010, págs: 11-23; Véase en <http://acnur.es/PDF/7557_20120403135856.pdf> [con acceso el 27 de julio de 2011]; ACNUR, “*The State of The World's Refugees 2006: Human Displacement in the New Millennium*”, 2006, pág 17. Véase en <<http://www.unhcr.org/4444afc50.html>> [con acceso el 27 de julio de 2011].

⁵⁷ ACNUR, “*Mundo en Guerra*” en Tendencias Globales-Desplazamiento Forzado, 2014, págs: 8-23. Véase en < <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072.pdf?view=1>> [con acceso el 27 de septiembre de 2015].

libres, porque el mismo surge de una decisión de futuro libre que se va a desarrollar en el tiempo, pero se decide en el presente⁵⁸.

El proyecto de vida “se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone”⁵⁹ y, jurídicamente se protege esa realización del proyecto de vida en aras de preservar la realización personal de los individuos, porque el menoscabo de la libertad va a generar frustración o cancelación de su proyecto.

De este modo, eso atenta contra el desarrollo y el sentido a la vida de las personas que padecen el daño, debido a que su vida va a cambiar de forma drástica con las nuevas y graves circunstancias que implica la huida, que modifican de forma adversa los planes que esas personas habían formulado en sus anteriores condiciones y que no es fácil cuantificar en términos económicos al ser un daño complejo⁶⁰.

“La Corte reconoce la ocurrencia de un daño al “proyecto de vida” del señor Wilson Gutiérrez Soler, derivado de la violación de sus derechos humanos. Como en otros casos, no obstante el Tribunal decide no cuantificarlo en términos económicos, ya que la condena que se hace en otros puntos de la presente Sentencia contribuye a compensar al señor Wilson Gutiérrez Soler por sus daños materiales e inmateriales. La naturaleza compleja e íntegra del daño al “proyecto de vida” exige medidas de satisfacción y garantías de no repetición que van más allá de la esfera económica. Sin perjuicio de ello, el Tribunal estima que ninguna forma de reparación podría devolverle o proporcionarle las opciones de realización personal de las que se vio injustamente privado el señor Wilson Gutiérrez Soler”.

⁵⁸ FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos. “*El Daño al proyecto de vida*”, en Revista Jurídica, Vol. XXXI, núm. 3, 2000, Puerto Rico, págs. 27.

⁵⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso María Elena Loayza Tamayo vs Perú”. Sentencia de 27 de septiembre de 1997. Serie C, núm. 33 párr. 148.

⁶⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso Gutiérrez Soler vs Colombia”. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 132 párr. 89.

2.2.- PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.

Dentro del concepto de protección dirigida al goce real y efectivo de los derechos de las personas a nivel internacional, se dimensionan tres esferas de la protección: la responsabilidad; la protección como objetivo y la protección actividad.

La importancia de este concepto radica en que la protección como responsabilidad del Estado es indispensable para solicitar las prerrogativas que conceden la misma soberanía, dado que, se hace necesario el cumplimiento de los compromisos acordados internacionalmente y el respeto de los derechos humanos para exigirlos⁶¹.

Bajo el entendido de que el tema del desplazamiento hacía parte de la soberanía estatal, pero con la condición de intervención en casos de inasistencia o incapacidad de atención a las víctimas, se instauró el enfoque de protección bajo el concepto de soberanía funcional como forma de responsabilidad⁶².

De esta manera, expertos internacionales ajenos a un proceso intergubernamental tradicional identificaron que al no existir un convenio internacional que protegiese a los desplazados existían lagunas jurídicas y unas llamadas zonas grises referentes a la falta de protección de los derechos de los desplazados. La diferencia entre una y otras era la existencia de normas que se debían adecuar a las migraciones internas, en el caso de las

⁶¹ WEISS, Thomas; FORSYTHE, David y COATE, Roger. *The United Nations and changing Worlds Politics*, Edit. Westview Press, Estados Unidos, 2001, pág. 201. (Traducción propia).

⁶² CHURRUCA MUGURUZA, Cristina. “*La protección y búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente*” en Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos, Universidad de Deusto-Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, núm. 9, 2011, Bilbao, págs. 19-20.

zonas grises, y la falta de regulación integral en las lagunas. Por esta razón decidieron elaborar, revisar, redactar, compilar normas y crear en un documento jurídico internacional los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno⁶³.

Mediante el enfoque de la soberanía y de la protección mencionada, se debía salvaguardar el goce efectivo de derechos a los ciudadanos por cada país, pero, por otra parte, surgía la obligación de los demás Estados y la comunidad internacional de otorgar ayuda humanitaria, con el fin de preservar la dignidad humana de cada individuo en los casos de incapacidad de ayuda de su propio Estado.

Así surgieron los Principios Rectores que, a pesar de carecer de naturaleza jurídica vinculante, al compilar normas existentes y adecuarlas a la realidad de millones de desplazados internos en el mundo entero y basándose en la dignidad humana y el principio de soberanía como responsabilidad, se convirtieron en una herramienta de empoderamiento exitosa para los desplazados, las agencias de la ONU, los gobiernos y las ONG's⁶⁴.

La clave del éxito de los Principios fue, en primer lugar, la labor de difusión realizada por el Representante de los Desplazados Forzados Internos y su equipo de trabajo, que incluyó la traducción a cinco idiomas oficiales de la ONU, además de otros 28 idiomas y algunas lenguas étnicas⁶⁵.

⁶³ COHEN, Roberta. “*Los Principios Rectores de los desplazamientos internos: un nuevo instrumento para las organizaciones internacionales y las ONG*”, en Revista Migraciones Forzadas, núm. 2, 1998, págs. 31-33.

⁶⁴ KÄLIN, Walter y SCHREPFER, Nina. “*Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*”, en Legal and protection policy research series - Division of international protection del ACNUR y University of Bern, febrero de 2012, Suiza, pág. 71. Véase en <<http://www.refworld.org/pdfid/4f38a9422.pdf>> [con acceso el 14 de abril de 2013.]

⁶⁵ WEISS, Thomas. “*International efforts for IDP after a decade: what next?*”, en International Symposium on The Mandate of the Representative of the UN Secretary-General on Internally Displaced Persons: taking stock and charting the future. The Brookings Institution– SAIS Project on Internal Displacement, 2002, Viena, págs. 47-49. Véase en

En segundo lugar, el apoyo en la realización de misiones a países con desplazados internos, con dos fines, el primero, conocer de primera mano la situación en que se encontraban los desplazados y la forma como se le estaba protegiendo, para buscar soluciones a situaciones específicas⁶⁶ y el segundo, adquirir conocimientos útiles en la búsqueda de la comprensión de los problemas genéricos del desplazamiento interno como crisis mundial⁶⁷, para lograrlo realizó visitas a la ex Yugoslavia, la Federación de Rusia, Somalia, Sudán, El Salvador, Sri Lanka, Colombia, Burundi, Rwanda, Tayikistán, Mozambique y Perú⁶⁸.

Durante las visitas, el Representante se reunió con los altos cargos del gobierno de cada país, así como con representantes de agencias institucionales, ONG y desplazados internos. Así mismo, se encargó de que su presencia en los países fuera altamente difundida por la prensa nacional para llevar el tema a la opinión pública y propiciar debate sobre la elaboración de medidas de protección, resultado de ello fue la organización de seminarios para debatir la elaboración o reformulación de políticas.

En los reportes sobre las misiones a los países se analizaron normas, políticas de atención a los desplazados, así como el funcionamiento de las instituciones encargadas del

<http://www.brookings.edu/~media/research/files/speeches/2002/12/12-displacement-deng/20021212_displacement.pdf> [con acceso el 10 de abril de 2013].

⁶⁶ BROOKINGS INSTITUTION. *Improving Institutional Arrangements for the Internally Displaced - Refugee Policy Group Project on Internal Displacement*, octubre-1995, pág. 46. Véase en <https://www.brookings.edu/reports/1995/10humanrights_the-brookings-institution-refugee-policy-group-project-on-internal-displacement.aspx> [con acceso el 11 de agosto de 2012].

⁶⁷ NACIONES UNIDAS. Doc. E/CN.4/1994/44, 25 de enero de 1994. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng, párr. 15-16. Véase en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/103/45/PDF/G9410345.pdf?OpenElement>> [con acceso el 11 de agosto de 2011].

⁶⁸ NACIONES UNIDAS. Doc. E/CN.4/1997/43, 4 de febrero de 1997, Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng, párr. 29. Véase en <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=878> [con acceso el 12 de agosto de 2011].

tema. De igual manera, se realizaron recomendaciones sobre la situación específica, hechas a la medida y en profundidad, sobre la situación de los desplazados y del país.

El Representante siempre afirmó en sus informes, que las visitas, aparte de generar debates y acercamiento entre las partes interesadas, si se establecían mecanismos adecuados de seguimiento, propiciaban actuaciones y reformas que beneficiaban a los desplazados.

En tercera medida, el Representante, abordó el impulso de acuerdos institucionales eficaces; para ello sostuvo reuniones con organismos especializados a nivel universal y regional. A nivel universal trabajó primordialmente con el ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). A nivel regional, buscó la cooperación de la Organización de los Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa para un posible despliegue de observadores para la protección de los desplazados.

Por otra parte, la Asamblea general mediante resolución 44/136 les asignó a los Representantes residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la función de coordinar la asistencia a los desplazados internos⁶⁹. Así, como también, se promovió la creación de un sistema de alertas tempranas para identificar situaciones que pudiesen originar desplazamientos, lo que exigía la colaboración estrecha entre organismos. La acción humanitaria y de desarrollo para los desplazados internos, también experimentó cambios gracias a la labor del Representante, que se calificó como catalizadora entre el área intergubernamental y no gubernamental⁷⁰.

⁶⁹ *Ibidem*, párr. 35.

⁷⁰ WEISS, Thomas. *Op. cit.*, pág. 54.

La última área de trabajo del Representante, fue la exploración de las verdaderas dimensiones del problema, a través de una investigación comprensiva del desplazamiento forzado, para ello visitó instituciones académicas y ONG, con el fin, de instarlas a contribuir con la protección de los desplazados por medio de aportaciones jurídicas e institucionales⁷¹. Para cumplir con esta labor, fue fundamental el trabajo que ejerció Roberta Cohen con el Representante, ya que, a través de la “*Brookings Institution*” organizaron seminarios para reunir a expertos internacionales, procedentes de diversas organizaciones regionales e internacionales y contactaron con instituciones, con el fin de solicitar financiamiento independiente para desarrollar un marco jurídico sobre desplazamiento interno⁷²; a su vez, la independencia logró despolitizar el análisis de la situación de los desplazados o de las violaciones de derechos humanos que se cometían contra ellos a nivel doméstico dentro de conflictos armados⁷³. Por otra parte, las investigaciones publicadas han ayudado a poner el tema en la agenda internacional y en foros intergubernamentales.

Con la ayuda de estos expertos, en 1998, el Representante presentó los Principios Rectores del desplazamiento forzado⁷⁴. La Comisión no había establecido la naturaleza o el marco jurídico que dicho encargo debía tener, razón por la cual los expertos tuvieron libertad de decidir cómo lo realizarían. Así fue como los Principios, partiendo desde un enfoque de derechos, se constituyeron en una iniciativa innovadora; basados en el concepto

⁷¹ DENG, Francis y McNAMARA, Dennis., “*Respuestas internacionales y nacionales a la difícil situación de los DI*”, en Revista Migraciones Forzadas, núm. 10, 2001, pág. 13.

⁷² CIRERA FORTEA, María Teresa. *Op. cit.*, págs. 61 y 67.

⁷³ WEISS, Thomas. *Op. cit.*, pág. 56.

⁷⁴ NACIONES UNIDAS. Doc. E/CN.4/1996/52, 22 de febrero de 1996. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. Véase en < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/106/78/PDF/G9610678.pdf?OpenElement> > [con acceso el 9 de agosto de 2012] y Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, *Op. cit.*

de soberanía como responsabilidad, marcaron las líneas de actuación que deberían seguirse para la protección de los desplazados en todas las fases del proceso⁷⁵.

El grupo de expertos decidió que la forma más adecuada de presentar los Principios, era compilar las normas en un solo texto y adecuarlas al contexto específico del desplazamiento interno. La razón para escoger dicha fórmula fue, por una parte, la apremiante necesidad de proveer una normativa para los desplazados internos que esclareciera la labor de las personas que trabajaban con los desplazados internos, así como el papel de los gobiernos y el mismo representante; por otra parte, se consideró, también, que una declaración de la Asamblea General o la elaboración de un Tratado no representaba una opción real, ya que su producción podía tomar más de una década, sin que eso implicase que se consiguiera el número de Estados necesarios para su entrada en vigor o que los Estados con mayor problema de desplazamiento interno ratificasen, además, de la dificultad de elaborar un tratado que mezcle normas del Derecho Internacional, como son los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario⁷⁶.

El hecho de hacer parte del *soft law* y tener un proceso de elaboración *sui generis* constituyó un punto importante para la aplicación y adopción de los Principios⁷⁷, debido a que fue posible trabajar sobre el terreno y presentarlos ante los gobiernos de manera amigable. Este hecho llevó a la movilización de un grupo de gobiernos, entre ellos, Egipto, Sudán e India, a realizar cuestionamientos sobre la condición, el proceso de elaboración, el uso y desarrollo de los Principios por parte de actores externos y su inquietud de que ello

⁷⁵ CHURRUCA MUGURUZA, Cristina. *Op. cit.*, págs. 20-21.

⁷⁶ KÄLIN, Walter. “How Hard is Soft law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework”, Presentation at Roundtable Meeting Ralph Bunche Institute for International Studies CUNY Graduate Center, diciembre de 2001, págs. 2-5 Véase en <<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/Kaelin12-19-01.pdf>> [con acceso el 10 de abril de 2013.]

⁷⁷ *Ibidem*, pág. 6.

fuera a sentar un precedente. Sin embargo, la labor del Representante consistente en explicarles la naturaleza y objetivos de los Principios y la presión de un grupo de 77 países en desarrollo que los aprobó como una herramienta valiosa en cuestiones de desplazamiento interno, consiguieron el apoyo posterior por parte de estos países.

La naturaleza de los Principios ha permitido al Representante negociar con mayor facilidad la aplicación de estos a nivel interno, ya que al no ser un instrumento jurídico vinculante, los gobiernos se encuentran más abiertos al diálogo y menos renuentes a considerar que la labor del Representante es inmiscuirse en asuntos internos de los países.

La Comisión de Derechos humanos, además de reconocerlos en su labor de trabajo y solicitar información sobre su acogida en los países, tomó nota de los Principios mediante una resolución adoptada por unanimidad en 2001. Por su parte, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios solicitó la aceptación de los Principios por parte de las agencias humanitarias y de desarrollo de la ONU. De igual forma, el Comité Permanente Inter-agencial de la ONU celebró la bienvenida de los Principios e invitó a sus miembros a hacer uso de los mismos en las actividades relacionadas con desplazados, así como a ponerlos en conocimiento de los integrantes de cada una de las agencias.

Actualmente, muchos países los adoptaron como base de su legislación interna, porque reflejan un esfuerzo de equilibrio entre la soberanía del Estado con los imperativos humanitarios, reconociendo la responsabilidad primaria de los gobiernos⁷⁸.

En lo atinente a su contenido, los 30 Principios fusionan y son consecuentes con normas del Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos y Derecho

⁷⁸ ACNUR. “*Handbook for the protection of Internally Displacement Persons*”, 2010, pág. 11. Véase en <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/IDP%20Handbook_FINAL%20All%20document_NEW.pdf> [con acceso el 21 de agosto de 2011].

Internacional de los Refugiados, encaminados a la protección de la dignidad humana enfocándose en obligaciones positivas y negativas de los Estados con las personas desplazadas forzadas internas, ya sea en casos de conflictos armados o en situación de paz⁷⁹.

En síntesis, el objetivo principal de los Principios es regular las necesidades específicas en todas las fases del desplazamiento interno, además de su prevención. Para llevar a cabo este cometido, los Principios recopilaron las normas del Derecho Internacional aplicables, formulándolas de tal manera que se adecuaron a las necesidades de los desplazados⁸⁰.

Los Principios se dividen en cinco secciones, que se componen de una primera parte general que hace especial énfasis a la vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos los desplazados internos, sobre esto es importante adelantar que la Corte Constitucional Colombiana ha identificado a los desplazados en el país como los grupos más vulnerables entre los vulnerables, haciendo referencia a los niños, los adultos mayores, discapacitados, madres cabeza de familia, indígenas y afrocolombianos.

Debido a esta vulnerabilidad el Estado debe proteger y asistir a los desplazados y debe impedir que haya discriminación por razones de raza, religión o por el mismo desplazamiento. En Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional debió acudir al principio de solidaridad, porque los ciudadanos veíamos a las personas víctimas de este flagelo como culpables de su propio desplazamiento. Siempre que encontrábamos un desplazado en la calle se podía adivinar que la expresión siguiente sería ¿Quién sabe que

⁷⁹ PHUONG, Catherine. *The International protection of internally displaced persons*, Edit. Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pág. 42.

⁸⁰ COHEN, Roberta. “*The Guiding Principles: how do they support IDP response strategies?*”, noviembre de 2001. Véase en < <http://www.brookings.edu/research/speeches/2001/11/09humanrights-cohen> > [con acceso el 2 de abril de 2013].

hizo que lo iban a matar y se tuvo que venir volado?, sin detenernos a pensar que esa persona que estaba en la calle había dejado atrás su proyecto de vida, su familia, su trabajo y sus bienes.

Por otra parte, la búsqueda real de la igualdad, en la parte general de los Principios, es notable, porque permite la aplicación de medidas especiales para los grupos más vulnerables y consagra la observancia de los mismos por todas las autoridades y grupos, al ser imparciales.

La segunda sección, hace hincapié en la prevención del desplazamiento forzado, la obligación de cumplimiento de las normas internacionales, las garantías procesales de los desplazados y, en especial, protege los desplazamientos arbitrarios, sobre todo, en las personas con apego a la tierra.

Por arbitrario se entiende en los Principios

“actos en cuestión, que contienen elementos de injusticia, imprevisibilidad e irracionalidad, que así mismo no se encuentran de acuerdo con la legislación y persiguen fines ilegítimos a la luz de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Estos actos no se basan en criterios objetivos y fundados, ni necesarios, es decir, no son proporcionales”⁸¹.

Así mismo, se refirió al derecho a no ser desplazado que se extrajo de la interpretación del artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 12.1 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los

⁸¹ KÄLIN, Walter. “*Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations*”, en *Studies in Transnational Legal Policy*, núm. 38, 2008, Washington, DC. Véase en <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/5/spring-guiding-principles/spring_guiding_principles.pdf> [con acceso el 11 de octubre de 2013].

artículos 49 del IV Convenio de Ginebra de 1949, artículos 4.3.e y 17 del Protocolo II adicional al mencionado convenio⁸².

Sin embargo, se criticó esta extracción, principalmente, porque el Derecho Internacional Humanitario, consagra la prohibición de desplazamiento forzado como un medio y no como un fin. El Desplazamiento Forzado en el Derecho Internacional Humanitario sólo se encuentra prohibido si se usa como mecanismo de combate de forma desproporcionada o innecesaria, pero, se demanda si es para proteger los derechos garantizados en él.

Según esta crítica, la interpretación que se le dio a las normas no fue en la misma dirección del Derecho establecido. Para apoyar este argumento se hizo referencia al fallo del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) *Prosecutor v. Naletilic and Martinovic* de 2003⁸³, en el que se castigó acciones militares que obligaron a huir a los Bosnios de la parte oriental de la ciudad de Mostar, por el temor causado con ellas, debido a que perseguían completar un limpieza étnica de los Bosnios Musulmanes replegándolos a la región oriental de la ciudad; más no se hizo alusión al derecho de estos a permanecer en su hogar o sitio de residencia.

No obstante es menester aclarar que

“Bajo la interpretación del TPIY la conducta de desplazamiento forzado puede presentarse bajo distintas formas, a saber la conducta de la deportación o traslado forzado de civiles, en tanto acto de persecución, así como la deportación o el traslado forzado de civiles haciendo

⁸² PERAL FERNANDEZ, Luis. *Op. cit.*, págs. 53-57.

⁸³ TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA LA ANTIGUA YUGOSLAVIA, Trial Chamber IT-98-34-T. 31/03/2003, *Prosecutor v. Mladen Naletilic and Prosecutor v. Vinko Martinovic*.

referencia a desplazamientos involuntarios o ilegales, o el movimiento, reubicación o retiro de individuos del territorio en el cual residen”.⁸⁴

La tercera parte de los Principios reguló la atención de las víctimas una vez producido el hecho del desplazamiento. De forma integral se buscó proteger a las personas estableciendo estándares mínimos de protección y haciendo énfasis en necesidades específicas en pro de la vida, la integridad física y mental, la educación gratuita y obligatoria, la seguridad y la vida familiar en condiciones mínimas de subsistencia. Así, se cuidaron los expertos de regular la atención psicológica de las personas que al momento de los hechos vivieron situaciones de terror, vieron morir a sus familiares y tuvieron que huir.

A nivel internacional se debe destacar el caso *Cyprus vs Turkey* en el cual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos protegió la salud mental de los griegos chipriotas que tuvieron que vivir en un estado constante de ansiedad cuando fueron sometidos a tratos inhumanos por las autoridades y perdieron familiares, con las desapariciones forzadas durante el desplazamiento⁸⁵.

En Colombia el hecho de la migración interna, aparte del estado de ansiedad constante de las familias, también se ha identificado que el desplazamiento ha cambiado los roles de los jefes de hogar, mientras las personas vivían en áreas rurales, el hombre se encargaba del sostenimiento familiar y las mujeres del hogar, una vez llegan a la ciudad las mujeres encuentran trabajo más rápido como empleadas de servicio o ayudantes en el cuidado de adultos mayores y de niños y son ellas quienes llevan el sustento al hogar. Esta

⁸⁴ APONTE CARDONA, Alejandro. *Op. cit.*, pág 113-116.

⁸⁵ TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, *Cyprus vs Turkey*, Application núm. 25781/94 Judgment, 10 de mayo de 2001, párr. 157.

coyuntura ha generado muchos problemas al interior de las familias desplazadas, porque los padres de familia ven mermada su autoridad ante su familia.

También se hizo referencia al derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y la obligación de expedición de documentos perdidos durante la huida, con el fin de garantizar que, en medio del desplazamiento los afectados puedan exigir libremente sus derechos y llenar el vacío que existía en este sentido⁸⁶.

Lo referente a la asistencia humanitaria se desarrolló en la cuarta sección, en la que se conminó a las organizaciones a adaptar la asistencia a las necesidades de los desplazados en materia de seguridad y protección integral, y a los Estados a no negarse arbitrariamente a recibir ayuda y asistencia humanitaria, en casos de crisis.

Por último, los Principios hicieron referencia al derecho de retorno, reasentamiento y reinserción en condiciones de dignidad y seguridad para las víctimas del desplazamiento.

A su vez, los Principios hicieron relación a la participación de los desplazados en las soluciones para su situación y en la restitución de sus propiedades. La intervención de las víctimas en la búsqueda de soluciones duraderas genera altas posibilidades de regresos o reasentamientos sostenibles y de reparaciones exitosas de proyectos de vidas.

Con la inserción del retorno o reasentamiento en los Principios se dio un paso importante, debido a que en el Derecho Internacional no existían semejanzas establecidas, sino que fue extracción de los expertos de algunos de los derechos previstos, como el derecho de libertad de movimiento y de escoger domicilio y de la presencia del derecho de retorno, en algunos acuerdos de paz como el de Mozambique de 1992, Dayton, Darfur y Nepal. Esta importancia se ve reflejada en la referencia expresa al Principio Rector 28 en

⁸⁶ MOONEY, Erin. *Op. cit.*, pág. 11

casos fallados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Doğan and others v. Turkey*, estableció la responsabilidad del Estado en el retorno o reasentamiento seguro y digno de los desplazados⁸⁷. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo utilizó para ampliar el contenido y alcance del artículo 22 de la convención en entorno de desplazamientos internos⁸⁸.

Luego de emitidos los Principios, diversos países introdujeron normatividad referente a la restitución de la propiedad de los desplazados internos, entre ellos se puede nombrar Afganistán con el decreto 2001, Turquía con la ley 5233 de Julio de 2004 y Colombia en la ley 1448 de 2011⁸⁹.

Esta situación deja entrever, los retos que se plantean a este principio, debido a que la recuperación de la tierra es un tema álgido, más aún, cuando la apropiación de esa misma tierra ha podido ser la causa del desplazamiento⁹⁰.

⁸⁷ TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, *Doğan and others vs. Turkey*, Applications núm. 8803-8811/02, 8813/02 y 8815-8819/02, Judgment, 29 de junio de 2004, párr. 154.

⁸⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso de la Comunidad Moiwana v. Suriname”. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C, núm. 124. párr. 111.

⁸⁹ BROOKINGS, National and Regional Laws and Policies on Internal Displacement, TURKEY, 2010. Véase en < <http://www.brookings.edu/about/projects/idp/resources/idp-policies-index> > [con acceso el 1 de noviembre de 2013].

⁹⁰ MEDINA EDUARDO, “La restitución de la propiedad en Colombia”, en Revista Migraciones Forzadas Online, núm. 42, 2012. Véase en < <http://www.fmreview.org/es/prevencion/medina> > [con acceso el 17 de noviembre de 2013].

**CAPÍTULO III: NOCIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO
INTERNO POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA.**

3.1.- GÉNESIS Y PROSPECTIVA DEL CONTEXTO CONFLICTIVO EN COLOMBIA.

Desde 1819, año definitivo en que Colombia se independizó de España, comenzó su construcción como Estado con ideologías muy variadas, provenientes de campesinos desposeídos de sentido de pertenencia a una colectividad o comunidad política y siempre inmersos en la violencia, que ha azotado al país, desde sus inicios hasta la actualidad, donde el Estado, aún no ha encontrado un camino despejado hacía la obtención de la paz y el disfrute pleno de los derechos por parte de sus ciudadanos.

El siglo XIX, con la formación de los partidos políticos, liderados por el General Francisco de Paula Santander y Simón Bolívar, que se debatían entre el federalismo y centralismo, respectivamente, como forma de organización para regir el nuevo Estado y el nivel de inclusión de la Iglesia en el mismo, no dista mucho de la historia Colombiana del siglo XX.

Sin la existencia de verdaderas ideologías políticas que lograran diferenciar a los partidos clásicos Federalistas y Centralistas (después llamados liberales y conservadores) sobre las bases económicas, políticas o sociales que iban a operar en el país, transcurrió el

siglo XIX y sus 8 guerras civiles⁹¹; ya a comienzos del siglo XX (1898-1902), los colombianos casi acostumbrados a vivir entre la violencia, presenciaron y fueron víctimas de la Guerra de los Mil Días que supuso un gran número de pérdidas humanas, víctimas y la separación definitiva de Panamá.

Dicha Guerra la iniciaron los liberales, dada su exclusión política aunada a los grandes escándalos de corrupción del gobierno conservador y la crisis económica por la que ya atravesaba el país, la cual se agudizó aún más en 1902, dado que, la agricultura perdió muchas plantaciones, los pueblos quedaron destrozados y el país en bancarrota por las grandes emisiones económicas que se hicieron para sostener la guerra; sin embargo, al darla por terminada con los tratados de Wisconsin y Nerlandia⁹², el partido conservador siguió gobernando y apropiándose del crecimiento económico que trajo consigo el auge del café, el petróleo y el banano hasta 1930, cuando las urnas llevaron al poder al partido liberal, que 16 años después lo perdió, debido a múltiples divisiones internas en su partido, que conllevaron a presentar dos candidatos a la presidencia, lo que desencadenó en su abandono del poder⁹³.

⁹¹ GÓMEZ MEJIA, Santiago., *Partidos políticos, construcción nacional y conflicto armado en Colombia*, Edit. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2006, pág. 16.

⁹² *Ibidem*, pág. 22.

⁹³ CALLE MEZA, Melba. Constitución y Guerra. Una revisión del sistema de derechos fundamentales de Colombia durante el siglo XX. Tesis Doctoral de la Universidad de Zaragoza dirigida por Andrés García Inda. Zaragoza, 2006, págs. 64-67. Véase en <dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_tesis?codigo=21613&orden=0> [con acceso el 17 de agosto de 2011].

3.1.1.- Período de “La Violencia”.

Durante el período de la Violencia⁹⁴, Aunque los partidos políticos mantenían la hegemonía del poder por largos períodos de tiempo, los odios políticos entre ellos, que pocas diferencias estructurales tenían, seguían en aumento⁹⁵. El 9 de abril de 1948 detonó el resentimiento con el asesinato del pre-candidato liberal a la presidencia de la República (1950-1954) Jorge Eliécer Gaitán, líder único del partido, que gozaba de un gran afecto entre la clase popular.

Aquél día, conocido como “El Bogotazo” en Colombia, Gaitán o “el caudillo” como se le llamaba, fue asesinado en la carrera séptima de Bogotá, en medio de personas pertenecientes a la clase popular. Desde ese momento, se desató una espiral de violencia, que comenzó con revueltas que trajeron consigo saqueos en la ciudad y toda clase de delitos contra la propiedad y continuó con actos vandálicos, extendidos al resto del país que dejaron un saldo de 300.000 personas muertas, durante los siguientes años⁹⁶. A estos macabros años de “La Violencia”⁹⁷ en Colombia contribuyeron profundamente las creencias encontradas de los grupos políticos. Los liberales estaban convencidos de la

⁹⁴ “La Violencia” con mayúsculas es el término que usa la historiografía colombiana, para referirse a la confrontación entre los campesinos liberales y conservadores que se dio entre los años cuarenta y cinco y cincuenta y tres que se agudizó a raíz del asesinato de Gaitán. En URREGO ARDILA, Miguel., “*La crisis del Estado Nacional en Colombia, la perspectiva del Estado y sus funciones*” en Diálogos de Saberes, núm. 22, 2005, Barranquilla, pág. 165.

⁹⁵ GÓMEZ MEJIA, Santiago., *Op. cit.*, pág. 22.

⁹⁶ Se estima que en el lapso transcurrido entre 1948 y 1958 murieron entre 200.000 y 300.000 personas como consecuencia de la lucha de partidos entre liberales y conservadores. En NACIONES UNIDAS., Doc. E/CN.4/1990/22/Add.1, 24 de enero de 1990. Informe sobre la visita a Colombia realizada por el Relator Especial sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias, 1989. Véase en <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/reeex/E-CN-4-1990-22-Add-1.html>> [con acceso el 22 de agosto de 2011]. párr. 61.

⁹⁷ Si se desea profundizar sobre el tema se puede consultar BUSHNELL, David. *The making of modern Colombia: a nation in spite of itself*, Edt. University of California Press, 1993; THOUMI, Francisco. *Illegal drugs, economy and society in the Andes*, Edit. The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos, 2003.

culpabilidad de los conservadores, en el asesinato de su líder, por eso querían acabarlos y los conservadores por su parte no dudaban que los liberales constituían una amenaza revolucionaria y eso era razón suficiente para matarlos⁹⁸.

La intervención del Estado en esta época fue casi nula, dada la incapacidad para regular la situación y la pérdida de control y poder por parte de los organismos de seguridad; especialmente, la policía. La ausencia del Estado, cedió terreno a los sectores armados en lugares donde la población concebía que se les había dejado desamparados, dando lugar a una privatización de la justicia que se prolonga hasta el conflicto interno actual⁹⁹.

Este período, generó un proceso masivo de éxodos de población rural hacia las grandes ciudades y hacia la parte norte del territorio nacional, que se encontraba menos afectada y a la vez constituyó el escenario perfecto para el nacimiento de las guerrillas colombianas. Este escenario de violencia, vivido hace más de 50 años, se asemeja al actual en su fracaso por la consecución de resultados distintos a la muerte y a la desolación de compatriotas; que sumados a la destrucción del país y a la impunidad de la que gozan los responsables, ha generado rencores en el imaginario colectivo de los ciudadanos y patrones culturales asociados con la violencia¹⁰⁰.

⁹⁸ CALLE MEZA, Melba., *Op. cit*, pág. 409.

⁹⁹ URREGO ARDILA, Miguel., *Op. cit*, pág. 165.

¹⁰⁰ GÓMEZ MEJIA, Santiago., *Op. cit*, pág. 26.

Ante el asedio de la barbarie tomó el poder, con el apoyo de los partidos tradicionales, el General Gustavo Rojas Pinilla a través de un golpe militar en 1953¹⁰¹, constituyéndose en el único período dictatorial que ha existido en la historia de Colombia.

En los primeros meses del régimen, el General concedió amnistía a los pequeños grupos guerrilleros que se habían formado al este del territorio nacional, sin embargo, la facción comunista decidió no entregar las armas y no reincorporarse a la vida civil. En mayo de 1957 finalizó el régimen dando paso al Frente Nacional (1958-1974) que fue una coalición política creada por los liberales y conservadores en aras de mantener la unidad nacional; consistente en la alternancia del poder por parte de los partidos tradicionales y la repartición igualitaria de los cargos públicos. Acuerdo con el cual empezaron a crear cargos inexistentes, con el fin de mantener la equidad pactada, pero, que se reflejó en el detrimento de las arcas estatales, el aumento del clientelismo, del tráfico de influencias y en el abuso del uso de la figura constitucional de estado de sitio, para hacer frente a las protestas populares.

Durante esta fase, se convocaron a elecciones presidenciales cada cuatro años, no obstante, solo se podía votar entre candidatos de un mismo partido para cumplir con la participación equitativa pactada, lo que conllevó al distanciamiento de los ciudadanos del panorama político, ya que, los disidentes que fueron organizándose en grupos políticos, no podían participar en las elecciones. Así, empezó una nueva etapa de inconformismo

¹⁰¹ El acto del 13 de junio de 1953 fue recibido por la población con mucho entusiasmo, llegándosele a llamar al General Rojas Pinilla como el salvador de la patria. Aunque suene contradictorio en un país de trayectoria constitucionalista, dicho ascenso al poder lo celebraron todos los estamentos sociales, en gran medida porque conllevaba la caída del anterior mandatario, Laureano Gómez, y por las promesas de paz que realizó el General. En CALLE MEZA, Melba., *Op. cit.*, pág. 475.

político que, si bien, menguó el índice de violencia en las ciudades, trajo consigo el fortalecimiento de los principales movimientos guerrilleros¹⁰².

En 1964, a raíz del fracasado intento del Gobierno, a través del Plan LASO, de eliminar a los grupos de “Autodefensas Campesinas de Colombia”, concretamente, al bloque comunista de la guerrilla que operaba al este del país, se proclamaron oficialmente “las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia” (FARC), comandadas por Pedro Marín o, como era conocido en el escenario bélico, “Manuel Marulanda Vélez”, alias “Tirofijo”. Un año después de este hecho, surgió al Norte del país el Ejército Popular de Liberación (EPL), asociado al grupo maoísta, reivindicando a su vez, una redistribución de la riqueza colombiana. A los pocos meses, en Santander (nororiente colombiano,) estimulados por el triunfo de la Revolución Cubana, los estudiantes universitarios formaron el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que pretendía tomarse el poder por medio de las armas como única forma viable para realizar los cambios políticos y sociales que podían transformar a los próximos gobiernos en legítimos.

Al mismo tiempo, se iban formando bandas de seguridad particulares, mayormente patrocinadas por las personas que se dedicaban a la explotación de esmeraldas,¹⁰³ y que luego se convirtieron en grupos de delincuencia y se les llamó comúnmente paramilitares¹⁰⁴. Estos, surgieron con vocación contrainsurgente por la debilidad del Estado

¹⁰² GÓMEZ MEJIA, Santiago., *Op. cit.*, pág. 30.

¹⁰³ SALAMANCA, Manuel E. “Un ajedrez al conflicto armado colombiano” en Colombia en su laberinto: una mirada al conflicto, GÓMEZ ISA, Felipe (Dir.), Edit. Catarata, Madrid, 2008, pág. 29.

¹⁰⁴ La situación que se vivía en el momento era complicada, por lo cual, el Gobierno tomó medidas y declaró turbado el orden público y el estado de sitio en el país. También, con el fin de organizar la defensa nacional, emitió el Decreto legislativo 3398 de 1965 que en sus artículos 25 y 33.3 establecía que los colombianos que no se encontraran dentro del servicio militar obligatorio, podrían ser llamados por el gobierno para realizar actividades que contribuyeran a restituir la normalidad de la Nación. El artículo 33.3 permitía, en los casos en que el Ministerio considerara pertinente, que se autorizara como de propiedad

para controlar el territorio nacional y cubrir las necesidades básicas de todos los habitantes y se expandieron por la enorme permisividad del Estado con ellos¹⁰⁵. Su naturaleza político-militar es la de “una organización civil defensiva en armas, surgida como consecuencia de las contradicciones de carácter político, económico, social y cultural de la sociedad colombiana”¹⁰⁶.

En principio, su presencia en el Estado dependía del lugar donde se asentara la guerrilla, dado que, su presencia se superponía y se superpone a la de ellos. Este es un factor que generó la mayoría de casos de desplazamientos forzados por la violencia en Colombia. Si la zona se encuentra bajo el poder hegemónico de uno de los dos grupos, los habitantes consideran que es segura, pero si algún grupo quiere hacerse con el poder de esas tierras, ya conquistadas por otro, y que generalmente suponen fuente de riqueza o constituyen un sitio de retaguardia para los grupos, se produce una guerra, en la que la población civil es la que resulta mayormente afectada¹⁰⁷.

particular armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas. Años más tarde, la Corte Interamericana de Derechos Humanos iba a considerar que este decreto, era el fundamento legal de los grupos de Autodefensas de Colombia, ya que el Estado en su afán de combatir a las guerrillas impulsó la creación de dichos grupos entre la población civil. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso 19 comerciantes vs Colombia”. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C, núm. 109, párr. 84 y 116.

¹⁰⁵ “La Comisión está obligada a concluir que el Estado ha jugado un papel importante en el desarrollo de los grupos paramilitares y que no ha combatido adecuadamente estos grupos. El Estado es por lo tanto responsable, de manera general, de la existencia de los grupos paramilitares y, por lo consiguiente, se le tendrá como responsable de las acciones llevadas a cabo por estos grupos”. En ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Comisión Interamericana de Derechos Humanos- Informes especiales, Colombia 1999, Capítulo VI sobre desplazamiento forzado interno. párr. 236.

¹⁰⁶ ZULUAGA NIETO, Jaime. “Antecedentes y tendencias del desplazamiento forzoso en Colombia” en Desplazados por la Violencia en Colombia, TASSARA, Carlos; JIMENEZ CASTRILLÓN, Dalia María; GRANDO, Luigi y ZULUAGA TORRES, Yolanda, (Comp.), Edit. Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), Medellín, 1999, pág. 34.

¹⁰⁷ “Desde la costa norte de Colombia y rodeada de extensas ganaderías y fincas bananeras se levanta el macizo de la Sierra Nevada de Santa Marta donde habitan 30.000 indígenas pertenecientes a cuatro comunidades (Arhuacos, Koguis, Wiwas y Kankuamos) y en un espacio de solamente 42 kilómetros lineales desde el mar alcanza los 5.800 metros de altura. Esta peculiar geografía supone un punto estratégico para la concentración de paramilitares, grupos guerrilleros y narcotraficantes. Así de esta forma este territorio en los

Las autodefensas, justificaron su existencia por la presencia de la guerrilla en el país. Con financiación del narcotráfico y en algunos casos, con apoyo de las fuerzas militares de Colombia, buscan combatirla y hacerse con el control del territorio, usando como método el terror, las masacres y los asesinatos selectivos.

En estos años, también nació el Movimiento Revolucionario de 19 de abril (M19), como resultado de un posible fraude que favoreció en las elecciones de 1970 al Presidente elegido, Misael Pastrano Borrero, y perjudicó al General Rojas Pinilla y a su partido la Alianza Nacional Popular (ANAPO), en sus aspiraciones presidenciales. El M19, a diferencia de los otros grupos subversivos, se asentaba en la ciudad y tenía un fuerte impacto mediático, que le ayudaba a ganar adeptos en su lucha revolucionaria-socialista.

3.1.2.- Incursión del Narcotráfico.

En esta época, no sólo empezaron a surgir grupos subversivos en Colombia, sino que, también comenzaron los negocios con estupefacientes, en espacios aptos para el cultivo y abandonados, casi en su totalidad, por el Estado.

últimos tiempos ha sido objeto de una lucha a sangre y fuego para obtener su control. Para las guerrillas supone un escondite para los secuestrados y retaguardia estratégica del Bloque Caribe de las FARC. Para los narcotraficantes es importante ya que es un lugar óptimo para la siembra de coca, su procesamiento y posterior distribución a los mercados internacionales por vía marítima y para las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) es necesario para retomar el control de la zona y acabar con la guerrilla y para hacerlo atacan a la población civil debido a que la consideración colaboradora de la guerrilla” en REPÚBLICA DE COLOMBIA, Vicepresidencia de la República, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, “Panorama actual de la Sierra Nevada de Santa Marta y su entorno”, págs. 2-3. Véase en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/sierra_nevada/panoramaactualdelasierranevada.pdf> [con acceso el 7 de mayo de 2013].

En principio, con la siembra de marihuana al norte del país, se tejieron redes entre núcleos marginales y grupos sociales, pero ya, en los años 70, cuando se abastecía casi la totalidad del mercado de América del Norte, se entrelazaron también grupos económicos legales y políticos; alianza que desencadenó con la participación directa de grandes narcotraficantes en el parlamento Colombiano. En el año 1984¹⁰⁸, hicieron parte del mismo Pablo Escobar Gaviria y Carlos Nader Simmons¹⁰⁹. Por otra parte, ese mismo año, el Presidente Betancourt pactó una tregua¹¹⁰ con el grupo guerrillero de las FARC, que dio como fruto al partido político “Unión Patriótica” (UP), que posteriormente fue objeto de persecución por los Paramilitares.

A su vez, el narcotráfico permeó los grupos guerrilleros y cambió la dinámica del conflicto armado que se vivía con los distintos grupos insurgentes, hasta el punto, en que se asociaron ataques guerrilleros con financiamiento del narcotráfico, verbigracia la toma del Palacio de Justicia de Bogotá (sede del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia), el 6 de noviembre de 1985, con el objetivo de enjuiciar públicamente, por medio de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente Belisario Betancourt Cuartas, por traición a la patria y corrupción¹¹¹; sin embargo, nada estaba más alejado del

¹⁰⁸ El 30 de abril de 1994 fue asesinado el Ministro de Justicia de Colombia Rodrigo Lara Bonilla quién denunciaba la infiltración en la política del narcotráfico. “Semanas antes de ser asesinado, el ex ministro de justicia de Colombia, Rodrigo Lara Bonilla, se quejaba incesantemente, en público y en privado, de la infiltración del narcotráfico en todos los sectores de la sociedad. Y sus señalamientos no eran genéricos. Iban acompañados con nombres propios, fechas y lugares”. REYES, Gerardo. “Cabos sueltos en la muerte de Lara Bonilla”, en *Periódico El Nuevo Herald*, Miami, 12 de septiembre de 2000. Véase en <<http://www.elnuevoherald.com/gerardo-reyes/story/128221.html>> [con acceso el 20 de mayo de 2013].

¹⁰⁹ Representante a la Cámara que fue condenado a prisión en Estados Unidos, por ser traficante de drogas, al igual que el ex-senador de la República Félix Salcedo. En GÓMEZ MEJIA, Santiago., *Op. cit*, pág. 50.

¹¹⁰ Las FARC aprovecharon la tregua para consolidarse, reforzar su armamento, su entrenamiento militar, reclutar personas, en fin para expandirse militarmente.

¹¹¹ Otras fuentes, establecen que el asalto al Palacio de Justicia fue financiado por Pablo Escobar Gaviria y por el grupo de “los extraditables”, que buscaban desaparecer sus expedientes del Palacio después de que el Gobierno Colombiano decidiera, a raíz del asesinato del Ministro de Justicia por el Cartel de Medellín, dar

resultado que produjo esta acción terrorista, en la que desaparecieron y murieron civiles, magistrados y gran parte de los insurgentes.

A raíz del ataque, el M-19 se debilitó, tanto en su organización, por las bajas de sus combatientes, como en su popularidad en la vida política, ya que, la mayoría de sus seguidores, condenaron las muertes y la atrocidad de los hechos sucedidos en el Palacio, lo que los llevó a la reincorporación a la vida civil en marzo de 1989, bajo la presidencia de Virgilio Barco¹¹².

Con el narcotráfico, el conflicto interno en Colombia tomó un nuevo rumbo, debido a que, las guerrillas apartaron a un segundo plano su disputa política, para interesarse por la lucha de control de territorios aptos para el cultivo de drogas. Así, proyectaron el conflicto también al campo geográfico, dando comienzo a un profundo y complejo combate por el dominio de los territorios, principalmente los que constituyen puntos estratégicos para el cultivo, procesamiento y transporte hacia mercados internacionales por vías marítimas.

Esta pugna por el territorio, que comenzó en la década de los 80 y sigue aún vigente, entre la guerrilla de las FARC, las Autodefensas de Colombia que aún no se han desmovilizado, entre las bandas criminales emergentes que surgieron de los paramilitares que se han desmovilizado y los traficantes de drogas, ha sido cambiante, dado que, en

aplicabilidad al Tratado de Extradición de Colombianos a Estados Unidos autorizando extraditarlos. El Informe Preliminar de la Comisión de la Verdad creada en 2005, por la Corte Suprema de Justicia, para esclarecer los hechos de este suceso, afirma que el modo de actuar del grupo insurgente fue ese, ya que, al irrumpir en el Palacio se dirigieron exclusivamente a la sala Penal y Constitucional que trataban, cada una, desde sus enfoques decisiones sobre ese tema. “Todo indica que hubo conexión del M 19 con el cartel de Medellín en el asalto del Palacio de Justicia”. En COMISIÓN DE LA VERDAD SOBRE EL HOLOCAUSTO EN EL PALACIO DE JUSTICIA DE BOGOTÁ DEL 6 Y 7 DE NOVIEMBRE DE 1985., “Informe Preliminar”, Bogotá, 2006, págs. 5, 6 y 13. Véase en <www.verdadpalacio.org.co> [con acceso el 30 de junio 2014].

¹¹² Desmovilización mediante el Acuerdo Político del 9 de marzo de 1990.

principio, las FARC luchaban contra los narcotraficantes porque se apropiaban de casi la totalidad de los terrenos agrícolas, generando más pobreza entre los campesinos. Luego, cuando las ganancias que dejaba la economía subterránea comenzaron a hacerse visibles, crearon un sistema tributario de cobro de impuestos¹¹³, tanto a los campesinos que aún se encontraban en sus tierras y se dedicaban al cultivo, como a los nuevos terratenientes que operaban en la zona y a los grupos que establecieron laboratorios para el procesamiento.

La respuesta a este cobro se dio desde dos polos opuestos, el primero, fue optar por financiar grupos de defensa¹¹⁴ en sus propiedades, lo que fortaleció a los grupos paramilitares¹¹⁵, que se convirtieron en un nuevo actor del conflicto armado interno colombiano; la segunda reacción en otras zonas fue aliarse con las FARC porque garantizaban el mantenimiento de la zona, al margen de acciones militares y policiales, lo que les aseguraba la continuidad de cultivos y laboratorios¹¹⁶.

En medio de estos hechos, la población civil que se encontraba en la zona, resultó afectada por los enfrentamientos y los mecanismos de control impuestos sobre ellos, debido al imperio del terror para conseguir el sometimiento de las personas y facilitar el transporte de las sustancias ilícitas por el país, muchos fueron obligados a abandonar su lugar de residencia.

¹¹³ El denominado tributo del gramaje, que se cobra por kilo de cocaína exportado. GODED, Mónica. “El marco económico y social: los costes del conflicto en términos de desarrollo humano”, en Colombia en su laberinto: una mirada al conflicto, GÓMEZ ISA, Felipe (Dir.), Edit. Catarata, Madrid, 2008, pág. 67.

¹¹⁴ Grupos de defensa o ejércitos privados relacionados con terratenientes y militares retirados que los protegían del secuestro y la extorsión. En GÓMEZ MEJIA, Santiago. *Op. cit.*, pág. 52.

¹¹⁵ Según el Relator especial para las ejecuciones sumarias o arbitrarias, los grupos paramilitares son formados y financiados por narcotraficantes y, tal vez, algunos terratenientes. Actúan estrechamente vinculados con elementos de las fuerzas armadas y de la policía. La mayoría de los asesinatos y matanzas perpetrados por los grupos paramilitares ocurren en zonas muy militarizadas. Los grupos paramilitares pueden desplazarse con facilidad en esas zonas y cometer sus asesinatos impunemente. En NACIONES UNIDAS., Doc. E/CN.4/1990/22/Add.1, *Op. cit.*

¹¹⁶ ZULUAGA NIETO, Jaime. *Op. cit.*, pág. 29.

Así mismo, el narcotráfico iba penetrando la esfera política, económica, judicial y social del país, aumentando la tasa de homicidios¹¹⁷, el nivel de impunidad y la pobreza, debido a que, las fuertes sumas de dinero que en un principio se encontraban asignadas a inversión social, fueron destinadas a combatir el narcotráfico y los grupos insurgentes, que ya afectaban profundamente a la población civil.

3.2.- IRRUPCIÓN DE UNA DEFINICIÓN DE DESPLAZADO INTERNO FORZADO EN COLOMBIA.

En 1997, en Colombia se promulgó la Ley 387 “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”. El texto de la ley, fue el resultado del debate y fusión de tres proyectos de ley presentados en 1995 y el trabajo de académicos de la Universidad Nacional y Javeriana, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Iglesia y la Consejería Presidencial para los Desplazados¹¹⁸. Esta constituyó la base jurídica del desplazamiento, que antes se encontraba solo en documentos políticos.

En dicha ley, se consagró una definición de desplazado forzado interno, sin embargo, la misma ha sido ampliada por la Corte Constitucional de Colombia, la cual ha ejercido un

¹¹⁷ En la década del 90 la violencia en el país de ser netamente política paso a ser más criminal y a saldar cuentas de la mafia; sin embargo, es importante mencionar que si ocurrieron crímenes políticos importantes como el asesinato de cuatro de los candidatos a la presidencia para el período 1990-1994 y el exterminio del grupo político Unión Patriótica (brazo político de las FARC).

¹¹⁸ RODRÍGUEZ GARAVITO, Cesar y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Edit. Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2010, pág. 74.

papel fundamental en la creación y ejecución de las políticas públicas nacionales que buscan paliar los efectos de este flagelo.

Para estudiar la definición de desplazamiento interno forzado de personas por la violencia en Colombia se debe hacer un recorrido por los años previos a la promulgación de la Ley 387, ya que, en esta, tiene su base.

3.2.1.- Década de los noventa y definición de desplazamiento forzado interno por la violencia.

En 1990, año en que la población, a través del voto popular, manifestó su voluntad de elegir una Asamblea Constituyente, que reformase la Constitución de 1886¹¹⁹ y eligió a Cesar Gaviria Trujillo como presidente de la República, por un período de cuatro años; académicos y defensores de los Derechos humanos comenzaron a exigir pronunciamientos gubernamentales sobre el desplazamiento forzado.

Este fenómeno, aunque ya existía, se presentaba entonces con cifras alarmantes de víctimas, dada la sistemática violencia¹²⁰; sin embargo, a pesar de las advertencias al nuevo gobierno, sobre el aumento de personas que se desplazaban internamente a causa de la lucha por el territorio, descrita anteriormente, el tema se trató como un desarrollo normal del éxodo de personas provenientes del campo hacia la ciudad, que buscaban mejores condiciones de vida.

¹¹⁹ La Asamblea Nacional Constituyente contó con la participación de integrantes del ex-grupo guerrillero M-19, minorías étnicas y sindicatos y creó una constitución que estableció un Estado social de Derecho, creó la acción de tutela como mecanismo expedito para la protección de los derechos fundamentales, la Defensoría del pueblo y la Corte Constitucional, entre otras instituciones.

¹²⁰ URRUTIA ASUA, Gorka. “El desplazamiento forzado interno: una constante en la generación de víctimas” en Colombia en su laberinto: una mirada al conflicto, GÓMEZ ISA, Felipe (Dir.), Edit. Catarata, Madrid, 2008, pág. 255.

La mayor actividad que se realizó para socorrerlos, fue una asistencia puntual a una parte del grupo afectado, que se enmarcó dentro de los mecanismos de ayuda existentes, para las personas víctimas de la violencia, que se otorgaban mediante convenios de asistencia humanitaria¹²¹.

Los grupos de defensores de Derechos humanos y Organizaciones sin ánimo de lucro continuaron presionando para que se introdujese la categoría de “desplazado forzado interno” por el Gobierno y también comenzó a hacerlo el Ministerio Público¹²², debido a que, los casos de desplazamientos internos por la violencia continuaban en ascenso¹²³ y exigían un tratamiento especial¹²⁴; además, su falta de atención a las víctimas podría

¹²¹“Durante la Administración anterior, se definieron criterios que permitieron adelantar acciones de atención humanitaria. En el marco del Convenio DAPRE-Cruz Roja y, posteriormente, con la Ley 104 de 1993, se han podido llevar a cabo acciones de atención humanitaria y solidaria a los desplazados por la violencia”. En DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 2804 de 1995, “Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia”, de 13 de septiembre. Véase en <http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2804_1995.htm> [con acceso el 22 de mayo de 2013].

¹²²CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 118: “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”.

¹²³ El Gobierno no poseía cifras del número de personas afectadas por la violencia que se habían visto obligadas a abandonar su domicilio, pero se estimaba una cifra bastante significativa por algunos funcionarios públicos. En NACIONES UNIDAS. Doc. E/CN.4/1995/50/Add.1, 3 de octubre de 1994. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994, Sr. Francis Deng, párr. 10. Véase en <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1995-50-ADD-1.html>> [con acceso el 10 de agosto de 2014].

¹²⁴ Tratamiento que se circunscribía a la adopción del concepto de desplazado interno que se formaba en el Derecho Internacional o a la creación de una definición que cobijara a las personas afectadas por el fenómeno que no sólo se limitara a una ayuda de emergencia. En noviembre de 1994 en Carta enviada al Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos “el Gobierno define como desplazada a cualquier persona que se haya visto obligada a emigrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su persona o su libertad corren riesgo o están amenazadas por la existencia de cualesquiera de las situaciones siguientes: conflicto armado interno, disturbios y tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos,

constituir algún caso de incumplimiento de Tratados Internacionales ratificados por Colombia.

“Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”¹²⁵.

La respuesta del Gobierno, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación (DNP), era no crear un nuevo sujeto de derechos, basándose en que no iba a ser equitativo con las personas, que siendo igualmente víctimas de la violencia se resistían al desplazamiento y permanecían en su lugar de origen; sin embargo, la razón de fondo era otra, el miedo a ver limitada la soberanía por una intervención política internacional, dada la estrecha relación entre el desplazamiento forzado por la violencia con las graves violaciones a los derechos humanos¹²⁶.

Por otra parte, en junio de 1994, finalizando el periodo presidencial de Gaviria Trujillo y aceptando la invitación hecha por él, realizó una visita el Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos, Francis Deng, quien llamó la atención sobre la tardía respuesta del Gobierno a la situación, enfatizando en la antigüedad de la misma, a lo que se le respondió:

“que recién entonces se estaban manifestando las dimensiones humanitarias del problema: al adquirir la violencia más carácter criminal y menos carácter político, se pensaba que había

desastres naturales o causados por el hombre u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores capaces de alterar drásticamente el orden público”. *Ibidem*, párr. 12

¹²⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. *Op. cit.*, Artículo 93.

¹²⁶ VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Op. cit.*, pág. 175.

una mayor voluntad política coincidente tanto en el Gobierno como en los sectores no gubernamentales para hacer frente al problema”¹²⁷.

Un año más tarde, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-225 de 1995¹²⁸, referente a la revisión de la Ley 171, de 16 de diciembre de 1994, por medio de la cual se aprueba el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra. La Corte analizó la constitucionalidad del artículo 17 que se refiere a la prohibición de desplazamientos forzados. En dicho pronunciamiento, la Corte no analizó el tema del desplazamiento en Colombia. El tribunal se limitó a decir que dicho artículo era conforme a la constitución y que los desplazados forzados internos hacen parte de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Ese mismo año, ya elegido el nuevo Presidente Ernesto Samper Pizano, la Conferencia Episcopal de Colombia emitió un informe sobre la situación de desplazamiento¹²⁹, que resultó clave para aproximar a la opinión pública a la gravedad de la situación, que según datos del informe, ya afectaba alrededor de 627.720 personas.

El hecho de que existiera esta alarmante cantidad de personas obligadas a abandonar sus hogares, se originó por la guerra desatada entre paramilitares y grupos guerrilleros que

¹²⁷ Este informe marcó el comienzo de la política pública de atención a los desplazados forzados internos en Colombia. El representante confirmó la falta de planes y proyectos para combatir el desplazamiento interno forzado. Considero que, a pesar, del cambio de gobierno que se aproximaba, este no era un tema que fuera a solucionarse por ese hecho, ya que, era un problema estructural que requería una política de atención integral. El representante constato el desconocimiento, por parte de los funcionarios encargados, de las pocas normas existentes, susceptibles de ser aplicadas a los desplazados. A mencionar, la directiva presidencial número 5 del 28 de diciembre de 1991, que establecía “la garantía de plazas escolares a los niños que hicieron un cambio *voluntario* de residencia debido a situaciones de violencia particularmente graves”. En NACIONES UNIDAS., Doc. E/CN.4/1995/50/Add.1, *Op. cit.*, párr. 16.

¹²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-225; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 18 de mayo de 1995.

¹²⁹ CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA, “Derechos Humanos. Desplazados por violencia en Colombia”. Investigación sobre Derechos humanos y desplazamiento Interno en Colombia. Bogotá, 1995.

buscaban eliminarse entre sí, por medio de la toma del control de los territorios “conquistados” por el otro bando. Para hacer suyas las áreas donde opera el enemigo, los combatientes generan masacres y asesinatos usando el terror¹³⁰ como método para expulsar a los habitantes que viven en la región, ya que, los consideran simpatizantes, o informantes del grupo contrario.

“En efecto, como se sabe bien, los actores armados ilegales se mueven por meros rumores o incluso sin razón alguna. Basta con que exista un señalamiento de cualquier tipo contra una persona para que esta sea identificada como “objetivo militar”. Su propósito es el de generar terror sobre la población. Por ello, a la muerte y destrucción del presunto “enemigo” le suman la crueldad de sus actuaciones, el asesinato de sus familiares, el desarraigo de los sobrevivientes y el despojo de todos sus bienes”¹³¹.

De esta forma, el territorio y la población que habita en él, se tornan como la base social y el soporte material necesario de los grupos guerrilleros y se hace imperiosa la “colaboración” de los pobladores, apropiándose en cierto modo de sus vidas mediante un proceso denominado por Suescún “desterritorialización”¹³².

Este método, consiste en ofrecer protección por parte del frente del grupo armado que llega a la zona, a cambio de cultivar coca para ellos y hacer de confidentes; dicha posición coloca a la población en una situación comprometida ante los otros grupos o ante el

¹³⁰ “El 29 de junio del 2002, a las 10:00 p.m., se formó la balacera. Mucha gente tuvo tiempo de salir, pero nosotros nos quedamos encerrados, era esa gente voliendo bala, reventaron los transformadores, gritaban cosas, quemaron casas, y como Dios todo lo ve (...) éramos como ocho niños y seis adultos, callados y privados, ya que ellos gritaban que si se daban cuenta que había alguien le daban. Se asomaban por las puertas y quemaron casas, nosotros rezábamos hasta lo que no sabíamos, ya que hasta las 6:00 de la mañana volieron plomo” En ATEHORTÚA, Clara y SÁNCHEZ, Luz. “*Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del desplazamiento forzado en la comuna 13*”, en *Vniversitas*, núm. 117, 2008, Bogotá, pág. 25.

¹³¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-328; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 4 de mayo de 2007

¹³² SUESCÚN SOLEDAD, Javier., “*Las migraciones forzadas: el desplazamiento interno en Colombia*” en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, núm. 41, 2007, pág. 177.

ejército. Si alguna persona o familia se niega a hacerlo, pero no se plantean inicialmente la posibilidad de abandonar el sitio, los integrantes del grupo ejercen sobre él o ellos presión psicológica para que accedan a sus exigencias, lo que al final termina sucediendo, porque en la zona no hay apoyo institucional para que esa persona o grupo de personas pueda, quedarse en su territorio.

Así, estas personas se quedan en sus hogares pero bajo las órdenes de una autoridad ilegítima, dado que, es imposible estar con ellos sin encontrarse bajo su autoridad, por lo cual, deben decidir si entregan su fuerza de trabajo o abandonan su hogar, produciéndose un desplazamiento individual. Ahora bien, si lo que sucede es que llega un frente del grupo enemigo al territorio aprehendido previamente por otro, el nuevo grupo al mando de la zona realiza asesinatos selectivos, por considerar que los habitantes son colaboradores¹³³ o informantes¹³⁴ del enemigo y se genera un desplazamiento masivo de civiles, hacia otras zonas rurales o a la ciudad; de esta forma los grupos insurgentes y contrainsurgentes usan a las personas y al territorio como estrategia de guerra y consecución de objetivos ilegales.

El narcotráfico, aunque fuertemente golpeado por las acciones del Gobierno para acabarlo, también influye de forma importante en los combates entre los grupos al margen

¹³³ “Si allá fueron los paramilitares mandaron a desocupar la finca, nos quitaron una planta que teníamos un negocio una tienda donde trabajaba, hasta yo manejaba la tienda, la edad que yo tenía, ya yo tenía la tienda bien surtida y sólo porque vendíamos a la población todavía decían que nosotros teníamos esta tienda para suministrarles alimentos a la guerrilla, cuando no teníamos nada que ver con la guerrilla porque usted cree que si yo le hago daño a usted, usted me puede hacer mucho más a mí no puede, cierto porque la guerrilla nos acabó un hermano mi papá no gustaba de esa gente que era fácil con esa gente a reuniones cosas al margen de la ley, no nos gustaba eso salimos nos quitaron todo llegaron a amenazarnos acabaron con la tienda los paramilitares entre el Gobierno y los paramilitares porque el Gobierno iba aquí y los paramilitares iban aquí para mí el Gobierno llevaba los paramilitares” (Entrevista 27) en URRUTIA ASUA, Gorka. *Op. cit.*, pág. 270.

¹³⁴ “Eras paramilitar o guerrillero. Si tú no accedías a sus pretensiones, debías huir antes de que te mataran (...) Es tan absurdo; y lo más absurdo es que los que matan son del mismo estatus social que tú. Son unos pobres defendiendo los intereses de unos ricos. Son pobres matando a otros pobres” (Entrevista 3) *Ibidem.* pág. 273.

de la ley, ya que, el negocio ilícito de las drogas penetró profundamente sus estructuras, al punto que, decidieron adoptarlo como fuente de financiamiento adicional al secuestro y la extorsión. Así, los grupos guerrilleros y de autodefensas¹³⁵ fueron escogiendo lugares del territorio nacional para operar, ya no basados en una afinidad ideológica, sino en una ubicación apropiada para conseguir prósperos resultados económicos, tomando el control de sus habitantes, induciéndoles a colaborar con el cultivo y asegurándoles mantener al margen de la zona a las Fuerzas Armadas o expulsando violentamente a los que no estaban dispuestos a colaborar.

Al tiempo que sucedían las disputas por el territorio, el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano pasaba por un período crítico, debido a las denuncias presentadas por Andrés Pastrano Arango (su contendor electoral) que lo acusaba de haber aceptado más de seis millones de dólares del narcotráfico para invertirlos en su campaña presidencial y así conseguir el triunfo electoral¹³⁶.

Esta coyuntura llevó a concentrar todos los esfuerzos, del presidente y su gabinete, en el mantenimiento del poder y legitimidad de su mandato, que se vio bastante disminuida ante sus electores, la sociedad, los grupos alzados en armas y la comunidad internacional. Las guerrillas de las FARC y el ELN manifestaron que no mantendrían ningún tipo de diálogo con el gobierno, por considerarlo abiertamente ilegítimo y aprovecharon la situación para aumentar su presencia en el país, llegando al 60% del territorio y asegurando sus finanzas con las plantaciones de coca que se constituyeron en su base social; hecho que

¹³⁵ Cuando los grandes capos del narcotráfico de la época fueron encarcelados o dados de baja, los grupos paramilitares continuaron su misión de defensa y protección agregando también el mantenimiento del negocio de las drogas. En este momento “estos grupos se encontraban fortalecidos por el Decreto 356 de 11 de febrero de 1994 que autorizó la fundación de fuerzas civiles de defensa rural” en GÓMEZ MEJÍA, Santiago. *Op. cit*, pág. 54.

¹³⁶ GÓMEZ MEJÍA, Santiago. *Op. cit*, págs. 58 y 59.

no dejó lugar a dudas con la manifestación contra la erradicación masiva de las plantaciones ilícitas de más de 10.000 cultivadores liderados por guerrilleros infiltrados¹³⁷.

De igual forma, el Gobierno también fue duramente cuestionado a nivel internacional, por las declaraciones en las que se le relacionaba con el narcotráfico y los cuestionamientos sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos; en esta tesitura el presidente Samper vio en el desplazamiento forzado por la violencia una oportunidad de fortalecimiento político, tanto a nivel nacional como internacional¹³⁸ y decidió desarrollar medidas en favor de las personas afectadas en el “Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998”, con la propuesta de creación de una Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada que fue llevado a la realidad por medio del documento CONPES 2804 de 1995.

Este documento, abordó el desplazamiento como una consecuencia de la compleja situación de violencia que vivía el país y trazó los lineamientos, para llevar a cabo el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, guiando las políticas públicas de atención al fenómeno. Limitó los programas de atención a las personas que deben abandonar sus hogares por causa de la violencia y excluyó a las víctimas de los desastres naturales¹³⁹, que serían atendidas bajo el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres; sin embargo, tomó los lineamientos básicos de dicho sistema.

¹³⁷ *Ibidem*, pág. 59.

¹³⁸ VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Op. cit.*, pág. 176.

¹³⁹ Sobre desplazamientos en Colombia por causa de desastres naturales o producidos por el hombre se puede consultar NAGLE, Luz., “*Placing blame where blame is due: the culpability of illegal armed groups and narcotraffickers in Colombia’s environmental and human rights catastrophes*”. En *William & Mary Environmental. Law & Policy Review*. Núm. 29, 1, 2004. Véase en <<http://scholarship.law.wm.edu/wmelpr/vol29/iss1/3>> [con acceso el 11 de agosto de 2013].

En este momento, el tema del desplazamiento forzado por la violencia, fue abordado como un elemento más de las calamidades y desastres naturales que debían ser atendidas por el Fondo Nacional de Calamidades¹⁴⁰. En cuanto al apoyo material, la entidad encargada era la Red de Solidaridad Social. A su vez, también se destinó la mitad de los recursos y rendimientos financieros de la administración o extinción de los bienes sujetos a extinción de dominio, para atender a la población desplazada. Estas medidas no fueron suficientes, ya que no hubo una ejecución efectiva del plan de atención¹⁴¹.

La definición de Desplazamiento Interno Forzado adoptada por el documento CONPES fue la propuesta por la Consulta Permanente Sobre Desplazamiento Interno en las Américas (CPDIA)¹⁴² que previamente había visitado a Colombia por invitación del Gobierno y había presentado un informe confidencial al mismo, con unas recomendaciones para mejorar la situación de los desplazados internos.

Se consideró, entonces, desplazado forzado interno por la violencia a:

¹⁴⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 976 de 1997, “por el cual se reglamenta el artículo 70 del Decreto-ley 919 de 1989”, de 7 de abril. Diario Oficial núm. 43.016. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5277>> [con acceso el 25 de agosto de 2013] Artículo 1: “Para los efectos de la aplicación del artículo 70 del Decreto-ley 919 de 1989, entiéndase de naturaleza similar a desastres y calamidades, el fenómeno social del desplazamiento masivo de la población civil, por causas de violencia en sus distintas manifestaciones.”

¹⁴¹ PRIETO, Rafael. “*Conflicto armado en Colombia y desplazamiento forzado: ¿qué protección?*”, Revista IIDH, núm. 28, 1998, San José, pág. 40. págs. 39-67

¹⁴² “La Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas fue creada en 1992 por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Su función consistía en servir de centro de intercambio de información sobre desplazados internos, analizar situaciones concretas en los países y hacer recomendaciones para encontrar soluciones, ofrecer asistencia técnica a los gobiernos y organizaciones que trabajan con los desplazados, establecer un marco jurídico, y promover el respeto de los derechos humanos de los grupos de población desplazados por la vía de reuniones, foros y programas educativos y de capacitación” en CONFERENCIA DE REACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES FRENTE AL DESPLAZAMIENTO INTERNO DE PERSONAS EN LAS AMÉRICAS, preparada por Roberta Cohen. Véase en <<http://www.oas.org/juridico/Spanish/cohen.html>> [con acceso el 17 de febrero de 2012].

“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 amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.¹⁴³

En la definición hay dos elementos cruciales a destacar; el primer elemento básico hace referencia a la fuerza, que se refiere a que a una persona se le haya sometido a coacción física o mental que lo constriña a realizar una conducta que no hubiese llevado a cabo si no hubiera mediado ese determinante de la voluntad. El constreñimiento puede originarse con la vulneración o amenaza¹⁴⁴ de conculcar los derechos fundamentales de la persona, expresiones que aluden al hecho consumado que ocasionó un daño o perjuicio al bien jurídico protegido, o su factible realización, que va a poner en peligro el disfrute de los derechos¹⁴⁵.

La Corte Constitucional Colombiana con ocasión de la acción de tutela y su procedencia, se ha pronunciado sobre la amenaza o vulneración de un derecho fundamental, sosteniendo desde 1992, que la Corte debe proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, desde dos esferas: la vulneración y la amenaza de

¹⁴³DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 2804 de 1995, *Op. cit.*

¹⁴⁴ Es habitual que cuando se producen desplazamientos masivos en el marco de sucesivos hechos de violencia que siembran terror en la población, las personas se sientan amenazas por el entorno en sí y no puedan distinguir un hecho concreto por el que tomaron la decisión de huir.

¹⁴⁵ CALLE NOREÑA, Sergio. “*Principios rectores de la ley sobre el tratamiento de los desplazados en Colombia*” en *Desplazados por la Violencia en Colombia*, Edit. CISP, Medellín, 1998, pág. 69.

vulneración. Si el bien jurídico protegido es lesionado, se vulnera el derecho y se causa un daño o perjuicio. Si lo que pasa es que se pone el bien jurídico en trance de sufrir mengua ocurre una amenaza contra él, y hay una posibilidad de sufrir daño inmediato. Además, establece el Tribunal, que en materia de protección de derechos fundamentales, se debe determinar si los actos realizados denotan la decisión firme de continuar hacia la vulneración, por las manifestaciones externas realizadas que sean inequívocas del desarrollo futuro del comportamiento¹⁴⁶.

El segundo elemento necesario para que se presente un caso de desplazamiento forzado, apunta a que la migración se de en un espacio geográfico dentro de los límites del territorio del Estado, que el movimiento no implique el cruce de una frontera estatal internacionalmente reconocida. La migración se refiere a la postura asumida de abandonar su localidad de residencia¹⁴⁷ o actividades económicas habituales.

En cuanto al lugar de residencia y ante los múltiples matices que generan las diferentes relaciones de las personas en su contacto con el territorio, es necesario tomar la noción amplia de la residencia, considerar el espacio donde las personas ejercen sus relaciones sociales, realizan sus actividades personales y económicas, en las que se genera un sentimiento de pertenencia¹⁴⁸.

¹⁴⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-412; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 17 de junio de 1992.

¹⁴⁷ Existe la tendencia a interpretar el concepto legal de “residencia” asociándolo de manera equívoca con el lugar de nacimiento. No debe ser confundido el concepto que desarrolla la ley con el de lugar de origen. Se puede haber nacido en un lugar, y haber fijado la residencia o lugar de actividades económicas en otro sitio del territorio nacional. También se puede, ante un desplazamiento forzado, buscar protección y apoyo en el lugar de origen. Los lazos que allí se tengan pueden facilitar la rehabilitación socioeconómica y que la persona pueda salir de la condición de desplazado más fácilmente” en CALLE NOREÑA, Sergio. *Op. cit*, págs. 68-70.

¹⁴⁸ Para los grupos étnicos el hecho de ser separados de su tierra tiene un componente distinto del resto de la población, ya que, aunque todas las víctimas de este fenómeno se encuentran en un grave estado de

La política de atención creada por el Gobierno de Ernesto Samper no se dirigía a todas las personas afectadas por el desplazamiento forzado interno en los años anteriores a la creación de la misma, sino que, limitó la ayuda a las personas que habían sido desplazadas en los 12 meses anteriores y se encontraran en una situación de vulnerabilidad y riesgo en sus derechos fundamentales y/o económicos y sociales básicos, o que hubieran sido desplazadas dentro de los 6 años anteriores y se encontraran en el nivel 1 y 2 del SISBEN¹⁴⁹, o en una situación de riesgo grave para su vida o su integridad personal. Entonces, los beneficiarios de las ayudas que se planteaban no necesariamente correspondían con la definición de desplazado forzado dada en el mismo documento¹⁵⁰.

El programa creado por el Gobierno dejaba clara su concepción del desplazamiento como un hecho coyuntural, que era una consecuencia del conflicto armado interno, considerando que podía controlarse con las medidas adoptadas, sin necesidad de establecer una política que diera soluciones duraderas a los afectados.

Los planes de atención que desarrolló el documento incluían programas de prevención, asistencia y estabilización socio-económica. Se buscaría prevenir el desplazamiento forzado interno mediante un sistema de alertas tempranas que identificarían las

afectación por lo ocurrido y la nueva vida que tienen que asumir, no toda la población tiene la cosmovisión integral de la tierra como los indígenas. En TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, Soledad., “La situación Jurídica Internacional de los Pueblos Indígenas” en Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. núm. 5, Edit. UPV, 2004, San Sebastián, pág. 347.

¹⁴⁹ El Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (SISBEN) es una herramienta de identificación, que organiza a los individuos de acuerdo con su estándar de vida y permite la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios de los programas sociales que maneja el Estado, de acuerdo con su condición socioeconómica particular. Véase en <<http://www.sisben.gov.co/Default.aspx>> [con acceso el 24 de septiembre de 2012].

¹⁵⁰ En SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz. El Estatuto Constitucional del Desplazado Interno en Colombia. Tesis Doctoral de la Universidad Carlos III de Madrid dirigida por Luis Peral Fernández y Pablo Pérez Trempe, Getafe, 2007, pág. 158. Véase en <<http://hdl.handle.net/10016/5216>> [con acceso el 27 de abril de 2012].

poblaciones en riesgo. También, recomendó la expedición de una ley por parte del Congreso de la República para el reconocimiento y la protección de la población víctima del desplazamiento.

Aunque la puesta en práctica de lo establecido en dicho documento, prácticamente fue nula, la importancia del mismo radica en que estableció las bases para la expedición de la Ley 387 de 1997, que actualmente consagra las políticas del desplazamiento forzado interno por la violencia¹⁵¹, aun cuando en el año 2011 se expidió la Ley 1448, que no derogó la 387, porque de hacerlo se hubiera generado una reducción en la protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, por esa razón, siguen teniendo una ley específica pero muchos programas y órganos de gobierno son manejados por un conjunto de instituciones que se apoya en el marco de instituciones para la asistencia de la población desplazada.

El Gobierno, ante el poco compromiso de las entidades, con la política que había desarrollado en 1995, y el paupérrimo beneficio dado a las víctimas, consideró fracasada la política asumida dos años atrás, por tal motivo, decidió desarrollar otro documento CONPES, el 2924 de 1997, con el fin de replantear y actualizar la política de desplazamiento forzado interno por la violencia.

Este nuevo documento, reveló la falta de control que el Gobierno tenía sobre los casos de desplazamiento, que según “reportes gubernamentales entre 1995 y 1996 alcanzó la cifra de 41.675 familias y reveló un grave problema humanitario y socio-demográfico

¹⁵¹ Uno de los componentes que hacían parte del documento y que desapareció más adelante fue la referencia a las comunidades receptoras de desplazados, que también eran mencionadas expresamente pero en el documento CONPES siguiente y en la ley se hizo poca referencia a ellas. Luego en el Decreto 250 de 2005, que trataremos más adelante, fueron eliminadas. *Ibíd.*, pág. 158.

nacional”¹⁵². Ante esta situación, se decidió crear el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia que, a diferencia del anterior, involucraba a todos los niveles del ejecutivo y a organizaciones privadas para que coordinadamente llevaran a cabo las políticas creadas dos años atrás, a su vez, instauraba Comités Departamentales, Municipales y Distritales para prestar apoyo inmediato a la población. Así mismo, convocaba al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para su funcionamiento y además articulaba la Consejería Presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia a las políticas nacionales¹⁵³. Sin embargo, esta nueva organización más que enlazar a las instituciones lo que creaba eran actividades paralelas y duplicaba esfuerzos institucionales, dado que, no delimitaba las funciones adecuadamente; situación que vendría a evidenciar la Corte Constitucional tiempo después. Por otra parte, no hizo ninguna referencia al tema presupuestal.

¹⁵² Esta cifra la tomaba el Gobierno a sabiendas de las inconsistencias en la metodología de recolección, que provenían del aplazamiento indefinido de la puesta en marcha del sistema de información y registro de las víctimas del desplazamiento forzado. En DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 2924 de 1997, “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia”, de 28 de mayo, págs. 4-6. Véase en <http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2924_1997.htm> [con acceso el 14 de abril de 2013].

¹⁵³ “Artículo 3. El consejero presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia tendrá la función de coordinar el desarrollo y operación del sistema nacional de información y atención integral a la población desplazada por la violencia, de conformidad con los lineamientos que señale el Gobierno Nacional...” En PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 1165 de 1997, "por el cual se crea la Consejería Presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia y se le asignan funciones", de 28 de abril de 1997. Diario Oficial núm. 43033. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=7459>> [con acceso el 4 de noviembre de 2013].

Mientras el Gobierno buscaba soluciones al fenómeno del desplazamiento, los grupos insurgentes y contrainsurgentes hacían exactamente lo contrario, armarse y crear bloques de apoyo para lograr mantener su poderío¹⁵⁴.

3.2.2.- Contexto jurídico: ley 387 de 1997 y 1448 de 2011.

En 1997 y siguiendo las recomendaciones del CONPES, se aprobó en el Congreso de la República, antes de que se adoptaran a nivel internacional los Principios Rectores del desplazamiento forzado, la Ley 387 de 1997¹⁵⁵. Dicha ley no introdujo cambios profundos al Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada, creado por el CONPES en 1994 y posteriormente reformado por el documento CONPES 2924, pero sí agregó una serie de derechos y mecanismos de protección para estos.

En 2011 se adoptó la ley 1448, Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, que busca asegurar los derechos de verdad, justicia y reparación de todas las víctimas del conflicto armado en general, así como la no repetición de las violaciones de derechos que sufrieron las víctimas. Esta ley introduce cambios institucionales en los órganos del Estado encargados de la atención de las víctimas y del desplazamiento interno, basándose en toda la institucionalidad que la ley 387 creó para los desplazados, con un enfoque de derechos y otorgando especial relevancia a la restitución de tierras.

¹⁵⁴ En 1996 la mayoría de los 140 grupos de paramilitares que existían decidieron consolidar sus fuerzas y unirse y crear las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) comandadas por Carlos Castaño.

¹⁵⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 387 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”, de 18 de julio. Diario Oficial núm. 43091. Véase en <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0387_1997.html> [con acceso el 21 de noviembre de 2012].

El cambio institucional obligó a la adecuación interna de las entidades con competencia en la atención y prevención del desplazamiento forzado interno para ajustar su infraestructura y gestión administrativa a los cambios, así como a la creación de nuevas instituciones.

La ley 387 consagró cinco etapas de asistencia: prevención¹⁵⁶, atención humanitaria de emergencia¹⁵⁷, retorno, consolidación y estabilización socioeconómica¹⁵⁸, más orientada hacia el ámbito asistencialista, que a la creación de programas que puedan generar fuentes de ingreso para los desplazados. La última etapa que consagró fue la cesación de la condición de desplazado forzado (artículos 14 a 17).

¹⁵⁶ Al gobierno central le corresponde promover grupos de trabajo y actos ciudadanos y comunitarios para prevenir y anticipar los riesgos de desplazamiento, así como actos de generación de convivencia pacífica. También tiene a su cargo la función de asesoramiento a las autoridades departamentales para que en sus programas incluyan actividades para prevenir y atender casos de desplazamiento forzado. Adicionalmente debe diseñar y ejecutar un plan de difusión del DIH, (Artículo 14). Por su parte los comités municipales, en cuestión de prevención, deben desarrollar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, así como, ofrecer acciones jurídicas para prevenir o mitigar los procesos que generan desplazamiento, y servicios asistenciales, tendientes a evaluar las necesidades básicas insatisfechas de la población, que puedan llegar a constituir un factor de éxodo, (Artículo 8).

¹⁵⁷ Encaminada a cubrir las necesidades primarias de los desplazados, una vez ocurre el hecho que lo genera. En particular el gobierno debe proveer ayuda en las áreas de salud, educación y vivienda. En principio, esta ayuda tenía una duración máxima de 3 meses, prorrogables excepcionalmente otros 3 meses; pero, como se verá más adelante la Corte Constitucional declaró inconstitucional la palabra “máximo” y la expresión “excepcionalmente por otros (3) más” que marcaban la temporalidad de la ayuda, ya que, consideró que “la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social”. En CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Sentencia C-278; M. P. Nilson Pinilla Pinilla, 18 de abril de 2007.

¹⁵⁸ El gobierno debe promover el regreso de las personas a los lugares de los que escaparon, otorgándoles condiciones de seguridad y consolidación socioeconómica, pero en ningún momento la Ley ordena una estructura organizada entre los diferentes entes a nivel nacional, departamental y municipal que van a participar en ella. Como resultado de esto lo que se logra es una estructura descoordinada y sin presupuesto para llevar a cabo las acciones correspondientes. En BUSTAMANTE RÚA, Mónica y SUÁREZ SIERRA, Carlos, “Regulación para la atención de población en situación de desplazamiento”, en Derechos de la población desplazada (estudio de caso en la ciudad de Medellín). MUÑOZ RESTREPO, Alba [et al.]. Edit. Universidad de Medellín, Medellín, 2009, págs. 105-118.

Así mismo, orientó las funciones y responsabilidades de las instituciones que tratan el tema (artículos 19 y 20); estableció la creación de un Fondo para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia¹⁵⁹ (artículos 21 a 25) y designó al Ministerio Público como guardián del cumplimiento de las obligaciones implantadas en la ley (artículo 20).

La ley, estableció una definición de desplazado forzado interno por la violencia (artículo 1), que como veremos más adelante, no equivale a la de beneficiario de las ayudas establecidas por el Estado (artículo 32). A su vez, la ley también consagró los principios de interpretación para la aplicación de la misma, pero más que principios, en este punto se establecieron objetivos y algunos derechos de los desplazados, como el derecho a no ser desplazado forzadamente y el derecho de reunificación familiar (artículo 2.7 y 2.4 respectivamente).

Así mismo, la ley intentó modular el deber del Estado en la atención del desplazamiento, estableciendo su responsabilidad (artículo 3); sin embargo, el legislador más que plasmar la voluntad de encaminar las acciones en las perspectivas de prevención, atención y solución al fenómeno del desplazamiento, lo hizo en el deber de desarrollo de políticas y adopción de medidas para la prevención. Se crearon obligaciones de medio y no

¹⁵⁹ Mediante Decreto 501 de 1998, de 13 de marzo, se creó el Fondo Nacional para la Atención Integral de la población desplazada por la violencia. El fondo sería administrado por el Ministerio del Interior y tendría como objetivos financiar y/o cofinanciar planes para fortalecer el desarrollo de zonas expulsoras y receptoras de desplazados forzados; financiar planes para la reincorporación social de los afectados; coadyuvar con la ayuda humanitaria de emergencia; desarrollar y consolidar la Red Nacional de Información y apoyar la concertación interinstitucional de los comités departamentales, municipales y locales. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 501 de 1998, “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.”, de 13 de marzo “. Diario Oficial núm. 43260. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1762>> [con acceso el 14 de noviembre de 2013]. [nt. 159]

de resultado que, como se ha mencionado y se verá más adelante, la Corte Constitucional, se ha encargado de cambiar en aras del cumplimiento de los derechos de los desplazados.

En el título II de la ley 387, se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia (SNAIPD), estableciéndose los objetivos que se debían cumplir y sus integrantes, de entidades públicas y privadas. A partir del año 2011, el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia pasó a ser el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Las actuaciones de todas las instituciones debían realizarse bajo los parámetros del Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la Violencia, que diseñó el Gobierno y posteriormente aprobó el Consejo Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la Violencia (CNAIPD), actual Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas (artículos 4, 5 y 9 de la ley 387 y artículo 164 de la ley 1448). El Plan debía contener un diagnóstico sobre las causas y los agentes que generen desplazamiento, medidas para su prevención y superación, con atención especial a las comunidades negras e indígenas. Así mismo, debía contener medidas de atención humanitaria, de estabilización y de reubicación o retorno (artículo 10).

La entidad encargada de coordinar el SNAIPD, actual Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNAIPV, desde el año 2005, fue la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción social)¹⁶⁰, hoy Departamento Administrativo de la Presidencia que es ejercida mediante la Unidad

¹⁶⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA-Decreto 2467 de 2005, “Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones”, de 19 de julio. Diario Oficial núm. 45976. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=17167>> [con acceso el 11 de octubre de 2013].

Administrativa para la Reparación Integral a las víctimas. La primera entidad encargada de la coordinación del sistema era la Consejería Presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia, pero esta desapareció en 1999.

Igualmente, se creó una Red Nacional de Información, con el propósito de construir una base de datos para evaluar la magnitud del fenómeno del desplazamiento por la violencia en el país y contribuir con ella al desarrollo de políticas públicas más adecuadas y eficaces para prevenirlo y combatirlo. De igual modo, obligó a la creación de puntos locales de atención, en los municipios de las zonas afectadas. Otra función de esta red es realizar un seguimiento de las acciones que se ejecuten en cumplimiento del Plan Nacional de atención (artículo 11 a 13).

Por último, la ley se ocupó de definir la situación militar de los hombres víctimas de desplazamientos, así como los plazos de posesión de los inmuebles que estuviesen ocupando, que no se interrumpen cuando el desplazado debe marcharse. Así mismo, se reguló la presentación en procesos judiciales y administrativos de los que el desplazado hiciera parte (artículos 26 a 28), así como de temas de apoyo a las organizaciones de los desplazados y los informes anuales que se deben presentar al Congreso de la República (artículos 29 a 31).

En cuanto a la definición de víctima del desplazamiento interno por la violencia, que se transcribe a continuación, la ley adoptó la misma definición que había tomado el Documento CONPES 2804, pero añadió dos elementos adicionales: enfatizó en que la amenaza a los derechos protegidos debía ser directa y otorgó la potestad al Gobierno de reglamentar qué se entiende por condición de desplazado. A su vez, también realizó una diferencia entre el desplazado interno forzado y el beneficiario de las políticas públicas

desarrollas en dicha norma, ya que, en el artículo 32 se estableció que tienen derecho a los beneficios de la ley, las personas que son consideradas desplazadas y que, además, hayan declarado los hechos ante los funcionarios competentes, que después harían la respectiva inscripción en el Registro Único de la Población Desplazada, actual, Registro Único de Víctimas (RUV), una vez validada la información. Por tanto, hay una diferencia entre el desplazado y el beneficiario, que es el desplazado que ha cumplido una serie de trámites administrativos para acceder a las ayudas.

“Artículo 1. Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.”

El parágrafo del artículo fue demandado por un ciudadano ante la Corte Constitucional, alegándose la inconstitucionalidad de la norma, debido a que, el actor consideraba que se violaba la Constitución en los artículos 4, 93, 150.10 y 189.11; dado que, se le permitía al Gobierno regular un derecho (como considera el autor de la demanda a la condición de desplazado forzado), violando el principio de reserva de ley, ya que, de ser un derecho, su regulación la debe hacer el Congreso de la República. El parágrafo fue declarado exequible mediante la sentencia C-372 de 2009 que expresó:

“el concepto de desplazado forzado no es un derecho o facultad sino una noción que describe una situación fáctica cambiante, de la cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar, y de ahí que deba ser entendida y aplicada de manera amplia con arreglo al principio *pro homine*¹⁶¹, tal como lo recomiendan la jurisprudencia de esta corporación y los organismos internacionales, tomando en consideración, por lo menos tres elementos básicos identificados en los antecedentes reseñados: (i) la coacción, que hace necesario el traslado, (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación y (iii) la inminencia o efectiva ocurrencia de hechos que puedan propiciar desarraigo”¹⁶².

Así, la Corte concluyó que facultar al Gobierno en el párrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, para reglamentar lo que se entiende por condición de desplazado, no vulnera la Constitución, ya que, el legislador no se desprende de su competencia regulatoria, y del sentido y finalidad de la potestad reglamentaria para dictar normas orientadas a la correcta y cumplida ejecución de la ley¹⁶³.

La ley 1448 de 2011, señaló como víctima de desplazamiento forzado:

“Artículo 60, párrafo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado 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

¹⁶¹ Para esta Corte, el principio *pro homine* es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, *estar siempre a favor del hombre*. (Cfr. C-1056 de octubre 28 de 2004 y T-284 de abril 5 de 2006 del mismo año, ambas con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández). *Ibidem*.

¹⁶² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-372; M. P. Nilson Pinilla Pinilla, 27 de mayo de 2009.

¹⁶³ *Ibidem*.

vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente ley”.

En este sentido el artículo 3 de la mencionada ley considera que son víctimas:

- “Las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños por hechos ocurridos a partir de 1° enero de 1985, como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (No delincuencia común).
- También lo son el cónyuge, compañero/a permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil (padres – hijos), de la víctima desaparecida o dada por muerta. Si estas faltan, lo serán los de 2° grado de consanguinidad ascendente (Abuelos).
- Personas que sufrieron un daño por asistir a la víctima o prevenir la victimización”¹⁶⁴.

Aunque, cómo se explicaba en las páginas anteriores, la ley 387 de 1997 es la que continúa rigiendo para los desplazados forzados; la nueva ley de víctimas subsume a los desplazados en una categoría de víctimas general y no hace una distinción especial de ellos, a pesar de constituir el 12 por ciento de la población del país.

Como queda esbozado, la Ley 387 de 1997 junto con la ley 1448 de 2011 es el marco legislativo que rige la cuestión de desplazamiento forzado en Colombia, y como se mencionó, la Ley 387 de 1997 aún continua vigente, después de la expedición de la Ley

¹⁶⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, de 10 de junio. Diario Oficial 48096. Véase en < http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html> [con acceso el 16 de febrero de 2014].

1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, sin embargo, para las víctimas del desplazamiento forzado la última ley regula en menor grado el fenómeno y le otorga un trato más incipiente.

Por lo anterior, de haberse derogado se estaría ante un retroceso en la protección y cobertura que consagra la Ley 387 generando un agravamiento de las condiciones de los desplazados e infligiendo, por parte del Estado, el deber que tiene de no desmejorar con sus acciones las situaciones que han sido definidas como Estado de Cosas Inconstitucional, así como también, incumpliría compromisos internacionales a su cargo, reconocidos por la Corte como parte integrante del bloque de constitucionalidad.

“Concretamente, en criterio de la Sala, una reducción en el grado de protección reconocido por la ley a las personas víctimas de desplazamiento forzado implicaría para el Estado colombiano, incumplimiento del deber plasmado en los principales tratados de derechos humanos y de derechos sociales económicos y culturales, de adoptar disposiciones de derecho interno apropiadas para garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos por esos tratados. De igual manera, supondría ignorar el mandato contenido en los ya referidos *Principios Deng* sobre el tema del desplazamiento forzado, en particular los desarrollados en los puntos 1 y 3 sobre goce de todos los derechos en condiciones de igualdad y sobre el deber particular que tienen los Estados de proteger y brindar asistencia humanitaria a las víctimas de desplazamiento que se encuentren en su territorio”¹⁶⁵.

En el ámbito internacional la ley 387 de 1997 fue precursora, ya que, al momento de su promulgación, los Principios Rectores del desplazamiento no habían sido publicados. Sin

¹⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-280; M. P. Nilson Pinilla Pinilla, 15 de mayo de 2013.

embargo, la ley tiene la misma línea de ejecución de los Principios, debido a que, está influenciada por la visita que realizó el representante de los desplazados forzados a Colombia en 1994.

Como se mencionó, la ley no propuso grandes cambios a lo establecido en los documentos CONPES anteriores, que ya habían demostrado su ineficacia para paliar los efectos del desplazamiento forzado o para prevenirlo. Las propuestas de la ley se centraron en crear programas de asistencia, sin proponer un trasfondo social importante, para cambiar la situación del desplazado o para prevenir nuevos hechos de desplazamiento.

Esto, sumado a la falta de ejecución por parte de los organismos encargados, llevó a la Corte Constitucional a intervenir en la política pública de desplazamiento, con el ánimo de corregir violaciones de derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento.

La Corte Constitucional Colombiana, en ejercicio de su función de revisión de acciones de tutela¹⁶⁶, se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el tema del desplazamiento, siempre interpretando la noción de desplazado forzado de forma amplia y favorable a las víctimas y, de igual manera, abogando por el cumplimiento del deber de protección consagrado en la Constitución Nacional y de la realización del Estado Social de Derecho.

¹⁶⁶ “Artículo 33. Revisión por la Corte Constitucional. La Corte Constitucional designará dos de sus Magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier Magistrado de la Corte o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses”. “Artículo 36. Efectos de la revisión. Las sentencias en que se revise una decisión de tutela sólo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta”. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2591 de 1991, *Op. cit.*

En 1997, año en que la Corte emitió el primer pronunciamiento por vía de tutela¹⁶⁷ sobre el tema de desplazamiento forzado, con la sentencia T-227¹⁶⁸ -la cual también fue anterior a la expedición de la ley 387 y los Principios Rectores del Desplazamiento- indicó el Tribunal, que existían varias descripciones sobre el tema del desplazamiento forzado,

¹⁶⁷ Antes de esta tutela, la Corte había tocado el tema del desplazamiento en la sentencia C-225 de 1995, antes mencionada. También en la sentencia C-092 de 1996, en la que revisó la constitucionalidad del Decreto 2027 de 1995, que facultaba en el artículo 2, a los alcaldes y gobernadores, bajo la coordinación del Ministerio de Defensa, para restringir la libre circulación de personas en los sitios donde se adelanten operaciones militares tendientes a restablecer el orden público. La Corte Constitucional lo declaró inconstitucional por no existir conexidad entre el mismo y los motivos para declarar el Estado de conmoción interior. Respecto al desplazamiento forzado, la Corte expresó que el estado, por el artículo 2 de la Constitución tiene en todo momento el deber general de proteger a su población, pero que el Derecho Internacional Humanitario prohíbe el desplazamiento forzado de personas, a no ser que las circunstancias lo ameriten; y en este caso no quedó demostrada esa necesidad. En esta sentencia la Corte aún no establece ninguna definición de desplazado forzado. En CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-092; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, 7 de marzo de 1996; El año siguiente emitió la C-408 de 1996, en la que revisó la Ley 248 de 1995, por medio de la cual se aprobó la "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer". En esta sentencia, la Corte, con ocasión del estudio del artículo 9 de la convención, que se refiere a una protección especial a la mujer vulnerable, entre ellas las desplazadas, hizo referencia a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado interno en Colombia y citó una investigación de la Defensoría del Pueblo, en la cual se concluyó que la mayoría de las personas desplazadas pertenecen al género femenino. Ante esto, observo la Corte que "estas mujeres pueden ser consideradas las excluidas de las excluidas, las doblemente marginadas, pues si en general toda la población femenina está expuesta a la agresión, con mayor razón debe el Estado proteger a aquellas mujeres que son aún más vulnerables a la violencia, por otros factores, como la pobreza, el desplazamiento forzoso, la edad, la estigmatización racial o cultural, el ejercicio de la prostitución y similares". En esta ocasión, la Corte, se refirió de forma más concreta al tema del desplazamiento en Colombia y, trató al desplazado, como un sujeto especial, respecto a la población civil del conflicto armado interno. En CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-408; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 4 de septiembre de 1996.

¹⁶⁸ El Tribunal, por medio de la T-227, resolvió el caso de unos campesinos que fueron desplazados violentamente de la Hacienda Bellacruz, Municipio de Pelaya, en el Departamento del Cesar. Previo a los hechos del desplazamiento, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) había intentado hacer la titulación del predio en cuestión, donde se le habían adjudicado unas parcelas a estos campesinos; sin embargo, el procedimiento no se pudo llevar a cabo, ya que, los funcionarios recibieron amenazas y uno de ellos fue lesionado. Luego esas mismas personas, amenazaron y atacaron a los campesinos y a sus bienes; al poco tiempo, asesinaron a uno de los líderes de la población. Ante estos hechos, las autoridades tomaron la decisión de trasladar temporalmente a la población afectada a un hotel en el municipio de la Mesa, Cundinamarca. No obstante, la Gobernadora del Departamento se opuso a la ubicación de la población, según ella porque constituían una amenaza para la paz y la región, debido a que eran guerrilleros. La reubicación no se realizó y, los desplazados fueron llevados a las oficinas de la Defensoría del Pueblo y del INCORA a esperar su reubicación; en condiciones precarias, debido a que el lugar no estaba adecuando para hospedar personas. Ante estos hechos recurrieron a la acción de tutela para reclamar sus derechos. En CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-227; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 5 de mayo de 1997.

pero fue enfático en advertir, que se escogiese cual se escogiese, todas contenían dos elementos necesarios (mencionados anteriormente) para que se constituyera el hecho del desplazamiento, la coacción en el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la Nación. Siempre que se presenten estas dos circunstancias, dice la Corte, que no puede haber duda que se está ante un desplazamiento forzado interno, ya que dicha situación no surge de la certificación que expida el Ministerio del Interior, sino de la realidad objetiva del desplazamiento que cumple con los elementos descritos.

En esta sentencia, también se afirmó que las víctimas del desplazamiento forzado interno, tienen derecho a recibir protección real por parte del Estado, al cual corresponde adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo ese deber¹⁶⁹. A su vez, se expresó que el desplazamiento no es un problema de orden público, sino, un problema de humanidad que la sociedad colombiana, especialmente, los funcionarios públicos, deben afrontar con solidaridad.

Respecto a los elementos adicionales, que se incluyeron a la ley en la definición, se puede constatar que el primero, es decir, la inclusión de la palabra “directamente” sobre la amenaza de los derechos protegidos, causó confusión entre los funcionarios¹⁷⁰ encargados

¹⁶⁹ “Se dice que hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado se lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El caso clásico es la protección a la vida. Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una competencia de pronóstico para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica. Por supuesto que el Estado está obligado a hacer todo lo posible para proteger la vida de los asociados, pero, también, puede ponderar si la mejor manera de protección consiste en favorecer un desplazamiento. Si el grado de intolerancia es alto y el peligro para la vida de los asociados es inminente, es justo que el pronóstico incluya la opción del desplazamiento protegido, máxime cuando el Estado debe “adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados” *Ibidem*.

¹⁷⁰ “El concepto “directamente amenazados”, señalado en la Ley 387 de 1997, cobija a los individuos que han visto vulnerados sus derechos, sin haber sido necesariamente víctimas directas del conflicto. Empero, el concepto puede ser malinterpretado por los funcionarios y excluir a individuos que, pese a no ser víctimas de

de registrar a las personas desplazadas, para que estas puedan acceder a los beneficios que se establecen.

El sistema de registro planteado por la ley y su Decreto reglamentario 2569 de 2000, estableció que se debía declarar ante los funcionarios de ciertas instituciones públicas, los hechos que dieron lugar al desplazamiento, para que, luego los funcionarios, inscribieran a los desplazados como beneficiarios de las ayudas que consagra la misma ley.

Sin embargo, se denunció que los funcionarios encargados, exigen violaciones concretas y pruebas fidedignas de los hechos, como prerrequisito para certificar la condición de desplazado. Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana se ha pronunciado en distintas ocasiones, afirmando que no es necesario una exposición directa, ya que, la percepción de amenaza de riesgo, que se crea por los diferentes hechos de violencia de los cuales son testigos, es causa de desplazamiento forzado¹⁷¹ y, respecto de la declaración, acompañada de prueba fidedigna, que exigen los funcionarios, ha expresado la corporación, que los encargados del registro deben considerar que muchos de los actos que llevan a desplazarse a las personas, son de naturaleza sutil, ya que, el victimario hace lo

amenazas directas, huyen como mecanismo de defensa y de protección. Los desplazamientos preventivos son amparados por la ley, pero algunos funcionarios excluyen a los individuos que migran por este motivo”. En IBAÑEZ LONDOÑO, Ana María y VELÁSQUEZ, Andrea. El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas. Edit. CEPAL, series políticas sociales núm. 145, Santiago de Chile, 2008, pág. 57.

¹⁷¹“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”. En CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU-1150; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, 30 de agosto de 2000.

posible por no dejar rastro de las vulneraciones de derechos que comete a la población civil¹⁷².

Desde la expedición de la ley 1448 de 2011, el Registro Único de la Población Desplazada pasó a ser el Registro Único de Víctimas que no sólo recibe la declaración de las personas desplazadas por la violencia, sino también la de todas las víctimas en general. Los inscritos en el RUPD en el momento en que entró en vigencia el Registro Único de Víctimas, se trasladaron automáticamente a este nuevo registro.

Adicionalmente, la ley consagró la creación del Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente para que las personas que dejaron sus bienes inmuebles se inscriban y mediante un proceso que tiene componente administrativo y judicial soliciten la restitución del bien despojado o la restitución de un bien equivalente o la compensación en dinero por medio de la acción de restitución ante los juzgados y Tribunal de restitución de tierras.

En relación con el hecho de que los desplazados abandonen su localidad de residencia, la Corte, ha establecido que el desplazamiento no se tiene que dar necesariamente a otro

¹⁷²“Hay hechos de los cuales es difícil aportar prueba diferente del testimonio de quien lo presencié. Esta situación se presenta por ser este el único testigo y no haber constado en ningún documento la ocurrencia del mismo, ya sea por la sutileza misma que puede caracterizar al hecho en algunas ocasiones, la cual lo hace imperceptible para personas diferentes a quien es afectado por el mismo. Estos hechos de naturaleza sutil son difíciles de probar, ya que muchas veces no hay más testigo que quien vive la tensión de la amenaza. En muchos casos esas amenazas se realizan de manera clandestina buscando no dejar prueba alguna de la misma; de esa manera, le restarán credibilidad al testimonio de quien se ve afectado. Es lógico que en muchas ocasiones los grupos alzados en armas no dejan rastro alguno de sus actos vulneratorios de los derechos fundamentales de la sociedad civil para que luego sean corroborados por las autoridades. Estas circunstancias deben tomarse en consideración para determinar si una persona tiene la condición o está en situación de desplazado”. En CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-327; M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 26 de marzo 2001.

lugar del país, sino que, puede darse un caso de desplazamiento forzado, perfectamente dentro de las ciudades¹⁷³.

A su vez, también ha estimado, que se debe considerar desplazado a las personas que no se vieron obligadas a salir de su hogar con motivo de la violencia o para evitarla, sino que salieron por otra razón, pero luego no pudieron retornar al lugar por los motivos que conllevan a un desplazamiento forzoso. En este sentido, expresó, que no se puede aplicar la norma solo a quién debe partir por la violencia, sino que, se hace necesario aplicarla, también, a quién no puede volver a su lugar de residencia por esos motivos, así, haya abandonado el lugar por otra razón.

Esta afirmación, se realizó en relación con la tutela interpuesta por Rubén García Mora, a quien le fue negada la condición de desplazado, a pesar de que, su familia había tenido que huir de su pueblo Viotá (Cundinamarca), debido a los actos de barbarie perpetrados contra la población en general y, específicamente, contra las familias de los colaboradores de la guerrilla, por un frente paramilitar del Caquetá, en su afán por tomar el poder del pueblo históricamente dominado por la guerrilla. El señor García había salido de Viotá antes, porque fue detenido por el ejército, acusándosele de ser auxiliador de las FARC, hecho por el que fue encarcelado durante 14 meses hasta que fue absuelto.

“El Artículo 1 de la Ley 387 de 1997 se refiere a quién se ha visto forzado a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, a causa de amenazas de grupos ilegales, también es cierto que tal disposición es perfectamente aplicable a quien no puede regresar a su lugar de trabajo o residencia por esta causa. En efecto, resultaría abiertamente desproporcionado y contrario al principio de

¹⁷³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-268; M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 27 de marzo de 2003.

razonabilidad y favorabilidad una interpretación según la cual cuando la persona se aleja temporalmente del lugar habitual de trabajo o residencia por causas distintas a las consagradas en la norma en mención, pero se ve obligada a permanecer alejada de dicho lugar por amenazas de grupos armados ilegales, no sea considerada como una persona afectada por el desplazamiento forzado. En este sentido, resulta plenamente razonable sostener que se encuentra en situación de desplazamiento forzado quien no puede regresar a su lugar habitual de trabajo y residencia por miedo a ser asesinado por grupos violentos al margen de la ley”¹⁷⁴.

3.2.2.1.- ¿Se considera el *Nasciturus* como Desplazado Forzado Interno?

En este punto, cabe preguntarse por la situación *nasciturus* o los niños concebidos y nacidos después de ocurridos los hechos que dan lugar a un desplazamiento forzado interno. Se considera necesario preguntarse si ¿pueden ser considerados desplazados forzados internos? O si la Corte Constitucional Colombiana, así como ha hecho observaciones a casos concretos que se han presentado, se ha referido en algún momento al niño desplazado que está por nacer.

No es necesario ahondar en exceso en la definición de desplazamiento forzado para percatarse que los niños que nacen después de ocurrido los hechos que dan lugar al desplazamiento, no se consideran desplazados forzados porque en la definición se establece que “es toda persona obligada a abandonar su lugar de residencia”. En ese sentido un niño que no ha nacido no se considera persona, ya que, es persona según el Código Civil Colombiano, la criatura que sobrevive siquiera un momento a la separación

¹⁷⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-328; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 4 de mayo 2007. *Op.cit*

completa del vientre de la madre¹⁷⁵. Por tanto, se puede considerar que los concebidos al momento del desplazamiento, no son víctimas del desplazamiento forzado, pero sí encajan en la categoría de beneficiarios de las ayudas que otorga el Estado definidas en la ley 387.

Dicha ley, cuyo objetivo principal es la persona desplazada, establece en el artículo 2.4 que la familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar. A partir de esta norma, con ayuda de la Corte Constitucional, se han creado acciones públicas donde el sujeto destinatario no es simplemente el desplazado, sino la familia del desplazado forzado.

El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 a 2010, pasó de una acción enfocada al individuo a enfocarla en la familia; con ese planteamiento, se espera entre otras cosas, que el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo e integrado a su propio proceso¹⁷⁶, sin embargo, al año 2015 y bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 aún no se ha logrado dicho cometido con las víctimas del desplazamiento forzado por tanto siguen recibiendo son auxilios del Estado en los que se presenta un asistencialismo constitucional a las víctimas que no arroja soluciones duraderas.

La Corte Constitucional en diversas sentencias, aunque no se ha referido a un *nasciturus* desplazado, ha protegido al que está por nacer con los privilegios que la Carta Magna otorga a los niños y, en cualquier caso, ha aceptado que se amparen sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela en virtud de la Constitución misma y los

¹⁷⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1887, Artículo 90. En cambio, en el derecho español es persona, según el artículo 29 del código civil, aquel que sobrevive 24 horas al desprendimiento del vientre materno y tiene figura humana.

¹⁷⁶ GUERRERO USEDA María Eugenia, GUERRERO BARÓN Martha y NISIMBLAT Nattan. “Indicadores de goce efectivo de derechos en familias desplazadas por la violencia en Colombia. Acción pública”, en *Studiositas*, Volumen 5, núm.1, 2010, pág. 50.

tratados internacionales. En cualquier caso se debe tener presente que la mujer embarazada debe tener una asistencia y protección especial en el ordenamiento jurídico¹⁷⁷.

El niño nacido después del desplazamiento, puede inscribirse en el Registro único de Víctimas, como parte de la familia a la que pertenece y que previamente se había inscrito como víctima del desplazamiento. Esto, para efectos de recibir ayudas económicas y para hacer la caracterización fidedigna de la composición de las familias que se encuentran en dicha situación, con el fin de crear políticas públicas que respondan a la magnitud real del desplazamiento en Colombia.

Instituyendo también políticas diferenciadas, que vayan dirigidas a los niños, para protegerlos de los riesgos mayores que surte en ellos el desplazamiento, debido a que, los pequeños en general van a desarrollar etapas fundamentales de su crecimiento, viendo vulnerados sus derechos fundamentales, situación que los marcará y que se va a ver reflejada en sus actitudes futuras, además porque como lo ha dicho la Corte en el Auto 251 de 2008, existen unos riesgos específicos para ellos, como el reclutamiento forzado, la explotación económica o la violencia sexual¹⁷⁸.

La Corte Suprema de Justicia de Colombia, a través de la sala penal, estableció mediante la primera sentencia condenatoria que quedó en firme, bajo la aplicación de la ley de justicia y paz, en la que se condena por desplazamiento forzado, que “los niños nacidos después del desplazamiento no son víctimas directas del delito de desplazamiento forzado,

¹⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-412; M. P. María Victoria Calle Correa, 17 de mayo 2011.

¹⁷⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 251; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 6 de octubre de 2008.

para efectos de indemnización”. Sin embargo, sí reconoció el derecho a una indemnización adicional, a una mujer embarazada que perdió el niño como causa del desplazamiento.¹⁷⁹

La Corte Constitucional, sin embargo, identificó que se creó la falsa creencia que no es posible registrar a los niños nacidos después del desplazamiento, dado que, algunos funcionarios encargados del registro se negaban o se niegan a hacerlo, por esta razón el Gobierno impartió seminarios de actualización a los funcionarios y realizó con las familias desplazadas campañas de información e incluso envió mensajes de texto a los móviles, para evitar que estuvieran desinformados¹⁸⁰.

La Corte en el Auto 251 de 2008 concluyó que el problema del subregistro aún continuaba y era más grave en la población menor de cinco años, lo cual era una causa directa de invisibilidad de este segmento de la población desplazada. En el Auto 011 de 2009, volvió a solicitar la Corte a Acción social, que solucionara el problema del subregistro de los niños nacidos en hogares desplazados¹⁸¹.

¹⁷⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA, Sala de Casación Penal, Proceso 34547, Proceso de Justicia y Paz, Dignificación y reparación de víctimas, memoria histórica de una Nación, M. P. María del Rosario González de Lemos, 27 de abril de 2011. pág 304.

¹⁸⁰ La obligación de mantener actualizado el registro único de la población desplazada (RUPD) recae sobre Acción Social. Sin embargo, en el año 2008, la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado afirmaba que “más de una tercera parte de la población menor de 5 años no se encuentra incluida en el RUPD”. Acción Social se rehúsa a aplicar sistemáticamente el *habeas data* aditivo y son los individuos los que buscan la inscripción de sus hijos en el RUPD, encontrándose muchas veces con el problema mencionado. En COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. CODHES informa “ahora por los desplazados” Boletín de prensa de CODHES, Bogotá, 5 de febrero de 2008, pág. 5. Véase en <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2244.pdf?view=1 > [con acceso el 17 de noviembre de 2013]; GUATAQUÍ ROA, Juan Carlos. “Cómo medir la magnitud del problema? La dimensión del desplazamiento en Colombia: la problemática del sistema de registro y caracterización de la población desplazada”, Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Coord); Edit.Uniandes, Bogotá, 2009, pág. 53.

¹⁸¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 011; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 26 de enero de 2009.

A pesar que el *nasciturus* o incluso los hijos concebidos y nacidos después de producirse el hecho que da lugar al desplazamiento, no corresponden con la categoría que define a quien se considera desplazado forzado interno, cabe mencionar que ellos, al momento de nacer en un hogar de desplazados, se encuentran expuestos a la misma vulnerabilidad que las personas que por definición sí son desplazadas forzadas por la violencia, porque tienen las mismas necesidades específicas que caracterizan a los desplazados, como por ejemplo, la falta de comida y documentos de identidad, el riesgo de explotación sexual, la necesidad de soluciones duraderas¹⁸² y la estigmatización como desplazado forzado por la violencia.

El tema es álgido y se encuentra abierto al debate, en páginas anteriores se ha sostenido que el elemento clave es la vulneración a la que se encuentran sometidos los desplazados, por lo cual se consideró, como ya se mencionó, que un *nasciturus* o un niño concebido y nacido en un hogar de desplazados está expuesto a las mismas condiciones de vulnerabilidad, o incluso a mayores riesgos, que los que sí se consideran desplazados por la ley.

Aunque el cuestionamiento parezca un tema baladí, no lo es, ya que, a pesar de que el desplazamiento no otorga un estatus, como sí lo hace el hecho de ser refugiado, cuando se es desplazado se pueden acceder a ayudas del Estado o a solicitar asistencia a la comunidad internacional, las cuales, según pronunciamientos de la Corte Constitucional le corresponden también a la familia de los desplazados, pero esto, muchas veces se encuentra sujeto, a la merced del funcionario público encargado de hacer el registro. A pesar de la intervención de la Corte, aún no está claro que siempre se otorguen. Aunque las

¹⁸² MOONEY, Erin. *Op. cit.*, pág. 17.

personas que por definición sí se consideran desplazadas también han tenido y tienen el mismo problema¹⁸³.

Se estima que lo anterior es una cuestión para el debate, dado que, si se discute desde el enfoque de la vulnerabilidad, propia de este grupo, y de las necesidades específicas que se presentan cuando se es víctima de desplazamiento forzado interno, debe llevar a una regulación especial para los nacidos en hogares desplazados, porque presentan las mismas necesidades que las personas de su familia que huyeron, con el agravante que nacen en una familia que no se encuentra en una situación estable, debido a que abandonó su vivienda, su trabajo estable y que, incluso, pudieron perder un familiar en la huida. Se debe considerar la aplicación de la teoría de la retroacción de la personalidad para las posibles indemnizaciones que tengan lugar, al *nasciturus* al momento del desplazamiento y durante todo el tiempo que estuvo desplazado.

¹⁸³ Ante la negación de la inscripción, los afectados pueden interponer el recurso de reposición y de apelación respectivamente. La mayoría de las personas muchas veces no lo hace, entre otras razones, porque no conoce sus derechos y se ha denunciado que en numerosas ocasiones la resolución administrativa que contiene la respuesta, cuando es negativa, no se le incluye la copia del acto administrativo, ni la información detallada de los recursos que proceden ante tal decisión, tal como obliga el artículo 44 del código contencioso administrativo colombiano. En GUATAQUÍ ROA, Juan Carlos. *Op. cit.*, pág. 55.

**CAPÍTULO IV: CONTEXTO SOCIAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA LEY.**

4.1.- COYUNTURA EN LA QUE SE IMPLEMENTÓ LA LEY 387 DE 1997.

Se realiza el recuento de la aplicación de la ley 387 y de la actuación de sus instituciones porque fueron estas las instituciones vigentes al momento en que la Corte Constitucional Colombiana declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, por la acción u omisión de las instituciones con competencia en el tema, que a día de hoy se encuentra vigente.

En enero de 1998, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, aprobó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que fue expedido a través del decreto 173 de 1998. En teoría, el plan buscaba modular la acción gubernamental a nivel nacional, departamental y territorial, a través, de la realización de un diagnóstico de la situación y unos objetivos y acciones concretas en cada uno de los componentes de la asistencia a los desplazados forzados internos por la violencia.

Respecto a la prevención de nuevos desplazamientos forzados, componente esencial de la política, se buscó que no se generaran más víctimas del desplazamiento, por medio de la neutralización de las acciones capaces de producirlo y, la elaboración de alternativas para

la protección de las personas. La estrategia incluyó la puesta en marcha de acciones concretas, por parte de las autoridades, para evitar desplazamientos, así como, la creación de espacios para el diálogo, formación en aplicación de DIH, Derechos Humanos y formas alternativas de resolución de conflictos. A su vez, se pretendió que se llevaran a cabo investigaciones que arrojasen resultados de acciones que conllevaran desplazamientos, la dinámica de las mismas, e identificación de población en riesgo, con especial énfasis en la individualización de población más vulnerable por razones de sexo, edad, etnia, etc.

En lo que se refiere a la atención humanitaria de emergencia, el plan preveía la puesta en marcha de acciones para satisfacer las necesidades básicas de las personas, una vez ocurridos los hechos que los obligan a desplazarse. Del mismo modo, anunció la atención diferenciada y preferente para las mujeres lactantes y gestantes, así como para los niños. La ayuda que se pretendía otorgar en esta etapa iba destinada para alimentación, salud, transporte, protección y seguridad, alojamiento, educación y participación comunitaria. El decreto asignó la responsabilidad de llevar a cabo dichas tareas a las instituciones a nivel nacional, local y regional que tuvieran funciones relacionadas con cada componente de la ayuda. Sin embargo, no se asignó ninguna actividad específica a cada una de estas, ni se estableció el modo de articularse entre ellas.

En cuanto a la estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica: el objetivo fue la reincorporación social, económica y cultural de las víctimas del desplazamiento, por medio de acceso a programas que crearía el gobierno. Se buscó facilitar el retorno de la población a su lugar de origen, en condiciones seguras y de no poder hacerlo, se planteó la reubicación en otra comunidad con situación de orden público controlada y brindando ayudas para crear proyectos productivos nuevos, permitir el acceso a tierras y créditos para

su adquisición, así como, la asistencia técnica necesaria para la producción y comercialización de los productos que se generaran.

El plan también hizo referencia a la Red Nacional de Información, repitiendo lo planteado en la ley, añadiéndole la creación de puntos de red, no solo en las zonas afectadas, sino también, en cada una de las entidades nacionales con competencia en el tema. Establecía también, la conformación de módulos de atención local para registro y consulta de base de datos.

Este plan, nunca fue llevado a cabo de manera seria y oportuna, por las instituciones con competencia para ejecutarlo. Esto se debió, entre otras razones, a la falta de asignación de competencias concretas a las instituciones, la asignación de las mismas competencias a entidades distintas que luego se yuxtaponían o la falta de asignación de las mismas.

Tampoco se dio articulación entre las entidades y sus funciones, lo cual creó un desorden de actividades, que dio como resultado la falta de ejecución de las mismas, viéndose perjudicados los desplazados forzados internos.

En esta coyuntura, hubo cambio en el ejecutivo colombiano, asumiendo la presidencia de la República el señor Andrés Pastrana Arango, con un programa de gobierno ambicioso, que incluía un proceso de paz con la cúpula de las FARC, cambios sociales y la recuperación de la imagen de Colombia en el exterior, después del escándalo con el narcotráfico por el cual fue investigado el presidente saliente.

El punto más espinoso del proyecto presidencial era el proceso de negociación con las FARC, ya que, abarcaba diversos temas cruciales para la consecución de la paz, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, el intercambio humanitario, el

respeto a los Derechos Humanos y la erradicación de los cultivos ilícitos. El nuevo gobierno lideró la lucha contra el narcotráfico, aliado con el gobierno de Bill Clinton, que desembolsó la mayor ayuda económica que se había hecho en Latinoamérica, para que fuera destinada al “Plan Colombia”¹⁸⁴; por su parte, la Unión Europea, se negó a participar en dicho plan, debido a que la propuesta para erradicar cultivos ilícitos no garantizaba el respeto a los Derechos Humanos¹⁸⁵.

En cuanto a lo que se refería a lograr un acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, el Presidente intentó llevar a cabo un proceso de negociación que desde el principio estaba condenado al fracaso, debido a las grandes oposiciones conceptuales de los negociantes en lo atinente a los objetivos, dado que, el Gobierno buscaba un cese al fuego, así como, el fin de los asesinatos y secuestros; pero, por su parte, la organización guerrillera pretendía recuperar la libertad de sus “camaradas” detenidos y ganar poderío económico, como efectivamente lo consiguió.

Para la realización del proceso, las FARC, exigían como condición previa, el retiro de las fuerzas militares de una zona del mismo tamaño de Suiza (42.000 kilómetros cuadrados), ubicada al sur occidente de la capital del país. El epicentro de la zona era el

¹⁸⁴ Los objetivos específicos del mismo consistían en generar una revitalización social y económica; terminar el conflicto armado en Colombia creando una estrategia antinarcóticos, y producir una revitalización social y económica; sin embargo, el Plan Colombia, derivó en algo muy distinto por la influencia norteamericana, principal sostén financiero del proyecto. En Septiembre de 1999, aparece la nueva versión del Plan Colombia, convertida en un plan centrado y condicionado por la lucha represiva contra la producción de drogas. Esto generó la oposición de diversos sectores de la sociedad civil. En CHURRUCÁ MUGURUZA, Cristina., “La Prevención del desplazamiento y la política de consolidación de la seguridad democrática: implicaciones para la cooperación internacional”, Desplazamiento en Colombia, Prevenir, asistir, transformar Cooperación internacional e iniciativas locales, CHURRUCÁ MUGURUZA, Cristina Y MEERTENS Donny, (comp.) Edit. La Carreta Social, Medellín, 2010, págs. 78-79. págs. 65-72.

¹⁸⁵ La Unión Europea evidenció sus dudas sobre el Plan Colombia y el 1 de febrero de 2001 el Parlamento votó por 474 votos a favor y uno en contra, rechazarlo debido a las preocupaciones que existían en términos de violación de los Derechos Humanos. En GÓMEZ MEJÍA, SANTIAGO. *Op. cit*, pág. 63 y 152.

municipio de San Vicente del Caguán, en el departamento del Caquetá, que además incluía los municipios de Mesetas, Vistahermosa, La Uribe, y La Macarena, todos en el sur del departamento del Meta¹⁸⁶. Dicha porción del territorio fue despejada de fuerza pública, desde el 7 de noviembre de 1998, por medio de la Resolución presidencial 85, emitida el 14 de octubre de 1998. Esta, a la vez le reconoció carácter político a la organización mencionada y suspendió las órdenes de captura que tenían los miembros del secretariado. Por su parte, el Gobierno exigió como muestra de buena voluntad un cese al fuego y a los secuestros.

El 7 de enero de 1999 se iniciaron formalmente los diálogos de paz con las FARC. El comandante de dicha organización no acudió a la instalación de la mesa de negociación, lo que llevó a muchos expertos a calificar ese acto como la primera sombra del proceso, aunque Manuel Marulanda nunca llegó a confirmar su presencia en la instalación porque sus hombres dudaban de la seguridad en la zona y temían un atentado contra Marulanda en la ceremonia de instalación, incluso Tirofijo habló con el actual presidente de Nicaragua Daniel Ortega y le expresó que se encontraba cerca de San Vicente del Caguán, pero, que no pensaba ir porque tenía una corazonada¹⁸⁷.

Las FARC, tenían como objetivo de la negociación comprometer al Gobierno en su lucha contra las AUC y que se celebrara un acuerdo humanitario que permitiera la salida de la cárcel de guerrilleros, a cambio de la libertad de soldados secuestrados. El proceso de paz fue largo, tortuoso, con abundantes prórrogas de la zona de distensión y sin resultados concretos e inmediatos, como esperaban los colombianos, respecto al cese al fuego. El

¹⁸⁶ BBC NEWS, “Colombia: un año sin zona de despeje”, en BBC News. Londres, 20 de febrero de 2003. Véase en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2785000/2785549.stm> [con acceso el 17 de noviembre de 2012].

¹⁸⁷ REVISTA SEMANA, “Falla con excusa”, en *Revista Semana*, Bogotá, 8 de febrero de 1999. Véase en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/falla-con-excusa/38445-3>> [con acceso el 9 de febrero de 2012].

proceso pasó por ocho grandes crisis¹⁸⁸, debido a múltiples desacuerdos entre los negociantes, lo que causó, más de un rompimiento del diálogo, unilateralmente, por parte de la organización guerrillera.

En lo atinente al intercambio humanitario, la guerrilla de las FARC buscaba que se promulgara una ley de canje permanente, y no, un simple intercambio. A pesar de todas las trabas en este tema, el 2 de junio de 2001 se liberaron 42 policías y soldados enfermos a cambio de 15 guerrilleros; adicionalmente, las FARC, se comprometió a liberar unilateralmente al menos a 100 soldados retenidos que se encontraran en buenas condiciones de salud. Dicho acto, se realizó posteriormente el día 27 del mismo mes, poniendo en libertad a 310 policías y soldados liberados por las FARC¹⁸⁹.

El proceso de paz fue terminado, unilateralmente¹⁹⁰, por la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República, el día 20 de febrero de 2002, con las implicaciones jurídicas y de orden público pertinentes. Sin embargo, desde antes, las relaciones estaban muy deterioradas y la posición del Presidente se había radicalizado, después del atentado de las

¹⁸⁸ Crisis entendida como el distanciamiento de las partes de la solución del conflicto y se expresa en el aplazamiento o la cancelación de los diálogos de paz o la retirada de una o las dos partes. En HÖGLUND KRISTINE., “*Violencia y negociaciones de paz: Hacia una comprensión de las crisis inducidas por la violencia en Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica y Sri Lanka*”, en Papel Político, núm. 17, Facultad de Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Javeriana, 2005, Bogotá, pág. 13. Véase en <<http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/11-32.pdf>> [con acceso el 7 de febrero de 2012].

¹⁸⁹ FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, “*Historia de los procesos de diálogo y negociación en Colombia, Canje e intercambio humanitario: hechos y propuestas del Gobierno Nacional y de los grupos armados insurgentes*”, en Boletín de Paz núm. 1, Véase en <www.ideaspaz.org> [con acceso el 22 de junio de 2011].

¹⁹⁰ La decisión se tomó debido al secuestro del Senador y Presidente de la Comisión de Paz de la misma institución, Jorge Eduardo Gechem, quien iba en un vuelo comercial y los guerrilleros que iban a bordo obligaron a aterrizar el avión en una carretera de la guerrilla para retenerlo. Anteriormente, otros políticos habían sido secuestrados durante las negociaciones, Consuelo González de Perdomo, Luis Eladio Pérez, Alan Jara, Gloria Polanco de Lozada y Orlando Beltrán Cuellar. Tres días después de dar por terminado el proceso de paz, fue secuestrada la candidata a la presidencia, Ingrid Betancourt, cuando se dirigía a la ex-zona de distensión con su asesora de campaña Clara Rojas y el 11 de abril del mismo año fueron secuestrados los Diputados de la Asamblea del Valle del Cauca cuando se encontraban sesionando.

Torres Gemelas en Nueva York y la adhesión a la doctrina del terrorismo global, debido a la presión de Estados Unidos. Dicho país había cambiado su postura respecto al conflicto colombiano, el cual ya no se consideraba problemático, solo por el cultivo de sustancias ilícitas, sino porque se le veía como un problema de terrorismo, que podía repercutir en su seguridad nacional, por las alianzas y ayudas que pudiera proporcionarle a Al Qaeda.

Durante las negociaciones sostenidas entre Gobierno y FARC no se avanzó en la búsqueda de soluciones, debido a que, el proceso giró más en torno a debatir las reglas por las que se regiría la zona de distensión y no en la formulación de propuestas conducentes al fin de la guerra y el encuentro de la paz. En cuanto al cese al fuego las FARC continuaron sus ataques sin reducir la atrocidad de sus actuaciones lanzando pipetas de gas a las poblaciones, sembrando más minas antipersonales, dinamitando torres de energía y envenenando aguas.; las que se intensificaron después del proceso.

En los procesos de negociación para conseguir la paz, la violencia puede actuar de dos formas diferentes, la primera es acercando a las partes, ya que, recuerda los costes y riesgos que genera continuar con un conflicto armado interno; así se comportó durante las negociaciones sostenidas en Guatemala durante 1991-1996 con la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) que terminaron exitosamente, a pesar de que en medio de estas, se cometieron graves asesinatos como el de un candidato presidencial, la masacre de los retornados de Xamán¹⁹¹ y el secuestro de una mujer reconocida en la sociedad

¹⁹¹ Los retornados de Xamán o Comunidad Aurora 8 de Octubre eran desplazados forzados pertenecientes a distintas etnias ubicados un año atrás en la Finca Xamán como garantía para el retorno de la población víctima de la violencia. AGREDA, Carmen y FLOREZ, Alejandra. “Acompañamiento a los testigos del caso Xamán (Masacre de Aurora, 8 de Octubre Municipio de Chisec Alta Verapaz)”, Guatemala, 2000. Véase en <www.redsalud-ddhh.org> [con acceso el día 1 de febrero de 2012].

guatemalteca por sus prósperos negocios; aunque, este último hecho generó crisis, se pudo resolver y las partes firmaron, a finales de 1996, el acuerdo de paz¹⁹².

Por el contrario, hay casos, como en el proceso de paz colombiano en mención o el que se produjo en Sri Lanka durante 1994 y 1995; entre los rebeldes separatistas y el Gobierno¹⁹³, en los que la violencia desencadenó crisis que llevaron a la ruptura definitiva del proceso. En estos casos, el efecto perjudicial se manifiesta en la pérdida de confianza entre los interlocutores, cuestionando la voluntad negociadora y pacificadora del otro o la unidad de criterio de cada parte. No obstante, la presencia de la violencia durante las negociaciones de paz no siempre es un efecto perturbador.

A pesar del fracaso del proceso de paz, el gobierno de Pastrana mejoró la mala imagen de Colombia en el exterior, que había dejado el Gobierno anterior; hizo visible el conflicto colombiano a nivel internacional, lo que se reflejó en la consecución de ayudas externas económicas y logísticas, con el fin de contribuir en la búsqueda de soluciones. No obstante, durante la época del proceso de negociación con las FARC, los casos de desplazamiento forzado interno por la violencia se intensificaron y el número de víctimas reportadas ascendió¹⁹⁴.

¹⁹² En HÖGLUND Kristine. *Op. cit.*, págs.15-16.

¹⁹³ El Gobierno de Chandrika Kumaratunga y la Tigres de Liberación del Eelam Tamil pasó por tres grandes episodios de violencia: el ataque a Sagarawardene, la barco patrullero más grande de la armada de Sri Lanka que ocasionó problemas pero no llevo a congelar el proceso, mientras que el asesinato del candidato presidencial Gamini Dissanayake y 50 personas más en una manifestación electoral si condujo una crisis en el proceso que puso ser solucionada pero dejó desconfianza entre los interlocutores y finalmente en abril de 1995 después del ataque en el puerto de Trincomalee el proceso llevo a su fin. *Ibidem*, pág. 19.

¹⁹⁴ Desde 1998 se consolidó una tendencia de crecimiento del desplazamiento forzado que afecta cada año en promedio a 300 mil personas y esta cifra no sólo se confirma para el primer semestre de 2002, que alcanza alrededor de 204 mil personas desplazadas. En CODHES, Codhes Informa. Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, “Una sociedad en medio del colapso” n° 42, Bogotá 4 de Septiembre de 2002.

4.2.- DINÁMICAS FLUCTUANTES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.

La dinámica del desplazamiento en este período varió, ya que, a las huidas por acciones directas ejercidas por los grupos al margen de la ley, se le sumaron casos donde el ambiente de violencia generalizado obligó a las personas a huir. Se dieron nuevos lugares de actuación, dado que, ya no sólo tenía que huir la gente del campo a la ciudad, sino también, los pobladores de sectores urbanos, nuevo núcleo de actuación de los grupos, principalmente de los paramilitares.

En este período, también se incrementó la participación internacional en el asunto de los desplazados. El ACNUR, estableció en 1998, por invitación del gobierno de Ernesto Samper una oficina permanente para la cooperación humanitaria y técnica en procesos de retorno. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos en Colombia consideró como permanente en su agenda la situación de desplazamiento del país y el Comité Internacional de Cruz Roja (CICR), realizó múltiples actividades en el territorio¹⁹⁵.

La atención humanitaria y la protección jurídica a la población víctima del desplazamiento, dejaba mucho que desear, porque a pesar de la producción de la Ley 387 y del Plan Nacional para la Atención Integral, el Estado no destinó el dinero suficiente para

¹⁹⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA/Ser.L/V/II.102 , 26 de febrero de 1999, “Tercer informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia”, 1999, Capítulo VI, párr. 94 Véase en <<http://www.cidh.org/pais.esp.htm>> [con acceso el 10 de julio de 2011].

poder llevarlo a cabo y evadió en muchos casos la responsabilidad de asumir el problema¹⁹⁶.

Esta situación llevó a la expedición del nuevo documento CONPES 3057 de 1999, en el cual el gobierno reconoció que:

“Las políticas y las acciones de respuesta del gobierno colombiano frente al desplazamiento han enfrentado una dispersión de competencias (19 entidades públicas involucradas), así como la ausencia de un sistema de seguimiento y de un sistema de indicadores de gestión que permitan definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas. Igualmente, la concentración de actividades en las instituciones del Estado ha impedido articular y complementar sus acciones con las de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias internacionales con amplia experiencia.”¹⁹⁷.

El nuevo documento se desarrolló dentro del “Plan Colombia”, con el fin de “organizar y simplificar el marco institucional de la política de desplazamiento forzado” por medio de un sistema de atención más eficaz, que contara con la participación de los municipios y los departamentos para superar el enfoque asistencialista y de emergencia que la ley y el decreto tenían. También buscaba acabar con la dispersión de competencias que se había dado en las instituciones encargadas.

La política que establecía, procuraba fortalecer la etapa de prevención de desplazamientos forzados, por medio de la creación de un sistema de alertas tempranas,

¹⁹⁶ *Ibidem*, Párr. 90

¹⁹⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3057 de 1999, “Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado”, de 10 de noviembre. Véase en < <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1379>> [con acceso el 2 de abril de 2012].

que indicaría qué poblaciones se encontraban en riesgo de desplazamiento, identificando así las posibles víctimas y poniendo en marcha un programa de prevención.

El nuevo documento CONPES hacía énfasis en la necesidad de que este mecanismo de prevención entrara en funcionamiento a la mayor brevedad posible. Del mismo modo, promovió el fortalecimiento local de las zonas expulsoras y receptoras de población, mediante actividades que sembraran paz y redujeran el riesgo de violencia cotidiana. El plan volvió a insistir sobre la necesidad de la difusión del DIH y los Derechos Humanos.

Respecto a la atención humanitaria de emergencia, otorgaba ayudas en el componente de atención básica, con atención diferencial para las mujeres cabeza de familia, los niños, los discapacitados y grupos étnicos. En lo atinente al retorno, la reubicación y estabilización socioeconómica, se estableció que la prioridad sería el retorno voluntario con seguridad y, en la medida que este no fuese posible, se daría la reubicación, con ayuda al acceso de tierras y planes alternativos para generar ingresos.

El documento, con el fin de fortalecer el marco institucional de la política de desplazamiento forzado, estableció que, la coordinación de ejecución del sistema integral de atención estaría en cabeza de la Red de Solidaridad Social, actualmente llamada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional¹⁹⁸. Además, buscó también fortalecer la Red Nacional de Información, a través de, la implementación de un sistema de medición de magnitud global del desplazamiento, que arrojaría datos fiables sobre el número de personas desplazadas y los municipios que actuaban como expulsores y receptores de población.

¹⁹⁸ Como se había mencionado anteriormente, en 1999, el Presidente mediante Decreto 489 de 1999 había asignado a la Red de Solidaridad Social las funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la atención al desplazamiento forzado, ya que esta había sido suprimida por el Decreto 387 de 1999.

Del mismo modo, plasmó la necesidad de mejorar el sistema de registro para poder identificar a los desplazados, sus necesidades y los servicios que le había prestado el Estado. Para este fin, se diseñó un formulario único nacional de registro y un procedimiento único para que los desplazados se registraran ante el Ministerio Público y este, a su vez, remitiera la información a la Red de Solidaridad Social. Por último, se destinó dinero del presupuestado en el “Plan Colombia” para financiar los programas.

Como queda plasmado, a pesar de todos los esfuerzos legislativos e institucionales realizados en el país, la aplicación de las políticas creadas para atender a los desplazados forzados no arrojaron los resultados esperados.

El aumento en el número de víctimas de desplazamiento forzado interno seguía en aumento. Desde la expedición de la Ley 387 se había incrementado la cifra de colombianos desplazados por la violencia en 500.000 personas. El Gobierno reportaba registrados más de 2.000.000 de colombianos víctimas de este flagelo. Los Departamentos de Antioquía, Nariño, Chocó y Cauca eran los municipios con más afectación de desplazamiento. En estos Departamentos el conflicto se había expandido en los últimos años, afectando directamente a poblaciones vulnerables como los indígenas y los afrocolombianos¹⁹⁹..

Por otro lado, el subregistro de los desplazados por parte del Gobierno seguía revictimizando a las víctimas que, a pesar de contar con el fundamento legal para hacer valer sus derechos, debían enfrentarse a funcionarios que las ignoraban generando la no declaración o la no inclusión.

¹⁹⁹ CODHES informa “¿Hasta Cuándo?” Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, núm. 79, Bogotá, marzo de 2012, pág. 3. Véase en <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1> [con acceso el 12 de mayo de 2013].

Ante esta situación, la Corte Constitucional por medio de la vía judicial, tuvo que desarrollar el tema de exigibilidad de los derechos de las personas desplazadas²⁰⁰.

Entre los años de 1998 y 1999 la Corte no tuvo muchas oportunidades de hacer referencia al tema. En 1998, solo se mencionó en las sentencias T-137²⁰¹ y T-733. En la primera, la Corte resolvió un caso de carencia de legitimación para interponer una tutela, debido a que, los solicitantes decían representar a unos desplazados que habían huido hacia Panamá para proteger su vida, pero luego fueron repatriados a Colombia, ubicándoseles en otro municipio, distinto del suyo de origen, sin que el Gobierno les otorgara ningún tipo de ayuda. La Corte, estableció que efectivamente las personas que acudían a la justicia no tenían el poder necesario para acreditar la representación de aquellos individuos que decían representar, pero anotó que:

“la Corte no puede ser ajena al problema social que afrontan "los repatriados de Panamá", y solicita a la oficina del Consejero Presidencial para los Desplazados que busque los medios para ponerse en contacto directo tanto con los afectados, con el fin de conocer sus razones, y la manera como ha llegado la ayuda que la Consejería ha prestado. Esto, en razón de que, al parecer, subsiste inconformidad al respecto”.

En este caso, se puede ver que la Corte hizo un llamado a una institución con competencia en el tema para que brindara atención a estos desplazados;

Posteriormente, en la sentencia T-733²⁰², resolvió un caso relativo a la negativa de pago de salarios, de un docente que pertenecía a un establecimiento de enseñanza público,

²⁰⁰ VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Op. cit.*, pág. 93

²⁰¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-137; M. P. Jorge Arango Mejía, 3 de abril de 1998.

²⁰² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-733; M. P. Carlos Gaviria Díaz, 3 de diciembre de 1998.

que por motivos de seguridad debía ser trasladado a otro municipio. La Corte indicó que existe una protección especial sobre los docentes desplazados forzados, puesto que, si bien ellos son servidores públicos civiles, no tienen el deber de arriesgar su vida al momento de ejercer el cargo en el cual fueron nombrados. Así, cuando un docente pueda comprobar su situación de amenaza, de desplazamiento, tiene derecho a la reubicación y al pago de salarios respectivos.

En el año 1999, es importante mencionar 3 sentencias en las cuales la Corte hizo referencia a los desplazados, pero, sin embargo, no expresó ningún concepto adicional sino que se limitó a aplicar lo dicho en la sentencia T-227 de 1997 y a manifestarse en el caso concreto, sin aportar elementos a la jurisprudencia sobre el tema.

Los pronunciamientos de este año, fueron la sentencia de unificación SU-360²⁰³, por la cual resolvió el tema de la ocupación del espacio público por parte de vendedores ambulantes. En la resolución de la tutela, la Corte hizo alusión a los desplazados, al expresar que la difícil situación de orden público del país ha obligado a muchos compatriotas a abandonar sus lugares de origen para proteger su vida y, a su vez, los ha obligado a ocupar el espacio público para buscar el sustento diario. Sin embargo, no se hizo un pronunciamiento de fondo sobre el tema en la sentencia.

Este mismo año, la Corte resolvió otra tutela referente a la negativa de traslado de una docente, de un colegio público, al considerar la Secretaría de Educación, que la afectada carecía de una prueba real que demostrara el peligro o la amenaza, dijo el tribunal, que la protección a la vida no puede supeditarse a la prueba real de la amenaza y que exigir

²⁰³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU-360; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 19 de mayo de 1999.

pruebas contundentes en este caso era un acto excesivo como innecesario, sin embargo, no hizo ninguna referencia especial a su protección como desplazada²⁰⁴.

A su vez, en la sentencia T-418 la Corte volvió a tratar el tema, al resolver un caso donde la demandante supuestamente era desplazada, pero, en el mismo se demostró que no lo era; ante esto expresó “esta condición no debe usarse de manera caprichosa y mentirosa, ya que viola el principio de solidaridad y perjudica a los desplazados forzados internos”²⁰⁵.

En el año 2000, la Corte expresó claramente su postura acerca de la situación, protegiendo a las víctimas, creando derechos por vía jurisprudencial e introduciendo los Principios Rectores del Desplazamiento Interno a la Constitución Nacional. Para realizar este acto la Corte utilizó la figura de “bloque de constitucionalidad” en un comienzo, para los principios que contenían normas que se encontraban en tratados referentes a Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, que había aprobado el Estado con anterioridad.

En el caso de que existieran principios que no reiteraran normas de un tratado anterior, estos servirían como parámetros interpretativos de las normas referentes al tema. Luego la Corte en la sentencia T-098 de 2002 declaró que los Principios Rectores eran parte del bloque de constitucionalidad, sin hacer distinción alguna entre ellos.

Al respecto se señalarán las sentencias, que en opinión de quien escribe, se consideran las más relevantes sobre el tema antes de la sentencia T-025 de 2004, la cual declara el Estado de Cosas Inconstitucional respecto a los desplazados forzados en Colombia.

²⁰⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-212; M. P. Fabio Morón Díaz, 13 de abril de 1999.

²⁰⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-418; M. P. Fabio Morón Díaz, 9 de junio de 1999.

En la Sentencia SU-1150-2000²⁰⁶, después de realizar un recuento del desplazamiento forzado en Colombia y expresar que, como lo han demostrado diversos estudios, la situación cada día se agrava y afecta a más colombianos, generando una tragedia nacional con consecuencias socio económicas, políticas y psicosociales que afecta a todos los colombianos, por eso se requiere la solidaridad de toda la sociedad con las víctimas de este flagelo, que a partir de esta sentencia, empiezan a ser tratados como sujetos jurídicos especiales, dada la vulnerabilidad a la que están sometidos.

“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”²⁰⁷.

²⁰⁶ En esta sentencia se acumularon tres procesos de tutela de familias desplazadas. El primero, revisó la acción de tutela interpuesta por la defensoría del pueblo de Antioquia, debido a que varias familias iban a ser objeto de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, de un predio de una entidad del Estado. Argumentó la defensora que los desplazados no eran ocupantes ilegales del predio, ya que ellos reconocían que esa finca no era de ellos, sino que ellos eran víctimas de la violencia y mientras el gobierno les daba una solución ellos se encontraban asentados en ese lugar, por lo cual pidió la suspensión del desalojo. La tutela fue negada en las dos instancias anteriores y en la revisión la Corte dijo que se debía asegurar un asentamiento temporal para las familias a las que se les tutelaron los derechos y que en este caso concreto, le correspondía hacerlo al Presidente de la República, ya que la política de atención al desplazamiento aún no se encontraba articulada. El segundo caso, se refería a la acción de tutela interpuesta por un desplazado, que reclamaba su inclusión en un programa especial de vivienda social, para personas que debían ser reubicadas, debido al riesgo que presentan sus casas; al no incluirsele interpuso acción de tutela por el trato discriminatorio que le estaba dando la alcaldía de Cali. Las dos instancias anteriores le negaron la tutela, ya que, él no cumplía los requisitos para participar en ese proyecto, pero la alcaldía si lo había incluido en los programas de adquisición de vivienda en que podía participar y además se le había facilitado albergue temporal. La Corte confirmó el fallo. El tercer caso que se revisó, es un proceso de entrega de ayuda económica para la realización de un proyecto productivo de una familia desplazada, que dada la imposibilidad de volver a su hogar, fue reubicada en otro municipio. En este caso la Corte dijo que es un hecho superado porque ya habían recibido la ayuda.

²⁰⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU-1150; *Op. cit.*

Así, la Corte Constitucional reconoce a los desplazados forzados por la violencia como víctimas del conflicto armado colombiano y al hacerlo solicita la solidaridad de todos los colombianos que, hasta ese momento, veían a los desplazados como un efecto secundario del conflicto y como culpables de su situación de desplazamiento.

La Corte apela a la protección que le debe el Estado a su población. En este sentido va más allá de lo dicho en la sentencia T-227 de 1997, al afirmar que el Estado tenía la obligación de procurar el bienestar de los asociados y evitar los desplazamientos forzados y no lo hizo, entonces, por ello debe proteger a los desplazados forzados internos y otorgarles el apoyo necesario para su retorno o reubicación. Advierte la Corte que este deber no se cumplió al no brindarle atención suficiente a esta población, en especial a la población vulnerable como las mujeres, los niños y ancianos desplazados.

De igual modo, se indica en la sentencia, que a pesar de que en 1995 se le dio un giro a la atención de los desplazados forzados, y que en los siguientes años se crearon programas de atención; se promulgó una ley, a través de la cual, se implantó el sistema de atención integral para los desplazados, la aplicación de las normas no se ha llevado a cabo y la ley no se ha reglamentado, lo que ha dificultado su aplicación. Señala la Corte, que los mismos documentos CONPES que se han expedido, reconocen la carencia en la atención a los desplazados.

Al llegar a este punto, la Corte expresa que la responsabilidad en la atención a los desplazados le corresponde al Poder Ejecutivo, sujetándose a la ley 387 de 1997. Sin embargo, establece que debido a la magnitud del desplazamiento forzado que se presenta en Colombia, el tema debe ser asumido directamente por el Presidente de la República, en

vista de la triple función que cumple dentro del ordenamiento constitucional colombiano.

Expresó así la Corte:

“[El Presidente] en su calidad de Jefe de Estado debe velar porque los colombianos que se encuentran en condición de debilidad manifiesta - como ocurre con las personas desplazadas - reciban la asistencia que merecen como asociados de la comunidad política, cuya existencia y unidad él representa; como Jefe de Gobierno él está llamado a conjurar la situación de perturbación del orden público que genera la emergencia social que representa el desplazamiento forzado; y como Suprema Autoridad Administrativa tiene la capacidad de dictar las instrucciones necesarias para lograr que la administración pública cumpla con sus obligaciones para con las personas desplazadas”²⁰⁸.

Dicho esto, la Corte aprovechó la oportunidad para dejar claro que la política de atención a los desplazados se encontraba estancada y que en ella reinaba la desorganización y descoordinación. Por lo tanto, solicitó a la Defensoría del Pueblo, que procediera a controlar el funcionamiento del sistema de atención y que asumiera la tarea de difundir los instrumentos jurídicos existentes para desarrollarla.

“La desorganización de la población desplazada y la descoordinación existente entre las instituciones encargadas de desarrollar la política de atención a la población desplazada hacen necesario que la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, proceda a controlar el funcionamiento de la atención a la población desplazada y a establecer un mecanismo de diálogo permanente con la Red de Solidaridad Social y las demás instituciones, con miras a exponer los problemas que se detectan, a promover el diseño de las soluciones más adecuadas y, en general, a discutir las políticas de atención. De la misma manera, es necesario que la Defensoría asuma una

²⁰⁸ *Ibidem*.

amplia labor de difusión de los instrumentos jurídicos existentes para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado, tarea que debe enfocarse tanto hacia los funcionarios públicos del orden nacional y territorial como hacia las mismas personas desplazadas”.

Por lo tanto, aunque la Corte, no estableció cómo debía funcionar dicha política, sí consideró como parte de su deber, fijar algunos lineamientos que rigieran la política de atención y garantizaran los derechos de los afectados. Lineamientos que se constituyeron en imperativos constitucionales.

“Mal podría esta Corporación arrogarse la facultad de establecer *a priori* cómo debe operar en la práctica diaria la atención. Sin embargo, sí es labor de esta Corte fijar algunos lineamientos y criterios que deben regir la atención a la población desplazada para garantizar la vigencia de sus derechos fundamentales... Estos lineamientos constituyen imperativos de orden constitucional, de manera que su incumplimiento puede ser demandado ante los jueces constitucionales”²⁰⁹.

Esta afirmación de la Corte cobró vital importancia, porque reafirmó que en los casos en que se incumplieran los lineamientos y criterios dictados por el Tribunal para encauzar la atención a la población desplazada, las personas afectadas podrían interponer acción de tutela para exigir el cumplimiento de los derechos reconocidos jurisprudencialmente²¹⁰.

Otro tema al que se hizo referencia a los Principios Rectores del desplazamiento interno; se dejó establecido que aunque no son obligatorias diversas instituciones, entre

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge. El camino hacia la categorización del desplazado como sujeto especial de derechos. Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de abogado de la Universidad Javeriana. Bogotá, 2002, pág. 57. Véase en <<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-56.pdf>> [con acceso el 10 de julio de 2013]

ellas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los reconocen como instrumentos de interpretación.

Para la Corte, los principios operan como “parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado”, sin perjuicio, de que los que establezcan derechos incluidos en tratados ratificados previamente por Colombia, gocen de rango constitucional por la vía del bloque de constitucionalidad y sean normas obligatorias, directamente aplicable por el juez, en virtud del artículo 93 de la Constitución Política de Colombia. Al contrario, los que no reiteren derechos que estén incluidos en un tratado previamente ratificado, se constituyen como guía de interpretación para la atención de los desplazados forzados y no son normas directamente aplicables.

“...Los Principios Rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional. Sin embargo, dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución...”²¹¹

²¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU-1150; *Op. cit.*

Por último, y muy importante a la vez, esta sentencia obligó al Gobierno a emitir el Decreto 2569 de 2000²¹², que reglamentó la Ley 387 de 1997, ya que como se mencionó, la Corte dijo que la ley necesitaba reglamentación.

Aunque, el decreto se produjo por esta sentencia, el mismo no tomó en cuenta los lineamientos que dejó sentados la Corte y más bien trató de limitar la responsabilidad del Estado ante el fenómeno del desplazamiento forzado, porque estableció un sistema de registro para los desplazados que confirmó lo que había planteado la ley, es decir, que no es lo mismo ser desplazado forzado interno, que tener la condición de desplazado.

La diferencia principal entre el desplazado y el que tiene la condición de desplazado, según el trámite administrativo que se estableció es, que los inscritos con condición de desplazados son los beneficiarios de la política pública para la población desplazada por la violencia.

De igual forma, tampoco se tuvo en cuenta la prioridad del gasto público en la atención de los desplazados y más bien se limitó y condicionó el cumplimiento de las obligaciones por parte de las instituciones a la disponibilidad presupuestal. Actualmente, ese condicionamiento presupuestal logró ser un principio constitucional al consagrarse en los principios de sostenibilidad fiscal en la Constitución de 1991.

Así, el decreto reguló todo lo concerniente al sistema de Registro Único para la Población Desplazada (RUPD) intentándolo convertir en una herramienta de identificación

²¹² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 2569 de 2000, “Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, de 12 de diciembre. Diario Oficial núm. 44263 Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5365>> [con acceso el 19 de julio de 2013]. [nt. 214]

de la población desplazada y sus necesidades para realizar el seguimiento de la atención de los servicio que el Estado les presta.

Por otra parte, también se reglamentó la declaración de los desplazados, el tiempo que tardaría la valoración por el funcionario, así como la inscripción, no inscripción o exclusión del registro²¹³ y se estableció un método distinto para cuando se produjesen desplazamientos masivos, instaurando un mecanismo en el cual las autoridades municipales o el Ministerio Público identificarían y cuantificarían a las personas afectadas por el suceso, con el fin de que declarasen sobre los hechos que dieron lugar al desplazamiento y se enviara a la entidad respectiva, con el fin, de inscribir a los grupos completos en el Registro, sin necesidad de que cada uno tuviera que ir individualmente a realizar el trámite.

De esta forma, el Gobierno supeditó los derechos de los desplazados y la atención de los componentes de la política de desplazamiento a la inscripción previa en el Registro Único para la Población Desplazada y a la disponibilidad presupuestal, como se había mencionado²¹⁴.

Para lograr la inscripción se requería la declaración dentro del año inmediatamente posterior a los hechos y circunstancias, actualmente con la ley 1448 de 2011 el plazo se extendió hasta tres años. Las instituciones que se acreditaron para recibir las declaraciones

²¹³ En el Artículo 11 estableció los requisitos que justifican “la no inscripción” en el registro, sometió la valoración sobre la veracidad de la declaración realizada por las víctimas a las entidades con competencia en el tema. En el Artículo 14 se fijó las causas por las que se puede excluir a una persona del registro retirándole la condición de desplazado y los beneficios que otorga el Estado.

²¹⁴ Afirmó la Defensoría del Pueblo, que lo más grave de dicha medida era que hacía “ineficaz la Acción de Cumplimiento, que es el instrumento de exigibilidad previsto en el artículo 33 de la Ley 387 de 1997”. En DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia”. Véase en http://www.defensoria.org.co/pdf/informes/informe_6.pdf [con acceso el 12 de junio de 2012]

fueron la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales²¹⁵.

De esta forma, la adquisición de la condición de desplazado, quedó a la merced de que la declaración sea recibida por las entidades y, que a su vez, sea admitida por el Gobierno para que se le otorgue a la víctima la condición de desplazado. Las autoridades del Ministerio Público deben enviar las declaraciones a la Unidad de Atención y Reparación Integral de víctimas para que se decida si se incluye o no en el actual Registro Único de Víctimas. En caso de negación la persona puede, dentro de los cinco días siguiente en que fue notificado, interponer un recurso de reposición. Si nuevamente le niega el registro podría presentar un recurso de apelación ante la Dirección de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral.

En caso de otorgársele, el desplazado puede recibir la atención ayuda humanitaria de emergencia y de transición y su inclusión en los programas y proyectos de estabilización social y económica y de retorno voluntario o reubicación dentro del territorio nacional.

En el año 2000 la Corte también se refirió al tema en la sentencia T-020 al resolver una sentencia sobre el espacio público y los vendedores ambulantes ponderando el derecho de los desplazados de acudir al comercio informal al no tener sustento en los sitios de llegada²¹⁶.

²¹⁵ Como ya se anotó los funcionarios han sido muy exigentes con la declaración de estos hechos y han exigido pruebas fidedignas a los desplazados para proceder a recibir su declaración y remitirla para su inscripción. Como también se dijo antes, ante el acto que niega la inscripción proceden los recursos de ley y la decisión que los resuelve agota la vía administrativa.

²¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-020; M. P. José Gregorio Hernández Galindo, 24 de enero de 2000.

En los meses siguientes se resolvieron casos de docentes amenazados, que se vieron obligados a desplazarse y la Corte reiteró la jurisprudencia sobre el tema al expresar que “los docentes, son funcionarios públicos civiles, que no están obligados a arriesgar su vida en virtud de su trabajo; las autoridades deben proteger a los colombianos y, en especial, a los que se ven obligados a desplazarse”²¹⁷. Advirtiendo que se debe pagar el salario de los docentes desplazados²¹⁸.

Por vía de demanda de constitucionalidad se trató el tema, en tres sentencias que reafirmaron la incidencia de las minas antipersonales en el retorno de los desplazados forzados internos²¹⁹, así como, el impedimento de la racionalización del gasto público en temas de desplazamiento forzado, debido a la afectación directa en la atención de las víctimas, si se bajara el rubro presupuestal²²⁰.

Por último, ese año (2000) la C-1375²²¹ estudió sobre la constitucionalidad del artículo 1° de la ley 573 de 2000 y los artículos 81, 82 y 83 del decreto 266 de 2000, por medio del cual se le otorgaban facultades extraordinarias al Presidente de la República para la supresión de trámites, regulaciones y procedimientos. El artículo 82 del decreto establecía que el dinero de los bienes que se le incautaran al narcotráfico sería destinado a programas para los desplazados forzados internos. La sentencia C-1316 de 2000, ya había declarado la inconstitucionalidad del decreto 266 de 2000 en su integridad y del numeral 5°

²¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Sentencia T-028; M. P. Carlos Gaviria Díaz, de de 25 de enero de 2000; Sentencia T-448; M. P. Carlos Gaviria Díaz, de 27 de abril de 2000.

²¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T.1131; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 25 de agosto de 2000.

²¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-991; M. P. Álvaro Tafur Galvis, 2 de agosto de 2000.

²²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1165; . P. Alfredo Beltrán Sierra, 6 de septiembre de 2000.

²²¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1375; M. P.(E) Martha Victoria SÁCHICA Méndez, 11 de octubre de 2000.

del artículo 1º de la ley, por lo tanto, la sentencia C-1375 reiteró la inexecutable de la norma como cosa juzgada constitucional.

La sentencia T-1635²²² ratificó lo que había dicho la Corte hasta el momento sobre el tema, y en especial la SU-1150 sobre la responsabilidad del Presidente de la República de adelantar las acciones pertinentes para la solución integral del problema. La sentencia, a su vez, hizo énfasis en la obligación de protección de las garantías elementales y los derechos de las personas desplazadas en cabeza del Estado, en virtud de la Constitución y los diferentes tratados ratificados en cuestiones de Derechos Humanos.

Además, expresó la Corte, que los derechos de los desplazados no solo se ven vulnerados o amenazados por una acción positiva, sino por la omisión de los deberes constitucionales y legales en que caigan las instituciones. El fallo, también, hizo referencia a la protección especial que merecen los niños que se encuentran desplazados y a la integración de las normas del Derecho Internacional Humanitario al bloque de constitucionalidad, haciendo referencia al artículo 17 del Protocolo II, el cual prohíbe el desplazamiento forzado de personas.

Por su parte, ese mismo año, en el Congreso de la República se debatieron 2 proyectos de ley que tipificaban el desplazamiento forzado como delito a nivel interno. El

²²² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-1635; M. P. José Gregorio Hernández Galindo, 25 de noviembre de 2000. La sentencia revocó los fallos que se habían producido en primera y segunda instancia, al considerar que la Red de Solidaridad Social le estaba violando derechos básicos a los desplazados forzados que se encontraban invadiendo pacíficamente las instalaciones del Cruz Roja Internacional en Bogotá.

primero de ellos, fue la ley 589²²³, que cursó un trámite casi paralelo a la ley 599, que adoptó el Código Penal Colombiano e introdujo en su texto la ley 589.

La ley 589 tipificó, por primera vez en Colombia, el delito de desplazamiento forzado. Dicha ley que por medio del artículo primero introdujo nuevos delitos al Código Penal Colombiano de 1980, plasmó una pena de 15 a 30 años de prisión, multa de 500 a 2000 salarios mínimos legales vigentes e interdicción de derechos y funciones públicas de 5 a 10 años, a quién “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”.

En el mismo texto, el legislador dejó establecido que no tiene lugar la realización del tipo penal cuando, por razones militares imperiosas o por seguridad de la población, la fuerza pública, deba realizar un movimiento de población. Así mismo, el legislador también señaló las razones de agravación de la pena, entre las que es dable mencionar, que el sujeto activo sea un servidor público; el sujeto pasivo sea un discapacitado, o un menor, o un mayor de 60 años o una mujer embarazada; se someta a las víctimas a tratos crueles, inhumanos o degradantes, etc.

Aunque, esta ley fue publicada apenas 20 días antes del nuevo Código Penal que a su vez, la incorporó y amplió, la misma, tuvo una vigencia de un año hasta la entrada en vigor de la ley 599, el 25 de julio de 2001. Además, se debe destacar que el verdadero debate sobre la tipificación de este delito tuvo lugar dentro de los debates de la ley 589 de

²²³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 589 de 2000 “Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones”, de 6 de julio. Diario Oficial núm. 44073. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14507>> [con acceso el 14 de septiembre de 2013].

2000²²⁴. Actualmente, esta ley puede tener todavía aplicación, ya que es la normativa aplicable para hechos de desplazamientos que ocurrieron durante su vigencia y si llega alguno a la justicia se debe juzgar por esta ley.

Respecto a la ley 599 de 2000 –como se mencionó en el nuevo Código Penal Colombiano- esta incorporó dos tipos penales referentes al desplazamiento forzado²²⁵, dado que hizo distinción, entre, el desplazamiento forzado que se realice con ocasión y en desarrollo de un conflicto armado interno y el que no se desarrolle en esas circunstancias.

Es así, como el artículo 180, ubicado en el capítulo V “de los delitos contra la autonomía personal”, que a su vez, se ubica en el Título III referente a los “delitos contra la libertad individual y otras garantías”, incorpora el delito de desplazamiento forzado en un contexto general y no calificado.

“Artículo 180. Desplazamiento Forzado. <Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 2667 de 2001. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto corregido y con las penas aumentadas es el siguiente:> 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, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de ochocientos (800) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses.

²²⁴ APONTE CARDONA, Alejandro. “Colombia”, págs., 202-258, en AMBOS Kai y MALARINO Ezequiel (Editores), *Persecución penal nacional de crímenes internacionales en América Latina y España*, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2003 pág. 204.

²²⁵ APONTE CARDONA, Alejandro. *El desplazamiento forzado como crimen internacional en Colombia. Reglas, principios de interpretación y fórmulas de imputación*, Monográfico nº 1, Observatorio Internacional de DDR-Ley de Justicia y Paz, Madrid-Bogotá: CTIpax, noviembre de 2009, pág. 13.

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 internacional²²⁶.

Ha establecido la doctrina que las características de este delito vienen dadas en el caso colombiano, porque no se exige la presencia del elemento contextual, con lo cual, basta con que mediante coacción (es suficiente la amenaza directa o velada, mas cuando, provenga de actores armados) se logre cambiar el lugar de residencia de una persona para que se configure la conducta²²⁷. Respecto al sujeto activo del delito no se requiere que sea calificado.

Por otra parte, el delito es pluriofensivo, ya que, usualmente no solo atenta contra la libertad, la autodeterminación y la libre elección de residencia, sino que también la víctima puede verse sometida a ultrajes contra su vida y dignidad²²⁸.

Respecto al dolo, se advierte, que es indiferente la intención del autor para ocasionar el desplazamiento, ya que, si la acción se produce nos encontramos ante la imputación del tipo penal²²⁹.

La ley, tuvo unos errores de escritura que consistieron en omitir la especie de la pena de prisión y en escribir conjunción disyuntiva "o" cuando se refería a la multa que se

²²⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”, de 24 de julio. Diario Oficial núm. 44097. Véase en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html> [con acceso el 2 de octubre de 2013]. [nt. 228]

²²⁷ APONTE CARDONA, Alejandro. “Desplazamiento Forzado, sistema interamericano y derecho penal interno hacia una confluencia racional y consistente de diversos ámbitos de protección de derechos humanos”, AMBOS, Kai; ELSNER, Gisela y MALARINO, Ezequiel (Coords)., Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional, Vol. 2, Edit. Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2010, pág. 104.

²²⁸ *Ibidem*, pág 105.

²²⁹ *Ibidem*, pág 107.

impondría como parte de la pena del delito²³⁰; razón por la que fue demandada al considerarse inconstitucional.

El accionante de la demanda consideró que:

“la historia de dolor del desplazamiento es objeto de una burla grotesca por parte de la norma acusada, ya que no contiene sanción alguna para la pena principal de privación efectiva de la libertad en prisión, pues determina su *quantum* - seis a doce - pero no la especie: días, meses o años...contrariando la Constitución Política, el legislador incluyó la conjunción disyuntiva "o" para prever la multa de 600 a 1.500 salarios mínimos mensuales vigentes. Es decir, que de manera singular para un delito de lesa humanidad como es el desplazamiento forzado, el legislador estableció la posibilidad para el procesado de optar por la prisión o el pago de una multa”²³¹.

La Corte Mediante la Sentencia C-232 de 2002 se pronunció sobre los dos aspectos de la demanda. Acerca de la inclusión en la norma de la conjunción disyuntiva “o”, afirmó que era un error involuntario de escritura que había ocurrido al publicarse en el diario oficial, el cual había sido corregido por el Presidente de la República mediante el Decreto 2667 de 10 de diciembre de 2001. Advertido esto, no consideró necesario pronunciarse de fondo sobre este punto, ya que, el texto acusado nunca formó parte del artículo 180 de la ley, por tanto se declaró inhibida respecto a ello.

²³⁰ Texto original de la ley 599 de 2000: Artículo 180. 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, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12), o multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años. 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.

²³¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-232; M. P. Clara Inés Vargas, 4 de abril de 2002.

En cuanto a la aprobación de la ley sin la inclusión de la palabra “años” para fijar la pena del delito de desplazamiento forzado, la Corte, consideró que no se violó el principio de legalidad y taxatividad de las penas, ya que, la omisión no se convirtió en una indeterminación insuperable en cuanto:

“al haberse señalado por el legislador elementos básicos de la pena como su naturaleza y sus topes mínimos y máximos, la no indicación de su temporalidad no implica violación del principio de legalidad pues para establecerla bien puede acudir la Corte al método hermenéutico de la interpretación sistemática de la ley que considera que el significado y alcance de las normas legales debe fijarse en función del sistema jurídico al que pertenecen, permitiendo que su contenido normativo esté conforme con los dictados del Ordenamiento Superior”²³².

La Corte armonizó la norma acusada con la parte general del Código Penal en busca de la esencia y orientación que informa al sistema penal y concluyó que debe entenderse que el artículo 180 se encuentra sancionado con una pena principal de seis a doce años, ya que es la única interpretación que tiene cabida para no violar el principio de legalidad y le da efectividad a la decisión legislativa, por tanto concluye que el artículo es exequible bajo el entendido que se encuentra sancionado con la pena principal de prisión de seis a doce años.

Cabe mencionar que se emitieron dos salvamentos de votos a la providencia. El primero, del magistrado Jaime Araujo Rentería, que advirtió que la parte general del Código no sirve para determinar una pena, sino para dosificarla, y que, a pesar de que existan normas generales en el Código, el legislador, siempre debe determinar de forma clara y precisa la pena correspondiente a cada delito. Además, consideró que no se actuó

²³² *Ibidem*.

de acuerdo al principio de favorabilidad al llegar a la conclusión de que la pena se determina en años.

Por su parte, el magistrado Alfredo Beltrán Sierra, aclaró su voto al encontrar incomprensible que se enmiende “un proyecto que se convirtió en ley sin determinar de manera inequívoca, precisa y concreta la pena correspondiente”, alegato que cobra más fuerza, para él, cuando se trata de un delito de lesa humanidad. El magistrado afirmó que la Corte Constitucional no podía entrar a establecer la pena de un delito por medio de una sentencia condicionada, por lo que consideró que la norma acusada, debió declararse inexecutable.

Con relación al segundo tipo penal de desplazamiento forzado, el artículo 159, se ubica en el capítulo único del título II de los “delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario”

“Artículo 159. Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzadamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a trescientos sesenta (360) meses, multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1.333.33) a tres mil (3000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ciento sesenta (160) a trescientos sesenta (360) meses”²³³.

El artículo se ubica dentro de las infracciones del DIH, por lo cual su ámbito de protección va en función de las personas protegidas; es un tipo penal en blanco, que debe

²³³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 599 de 2000, *Op. Cit.*

llenar de contenido los tres conceptos contemplados, expulsión, deportación o traslado y desplazamiento forzado. A su vez, exige que los hechos ocurran en el contexto del conflicto armado interno²³⁴ y, al igual que el tipo consagrado en el artículo 180, es un delito de ejecución permanente²³⁵.

4.3.- LA GRAN PARADOJA: ENFOQUE DEL GOBIERNO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A LA DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO ENTRE LOS AÑOS 2001-2003.

Si bien quedó demostrada la tendencia del ejecutivo y legislativo colombiano de producir leyes, decretos y resoluciones con el fin de contrarrestar la situación de violencia generalizada que causa desplazamientos internos forzados, las cifras de los desplazamientos acaecidos en el año 2000, 317 mil personas²³⁶, también reveló la ineficacia de las medidas, dado que, las acciones que se realizaron para mitigar el problema

²³⁴ El profesor Aponte afirma que en el sistema judicial colombiano se acepta la existencia del conflicto armado interno como hecho fáctico fundamental y expone como la Fiscalía General de la Nación ha indicado que para interpretar correctamente el elemento normativo conflicto armado se deben probar 3 condiciones para que se configure el elemento contextual: a) Que se trata de actores con mando responsable; b) que exista apropiación o presencia o dominio territorial así sea nómada y c) que los actores ejerzan acciones concertadas sobre un territorio. APONTE CARDONA, Alejandro. “*Desplazamiento Forzado, sistema interamericano y derecho penal interno hacia una confluencia racional y consistente de diversos ámbitos de protección de derechos humanos*”, *Op cit.* Pág. 111.

²³⁵ Si se quiere ahondar mas en este tema se recomienda consultar a fondo dos obras del profesor APONTE CARDONA, Alejandro. “*Desplazamiento Forzado, sistema interamericano y derecho penal interno hacia una confluencia racional y consistente de diversos ámbitos de protección de derechos humanos*”, *Op cit.* y “*El desplazamiento forzado como crimen internacional en Colombia. Reglas, principios de interpretación y fórmulas de imputación*”, Monográfico núm. 1, Observatorio Internacional de DDR-Ley de Justicia y Paz, Madrid-Bogotá: CTIpax, noviembre de 2009.

²³⁶ CODHES informa “¿Hasta Cuando?” Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, núm. 35, Bogotá, 17 de abril de 2001, pág. 3. Véase en <http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=38&Itemid=50> [con acceso el 12 de mayo de 2012].

eran escasas y, no atacaron el origen del problema, sino que brindaban un acompañamiento totalmente asistencialista a las víctimas.

A esta situación se sumó la puesta en marcha del mencionado “Plan Colombia”, que a pesar, de estar concebido para contribuir a la búsqueda de la paz en Colombia, actuaba más como una forma de “militarización de la lucha antinarcóticos con fines contrainsurgentes”²³⁷. Esto llevó a que ocurriesen más desplazamientos forzados, debido a las fumigaciones de las plantaciones de coca y el ataque militar contrainsurgente, que obligó a los pobladores de la zona a moverse.

Debido a que muchas de esas fumigaciones se realizaron en el sur del país y en zonas fronterizas, muchos de los que se vieron obligados a desplazarse, alrededor de 15.000 personas²³⁸, optaron por cruzar la frontera con alguno de los cinco países limítrofes, causando la internalización del fenómeno del desplazamiento interno forzado en Colombia y convirtiéndolo en un tema de refugio, para el cual se considera, que los diferentes países vecinos no se encontraban preparados.

Ante esta situación, la respuesta de dichos Estados fue la militarización de las fronteras, dado que, percibieron el conflicto de Colombia como una fuente de inestabilidad real, ya que, al haber realizado esta clase de alianza con el gobierno de Estados Unidos, se presentó un escalamiento de la guerra y el reforzamiento armamentista del Estado

²³⁷ CODHES informa “¿Prevenir o curar?” Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, núm. 33, Bogotá, 5 de diciembre de 2000, Véase en <http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=37&Itemid=50> [con acceso el 11 de mayo de 2013].

²³⁸ CODHES informa, ¿Hasta Cuando?, 2001, *Op, cit*, pág 4.

colombiano, ante el cual la mayor inclinación de los vecinos es proteger los intereses nacionales²³⁹.

Respecto al desplazamiento en el ámbito nacional, la cifra de afectados que el Gobierno anunció no se relacionaba con la presentada por CODHES. La Red de Solidaridad Social reportó cerca de 128.843 personas obligadas a desplazarse en 1351 sucesos de desplazamientos²⁴⁰, como consecuencia del escalonamiento del conflicto interno que aún vive el país, aunque nos encontremos en diálogos de paz. Ante esta situación, la política del gobierno no mostró ningún avance, por el contrario, evidenció multiplicidad de fallas que trataba de seguir solventado la Corte Constitucional a través de sentencias que protegiesen derechos fundamentales de los afectados.

En el año 2001, La Corte Constitucional resolvió 4 demandas de constitucionalidad referentes al desplazamiento forzado interno. La primera de ellas la C-047 analizó el artículo 16 de la ley 418 de 1997: “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.”. El artículo 16 establecía que:

“en desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, estas recibirán asistencia humanitaria, entendiendo por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno. Dicha asistencia será prestada por la Red de Solidaridad Social, en

²³⁹ CODHES informa, “Unos huyen y otros rehuyen” Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, n° 34, Bogotá, 7 de diciembre de 2000, pág. 10. Véase en <http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=37&Itemid=50> [con acceso el 11 de mayo de 2013].

²⁴⁰ CODHES informa, ¿Hasta Cuando?, *Op, cit*, pág 5.

desarrollo de su objeto constitucional, y por las demás entidades públicas dentro del marco de sus competencias, siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho”²⁴¹.

La Corte consideró que el plazo de un año, para elevar la solicitud, era discriminatorio si no se tenía en cuenta la fuerza mayor o el caso fortuito, por tanto, el artículo se declaró exequible, bajo el entendido de que ese plazo se comenzaba a contar “a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud”. En el año 2002, el artículo en cuestión, fue modificado por la ley 782 -art. 7- que estableció la excepción del plazo de un año para casos de fuerza mayor o caso fortuito.

La segunda sentencia, la C-712²⁴², estudió la constitucionalidad del Código Disciplinario Único. La sentencia declaró la exequibilidad parcial del mismo. Entre los artículos que encontró ajustados a la ley es importante mencionar el artículo 37 que contempla el desplazamiento forzado de personas como una falta gravísima.

La sentencia de constitucionalidad la C-992 declaró la exequibilidad del artículo 108 de la ley 633 de 2000. La ley demandada expidió normas en materia tributaria. El art. 108 de la ley consagra que “el diez por ciento (10%) del recaudo del punto adicional del IVA, una vez descontado del situado fiscal, se destinará a financiar gastos de los programas de prevención y atención del desplazamiento forzado”²⁴³.

²⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-047; M.P. Eduardo Montealegre Lynett, 24 de enero de 2001.

²⁴² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-712; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 5 de julio de 2001.

²⁴³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-992; M. P. Rodrigo Escobar Gil, 19 de septiembre de 2001.

Por último, la sentencia C-1064 resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2o, parcial, de la ley 628 de 2000, “Por el cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2001”. La Corte, declaró la exequibilidad del aumento diferencial de los salarios de los funcionarios públicos, condicionado a que “el dinero que se ahorre se destine a incrementar la inversión social en beneficio de los colombianos que se encuentran en situaciones de indigencia, pobreza, desempleo, de personas sin acceso a los servicios públicos básicos, así como a la salud y a la educación, o desarraigadas debido a desplazamiento forzado”²⁴⁴.

No obstante, el fallo más relevante de la Corte Constitucional en el tema de desplazamiento forzado, fue la sentencia de tutela T-327²⁴⁵ que revisó el fallo a la tutela interpuesta por el señor Cesar Iván Perea contra la Red de Solidaridad Social, debido a que la entidad se negaba a incluirlo en el Registro Único de la Población Desplazada, alegando que los hechos por los cuales dijo el actor que tuvo que desplazarse, nunca ocurrieron.

La Red de Solidaridad Social, fundamentó su decisión, en que las declaraciones dadas por el señor Perea eran contradictorias y, por esa razón, no se había incluido en el Registro, ni había accedido a las ayudas que se le otorgan a los desplazados. En primera instancia, la tutela le fue concedida al desplazado, pero en segunda instancia, fue revocada por considerarse que el juez de tutela no tiene competencia para decidir quién debe ser incluido en el Registro Único de la Población Desplazada.

²⁴⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1064; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Cordoba Triviñ. Sentencia 10 de octubre de 2001.

²⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-327; *Op. cit.*

Este fallo reiteró las sentencias de tutela T-227 de 1997, la SU-1150 y la T-1635 del año 2000, mencionadas anteriormente. La Corte, apoyándose en el informe que realizó la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, con ocasión de su visita a Colombia en diciembre de 2000, reiteró la grave situación de las personas que se ven obligadas a abandonar su hogar, debido al conflicto armado en el país.

Asimismo, manifestó que el desplazamiento es una situación de hecho, la cual otorga unas ayudas estatales a las personas que la padecen, pero, aclaró, que la ayuda que otorga el Estado surge de esa situación de hecho y, no, de la certificación que de ella, realice el Ministerio del Interior.

Así, reafirmó que la víctima no necesita una declaración formal de una entidad, otorgándole la condición de desplazado interno forzado. Para apoyar esta afirmación, se basó en la ley, los Principios Rectores de los Desplazados Internos²⁴⁶, los conceptos acogidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en la jurisprudencia nacional, donde, dice la Corte, nunca se menciona la necesidad de una declaración por funcionario público o privado, para que se configure la situación de desplazamiento interno.

Sin embargo, en Colombia, las entidades con competencia para otorgar los beneficios a los desplazados, sí lo exigen como un prerrequisito indispensable, en parte, por la noción de desplazamiento dada en el artículo 2 del decreto 2569 de 2000.

²⁴⁶ Advirte Walter Kälin que a nivel nacional se pueden tomar medidas administrativas, como el registro de las personas, para identificar quién necesita asistencia especial, pero la falta de registro no puede privar a los desplazados internos de sus derechos en virtud de los Derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. KÄLIN, Walter. “*Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations*”, *Op. cit.* pág. 21

“Según los conceptos de desplazados forzados consagrados en los Principios Rectores de los Desplazados Internos, la ley 387 de 1997, la jurisprudencia de esta Corporación y los conceptos rendidos por CODHES y la Comisión Colombiana de Juristas, es claro que el desplazamiento forzado por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse. Cuestión diferente es el hecho de que el Gobierno haya establecido un procedimiento para incluir a la población en un Registro Nacional de Población Desplazada, que reglamenta el acceso a las ayudas contempladas en el título IV del decreto 2569 de 2000 (ayuda inmediata, atención humanitaria de emergencia y programas de retorno, reasentamiento o reubicación), mas no es un mecanismo que pretende dar una declaración indebida a una situación de hecho”²⁴⁷.

La Corte expresó que no hay que perder de vista que el procedimiento para incluir a una persona en el Registro no puede convertirse en un mecanismo que declare una situación de hecho, sino que, es un proceso para reglamentar el acceso a las ayudas contempladas en la ley para los desplazados.

Luego de dejar establecido que el desplazamiento forzado interno es una situación de hecho, la Corte, enuncia que el inciso 2 del artículo del decreto se debe interpretar bajo los criterios de interpretación sistemática²⁴⁸, teleológica y más favorable²⁴⁹ a los derechos humanos, lo cual implica que se deben aplicar los Principios Rectores del desplazamiento

²⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-327; *Op. cit.*

²⁴⁸ “Para poder entender correctamente un precepto es necesario relacionarlo con todos los demás del ordenamiento puesto que una norma aislada no es más que un elemento del sistema del que forma parte de tal modo, que es el ordenamiento el que hace la norma y no éstas las que componen aquél”. En EZQUIAGA GANUZAS, Francisco. *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, Edit. México Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D. F., 2006, pág. 69.

²⁴⁹ “Este principio lleva por una parte, a interpretar los derechos fundamentales otorgándoles la máxima efectividad; y, por otro, a interpretar todo el ordenamiento jurídico otorgando a los derechos fundamentales la máxima efectividad”. *Ibidem*, pág. 316.

interno, los cuales, indica la sentencia “son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso”.

Como se puede observar, la Corte, ya no hace distinción, como lo hizo en la SU-1150, entre los Principios que reiteraban normas presentes en tratados previamente aprobados por Colombia y los que no lo hacían, sino que, se expresó sobre los Principios, en general, como parte integrante del bloque de constitucionalidad²⁵⁰.

Ante tal afirmación se acusó a la Corte de emitir una sentencia eufórica²⁵¹ con la que intentó responder a la contradicción del Decreto 2569 de 2000, con la jurisprudencia sobre los derechos de los desplazados internos, que había dejado recogida la Corte en la sentencia SU-1150. Sin embargo, por el desarrollo de las siguientes sentencias, se puede observar que no fue un fallo aislado, sino que, por el contrario, a partir de esta sentencia,

²⁵⁰ “En esta sentencia, debe notarse que [los Principios] fueron aplicados como instrumento de interpretación y guía para salvar una contradicción en la legislación interna. En segundo término, es muy notorio que fueron utilizados como referente genérico, ya que no se hizo alusión a algún principio en particular sino que se citaron en conjunto, con lo cual no había lugar a distinguir entre el grado de obligatoriedad diferencial entre principios. Incluso pareciera que la mención de los principios no es sustancial sino como argumento de autoridad que legitima como transfondo la relación general entre Derechos Humanos y desplazamiento. Por último, en esta sentencia no se utiliza la distinción realizada en la SU-1150 de 2000 entre principios incluidos en los tratados de Derechos Humanos y los que no lo están, lo cual permite a la Corte afirmar que el conjunto de los Principios Rectores hace parte de la Constitución Nacional mediante la incorporación al bloque de constitucionalidad. Se convierte el Derecho blando en Derecho duro, ya que son incorporados al ordenamiento interno como norma constitucional. Esta es la situación en la que la misma norma constituye Derecho blando en el Derecho Internacional y Derecho duro en el Derecho interno”. VIDAL LÓPEZ, Roberto., *Op. cit.*, págs. 88-89.

²⁵¹ Se da a entender que los Principios forman parte del bloque de constitucionalidad porque sentencias anteriores lo habían establecido. Lo cual no es exacto porque la Corte no había hecho esa afirmación. Lo que había dicho en la SU-1150 era: “aquellos principios que a su vez estuvieran incorporados a tratados internacionales ya ratificados por Colombia serían normas constitucionales en desarrollo del artículo 93 de la Constitución” El autor no está de acuerdo con esto porque dice que la Corte los definió como necesarios para interpretar y crear normas pero no como parte del bloque y que mal pueden hacerlo al no haber sido aprobados por tratados ratificados por Colombia y dice que tal afirmación debe ser entendida como lo dijo la SU1150. Para el autor es una sentencia eufórica que se explica por las restricciones del decreto que contraviene la jurisprudencia anterior hace afirmación algo extrema y desatinada. En GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge, *Op. cit.*, pág. 68.

los siguientes fallos de tutela apoyan sus decisiones siempre, haciendo alusión a Principios Rectores específicos, considerados parte del bloque de constitucionalidad.

Con este fallo, dejó establecido la Corte la obligación de los funcionarios de actuar bajo los principios constitucionales y los Principios Rectores de desplazamiento forzado. Además, de su deber de concientización acerca de la situación de vulnerabilidad y estado de indefensión de las víctimas de este fenómeno, y que les exige analizar los casos, bajo el principio constitucional de buena fe, que se encuentra consagrado en el artículo 83 de la Constitución Nacional, y establece que debe presumirse la buena fe de los particulares.

Añadió la Corte, que los funcionarios encargados de recibir las declaraciones de los desplazados, deben proceder bajo el entendido, que como posibles secuelas mentales del desplazamiento, la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia.

“En el caso de los desplazados, se debe presumir [la buena fe] al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir ayuda del Gobierno. El exigir aportar nuevos documentos, sin que estos estén siquiera relacionados en un decreto, implica presunción de mala fe. Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades

gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado”²⁵²

Esta sentencia al referirse a la obligación que tiene Colombia, al ser un Estado social de derecho, de atender de forma inmediata y eficiente a las personas desplazadas; expresó que dicha atención, es un derecho que recae sobre los desplazados. En este punto, la Corte Constitucional, creó un derecho que se encuentra en cabeza de los desplazados y que en jurisprudencia posterior se fue perfeccionando, pero, que aún no encuentra cumplimiento directo.

La Corte Constitucional siguió conociendo casos de acciones de tutela por desconocimiento a la interpretación favorable de las víctimas del desplazamiento forzado. Como lo expresó el Tribunal en la sentencia T-1076 de 2005²⁵³:

“La Sala encuentra que las autoridades encargadas de la inscripción en el Registro Único de los Desplazados desconocieron la regla de interpretación favorable al desplazado en el momento de la calificación de los hechos constitutivos de la situación de desplazamiento, y en cambio, llevaron a cabo una evaluación en extremo exigente de las circunstancias expresadas por la actora que no tuvo en cuenta evidentes limitaciones derivadas de su falta de instrucción”.

Desde luego, la Corte siguió fallando a favor de la aplicación de la interpretación favorable en las declaraciones de los desplazados internos por la violencia e introdujo una serie de prácticas que se debían tener en cuenta a la hora de su aplicación para que la

²⁵² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-327; *Op. cit.*

²⁵³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-1076; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 21 de octubre de 2005.

ignorancia institucional de algunos hechos, no derivara en falta de inscripción de los desplazados:

“(i) A la hora de valorar si existen razones objetivas y fundadas para considerar que no se trata de una persona que hubiere sido desplazada, la entidad competente debe tomar en consideración el principio de buena fe. En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de los hechos para determinar que una persona sí se encuentra en situación de desplazamiento. (ii) Adicionalmente, también por la aplicación del principio de buena fe, el desconocimiento por parte de la autoridad de los hechos ocurridos no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva de ámbitos privados. (iii) En virtud del principio de favorabilidad, los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia”²⁵⁴.

De este modo, lo importante es la determinación de la migración interna en razón a una causa violenta, sin ser necesario identificar si la violencia, motivo del desplazamiento, fue política, ideológica o común.

“Para este caso, la causa violenta la constituyó el asesinato del esposo de la accionante por personas encapuchadas, motivo que resulta suficiente, ya que, como lo señaló esta Corte en un supuesto de hecho similar exigir especificaciones más detalladas, resulta exagerado frente al brutal acontecimiento que relata la actora. Adicionalmente, se ha de ver que exigir la prueba de los autores de la causa violenta y la prueba de si sus móviles tuvieron o no fundamento político o ideológico, es desproporcionado, por cuanto el ente encargado de la

²⁵⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-821; M. P. Catalina Botero Marino, 5 de octubre de 2007.

persecución de personas que transgreden la ley es el Estado y no puede el accionante *motu proprio* atribuirse dicha función a fin de que sea suministrada a su favor una ayuda humanitaria”²⁵⁵.

Atendiendo a lo dicho hasta ahora se concluye que la Corte, siempre y cuando existan los elementos básicos para la condición de desplazado, ha protegido a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, independientemente, de quien haya sido el actor que haya perpetrado el acto o cual haya sido el destino del desplazado y ha ordenado que las entidades con base en el principio de la buena fe no pueden negarse a incluir a alguna víctima sin razón y motivación con suficientes medios probatorio que desvirtúen lo que aquella ha declarado²⁵⁶.

Por otro lado, es importante mencionar, que también se hizo alusión a los derechos de verdad, justicia y reparación, que tienen los desplazados como sujetos pasivos del delito de desplazamiento forzado. Respecto al derecho a la verdad, citando el Principio Rector 16, la Corte, expresó que implica tanto el esclarecimiento de las circunstancias en que se causó el desplazamiento, como la participación de la víctima, dentro del proceso.

Sobre el derecho a la justicia, hizo referencia a la garantía de acceso a la justicia así como la diligencia del Estado colombiano para investigar y sancionar estos delitos. En cuanto a lo atinente al derecho a la reparación, basándose en el principio 29.2, expresó que conlleva una actuación efectiva del Estado en la recuperación de los bienes abandonados.

²⁵⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-265; M. P. Juan Carlos Henao Pérez, 19 de abril de 2010.

²⁵⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-129; M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 27 de febrero de 2012.

Así como, a la obligación que tiene Colombia, al ser un Estado social de derecho, de atender de forma inmediata y eficiente a las personas desplazadas; expresando que dicha atención, es un derecho que recae sobre los desplazados.

Por otra parte, la Corte, solicitó que se entregaran formatos únicos para la recepción de la declaración de los desplazados, del mismo modo, que pidió una capacitación para los receptores de dichas declaraciones, donde se hiciera hincapié en los criterios de trato digno, presunción de buena fe y eficacia en el proceso de registro y los Principios Rectores del desplazamiento forzado.

Este mismo año, la Corte también resolvió 2 sentencias de tutela referentes al tema²⁵⁷. La primera de ellas fue la T-258²⁵⁸ que concedió la protección del derecho a la vida e integridad personal a un docente amenazado, con certificación de desplazado interno, y a su hijo. La sentencia concluyó, para este caso en concreto que, aunque, las amenazas contra la vida del actor no fueron directas, sí se pudo verificar y, que además, se le debió dar valor al hecho de que sus dos hermanos fueron asesinados, por lo cual, se ordenó el traslado a una institución escolar en otro municipio.

La última sentencia de tutela del año 2001 fue la T-1346²⁵⁹ que reiteró lo dicho por la Corte, en las sentencias T-227/97; SU-1150/00 y T-1635/00 respecto a la definición de

²⁵⁷ La Corte también mediante el Auto-273 resolvió el conflicto negativo de competencia para conocimiento de una tutela interpuesta contra la Red de Solidaridad Social por 47 familias desplazadas de los diferentes municipios del área de distensión que solicitaron la protección de sus derechos fundamentales. La Corte decidió que ella no es la competente para resolver tal conflicto sino que lo debe dirimir la Sala Mixta del Tribunal Superior de Villavicencio, sin embargo, la Corte anotó que un conflicto de competencias no se puede constituir en un arma dilatoria en procesos de tutela. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto-273 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de agosto de 2001.

²⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-258; M. P. Eduardo Montealegre Lynett, 5 de marzo de 2001.

²⁵⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-1346; M. P. Rodrigo Escobar Gil, 12 de diciembre de 2001.

desplazado interno forzado, como a la amenaza y vulneración a la que se encuentran expuestos los valores y preceptos constitucionales, cuando se es obligado a desplazarse.

Igualmente insistió, en el desplazamiento como una situación de hecho que no necesita ser certificada por una autoridad, así como, sobre la urgencia en la protección de los derechos que se le han vulnerado a los desplazados.

Durante este año, el drama del desplazamiento siguió incrementando. Las cifras revelaron el creciente aumento de los casos de desplazamiento forzados, tanto individuales como masivos²⁶⁰. Los actores ilegales lo usaron estratégicamente para despoblar tierras a bajo costo y de forma rápida. Ante esta situación, el gobierno persistía en su política, de otorgarle más importancia a la regulación de la atención a la población desplazada, que a las acciones reales para conseguir un verdadero avance en la protección de los derechos de los afectados.

Como primera medida, se expidió otro nuevo documento CONPES, el 3115 de 25 de mayo de 2001, con el que se buscó la puesta en marcha de un sistema de distribución presupuestal sectorial, para la atención de la población desplazada forzosamente. Al diseñar dicho mecanismo, la entidad tuvo en cuenta el fracaso del documento CONPES anterior²⁶¹.

²⁶⁰ RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, “Atención a población desplazada por la violencia en Colombia”. Informe de gestión. Enero de 2000 a junio de 2001. Las cifras gubernamentales indican 81.012 personas desplazadas en el primer semestre del año 2001. Nótese que en el año inmediatamente anterior, el gobierno, contabilizó a 51.847 personas y en todo el año 2000 a 128.843, lo que contrarresta con la cifra final del gobierno del año 2001 de 190.454 personas. Con lo cual se puede establecer que en el año 2001 el desplazamiento aumento de forma alarmante. Pág. 8 <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9CD623A8D65125B385256B1E006A2341-govtcol_01jul.pdf> [con acceso 15 de mayo de 2013].

²⁶¹ En el mismo documento se estableció que el anterior Documento CONPES -3057 de 2000- había fracasado por tres razones básicamente. La primera, haber establecido un mecanismo de demanda para

De igual modo, tomó en consideración lo dicho en la sentencia SU-1150 de 2000, en la cual, la Corte dispuso que el Presidente de la República determinara la responsabilidad de cada entidad en la atención de los desplazados internos forzados y, que del mismo modo, formulara un procedimiento que impidiera la descoordinación administrativa del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, antes de que transcurrieran 6 meses de la notificación de la sentencia.

Además, estableció mecanismos para facilitar el acceso de los desplazados a los programas de instituciones que hacían parte del SNAIPD, con el propósito de dar una respuesta efectiva en el período 2001-2002. Para lograrlo, se propuso que cada entidad destinara recursos a la formulación de programas y proyectos de atención a la población desplazada según los objetivos del documento CONPES 3057.

Igualmente fijó la revisión y adecuación de los mecanismos de calificación y acceso a los beneficios de programas para la población vulnerable. Finalmente, estableció la distribución presupuestal por programas y proyectos de entidades del orden nacional que otorgaran beneficios y programó la financiación de los proyectos y programas de atención a desplazados, para el período 2001 y 2002, con el dinero obtenido por apropiaciones del presupuesto nacional.

asignación de recursos, que requería contar con una base de programas y proyectos que algunas entidades no pudieron llevar a cabo lo que derivó en la falta de asignación de dinero. Así mismo, la formulación de proyectos no fue suficiente para satisfacer demanda por falta de recursos. En segundo lugar, el que el acceso de desplazados a programas de inversión, a través de entidades territoriales nacionales, haya sido restringido y, por último, Las entidades del SNAIPD evidenciaron problemas de dispersión y de asignación insuficiente sobre los programas generales y específicos para atender a la población desplazada. Solo la RSS tuvo proyectos específicos para atención de víctimas del desplazamiento en el presupuesto nacional. En DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3115 de 2001, “Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, de 25 de mayo. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1380.pdf?view=1>> [con acceso el 12 de julio de 2002]

En el año 2001, siguiendo con la dinámica de regulación, se promulgaron varios decretos, que tenían como fin reglamentar la Ley 387 de 1997. En primer lugar, se mencionará el Decreto 951 de 2001²⁶², que procuró el restablecimiento de la población desplazada mediante una reglamentación que tuvo como fin otorgar subsidio de vivienda.

Dicho subsidio se definió, según el artículo 6° de la ley 3ª de 1991, como “un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución”. Para poder ser beneficiario del subsidio se requiere cumplir los requisitos del artículo 1 y 32 de la ley 387 de 1997, es decir, ser desplazado inscrito en el Registro Único de la Población Desplazada.

El hecho de imponer como un requisito el encontrarse inscrito en el Registro para recibir el subsidio de vivienda, se puede apreciar cómo el Gobierno seguía emitiendo regulaciones en la línea del Decreto 2569 de 2000, es decir, restringiendo la ayuda brindada a la población desplazada interna.

Por lo demás, el decreto reguló la asignación del subsidio, tanto, para los que pudieron retornar al lugar de origen, como, a los que optaron por el restablecimiento en otro lugar. Así mismo, anunció la creación del Plan de Acción Zonal, con una participación activa de los desplazados, para concretar la aplicación del subsidio de vivienda, previo diagnóstico de las necesidades habitacionales, teniendo en cuenta aspectos como la vulnerabilidad del hogar desplazado, tales como, edad, género o discapacidad.

²⁶² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,. Decreto 951 de 2001, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.” de 24 de mayo, Diario Oficial núm. 44450. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5264>> [con acceso el 28 de febrero de 2013].

Al contrario del Gobierno, la Corte Constitucional continuó con la emisión de sentencias de tutela, en las que se protegió, de forma amplia, los derechos de los desplazados, justificando los fallos por la situación de emergencia humanitaria que acarrea el desplazamiento.

A través del Decreto 2007²⁶³ del mismo año, se reguló la atención oportuna que se le debía otorgar a los desplazados de poblaciones rurales en el proceso de retorno o reasentamiento. Primeramente, se estableció que los Comités municipales, distritales o departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia declararan la inminencia de riesgo de desplazamiento, o que, este había ocurrido. Luego de realizado lo anterior, se debía identificar y proteger a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes de predios ubicados en la zona afectada, con el fin de proteger sus tierras.

De igual forma, en el artículo 5, se manifestó que en pro de la estabilización socioeconómica de los desplazados se adoptarían programas transitorios para que los afectados por el desplazamiento desarrollaran labores agropecuarias. Entre los programas transitorios se puede destacar el establecimiento de predios de paso para la explotación por grupos de hogares desplazados, en los cuales se desarrollasen actividades productivas de corto y mediano plazo, idóneas para generar recursos de auto sostenimiento de las familias.

²⁶³ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA., Decreto 2007 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”, de 27 de septiembre, Diario Oficial núm. 44564. Véase en < http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Colombia_Decreto2007_2001.PDF> [con acceso el 19 de octubre de 2013].

En los casos en que los propietarios, o poseedores de un terreno, optaran por la reubicación, se le recibirían sus inmuebles, abonando el valor de los mismos, al pago de la Unidad Agrícola Familiar, que le fuera adjudicada.

Finalmente, se instituyó que en el evento de retorno de desplazados que estaban ocupando un terreno baldío, al tiempo de ocupación y explotación real, se le sumara el tiempo que duró el desplazamiento.

El último decreto, al que hará referencia en el año 2001, es el 2562²⁶⁴ que se refiere a la educación de este grupo poblacional. El decreto prevé que las Entidades Territoriales garantizarán educación para la población desplazada, en edad escolar, que se encontrara inscrita en el Registro. Así como, la atención prioritaria en la asignación de cupos escolares en los Departamentos, Distritos o Municipios en el que se reubicara a la población o en los lugares de retorno.

Así mismo, se dispuso que las instalaciones que se utilizaran para impartir los programas educativos a la población desplazada, garantizaran la seguridad y salubridad.

Así las cosas, el modelo de políticas de atención a la población desplazada propuso brindar una solución integral a los afectados, sin embargo, a pesar de los esfuerzos presupuestarios y de la coordinación institucional, realizados por el Gobierno, los resultados no fueron los esperados. La brecha entre las políticas que se pusieron en marcha y su implementación, cada día aumentó más, lo que conllevó a un crecimiento de la

²⁶⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 2562 de 2001, “Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones”, de 27 de noviembre, Diario Oficial núm. 44632. Véase en <http://www.usergioarboleda.edu.co/justicia_transicional/desplazamiento_forzado.htm> [con acceso el 28 de febrero de 2013].

población desatendida, a esto, se le suma el hecho del incremento en el número de desplazados forzados internos. Ante esta tesitura, lo que se podía prever era el empeoramiento de la crisis humanitaria y la calidad de vida de los afectados, debido a la precaria respuesta estatal que finalmente fue lo que sucedió.

El sistema resultó insuficiente, entre otras razones, por la ausencia de conexión entre las instituciones. Aunque, se debe reconocer que la Red de Solidaridad Social al ejercer como coordinadora del SNAIPD logró avanzar en este tema, además, de conseguir una mayor participación de los Comités departamentales y municipales en la atención a las víctimas del desplazamiento. No obstante lo anterior, el papel asignado a la Red de Solidaridad Social resultó desbordante para la institución, dado que, debió ejercer de responsable de la coordinación del sistema, pero a la vez, como responsable de la implantación de todos los programas y ayudas que habían sido creados.

A nivel presupuestario, los problemas también se notaron. Las instituciones encontraron como obstáculo la asignación de dinero para programas de ayudas y estabilización, como la apropiación del mismo para realizarlos.

Con este panorama comenzó el año 2002 en el que los ciudadanos eligieron un nuevo Presidente de la República. Al inicio de la campaña preelectoral el candidato con mayor opción de obtener la victoria era el liberal Horacio Serpa Uribe –Ministro de Gobierno del ex presidente Samper-; no obstante, durante el año 2002, en la población comenzaron a hacer eco las propuestas del candidato Álvaro Uribe Vélez, quién se postuló como independiente (a pesar de haber pertenecido al partido liberal colombiano) y proclamó como programa bandera de su gobierno, “la seguridad democrática”, que fundamentalmente buscó una solución militar al conflicto interno. Para la mayoría de los

colombianos, decepcionados por el fracaso del anterior proceso de negociación, la propuesta tuvo un aire esperanzador.

De igual forma, el candidato planteó que la solución al desempleo venía de la mano de los buenos resultados de la política de seguridad democrática, ya que, con un mayor dominio del territorio y el debilitamiento de la guerrilla, llegaría mayor inversión al país y se crearían más empleos. Por último, también se planteó un ataque generalizado al problema de corrupción reinante en los entes públicos.

Como resultado de las anteriores propuestas, el 26 de mayo de 2002, fue elegido en la Presidencia de la República -con 5.800.000 votos- Álvaro Uribe Vélez; quien, cabe anotar, fue reelegido, con una mayoría abrumante, para el período presidencial de 2006-2010.

Como se mencionó, la política de seguridad democrática, fue el eje central de los dos períodos de Gobierno (2002-2006 y 2006-2010) del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, para lograr la recuperación del orden y la seguridad en el país, intentando garantizar el Estado de Derecho por medio del fortalecimiento de las autoridades democráticas.

La política de seguridad democrática consideró el terrorismo²⁶⁵ como una amenaza fundamental para la paz en Colombia, al igual que el cultivo de drogas ilícitas, considerada la principal fuente de financiamiento de los narco-terroristas o las narco-guerrillas. El propósito principal del Gobierno Uribe Vélez fue derrotar a la FARC y el ELN, la

²⁶⁵ El discurso del expresidente Álvaro Uribe Vélez siempre partió de la premisa que en Colombia no existía un conflicto armado interno, sino una situación de terrorismo, que amenazaba la democracia del país.

desmovilización paramilitar y el incremento de la seguridad en todo el territorio, por medio del fortalecimiento de las fuerzas armadas y el control territorial²⁶⁶.

La política de seguridad democrática se creó sobre tres pilares: la protección de los derechos de todos los ciudadanos; la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas; y la solidaridad y cooperación de toda la ciudadanía en la defensa de los valores democráticos²⁶⁷. Además comprendió tres pilares básicos de actuación: el primero se articuló con la continuación de la ofensiva a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, que se había iniciado a finales del gobierno de Andrés Pastrana. El segundo consistió en adelantar acercamientos y diálogos con los grupos paramilitares, con miras a su desmovilización. El tercero, hizo referencia a la inclusión de soldados campesinos, ofertar estímulos para incentivar la deserción y crear una red de informantes²⁶⁸.

El discurso del ex presidente Uribe, siempre estuvo dirigido hacia el control del territorio, para que los derechos de la población no se vieran conculcados por la incapacidad de las instituciones colombianas de afirmar su autoridad en todo el territorio del país; ya que, consideraba imposible garantizar el Estado de Derecho con la población expuesta a las amenazas y con el dominio arbitrario de las organizaciones armadas ilegales que impedían el buen funcionamiento de la justicia. Así, un objetivo fundamental de su

²⁶⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Política de Defensa y Seguridad Democrática, Bogotá, 2003, punto 36. Véase en < <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>> [con acceso el 25 de mayo de 2012].

²⁶⁷ *Ibidem*, Punto 4.

²⁶⁸ LEAL BUITRAGO, Francisco., “La política de seguridad democrática 2002-2005”, en Revista Análisis Político, Instituto de Estudios Político y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, núm. 57, 2006, págs, 3-30.

gobierno fue recuperar el control territorial²⁶⁹. Otro de los propósitos de su gobierno, fue el diálogo y desmovilización de las AUC. El proceso se inició desde la toma del cargo del Presidente y, aunque tuvo resultados positivos, emergieron nuevas bandas criminales dirigidas por antiguos miembros de las AUC, tales como los rastrosos y las bandas criminales emergentes (BACRIM).

La economía durante el mandato de Uribe sufrió un cambio favorable para el desarrollo económico estable²⁷⁰, sin embargo, los buenos índices que mostró el Producto Interno Bruto y el crecimiento macroeconómico, no se reflejó en cambios para la población más afectada por la pobreza en Colombia y por las víctimas del desplazamiento forzado interno por la violencia, ya que, no generó cambios en aras de corregir la desigualdad social, sino que, por el contrario, esta se tornó al alza.

La relación entre la concentración de la riqueza y las tensiones que alimentan el conflicto es bastante estrecha, ya que, aunque no expliquen la violencia, sí abonan terrenos para las confrontaciones²⁷¹, siendo los más afectados, los grupos minoritarios del país como son los indígenas y los afrocolombianos.

La política internacional en los dos períodos de la administración Uribe, profundizó en el campo que ya había iniciado Andrés Pastrana Arango, de internacionalizar el conflicto armado interno, esto se hizo a través del nombrado Plan Colombia. En 2002, Álvaro Uribe Vélez comenzó a buscar cooperación internacional que fuera en la misma

²⁶⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Política de Defensa y Seguridad Democrática, *Op. cit*, punto 11 a 17.

²⁷⁰ El crecimiento económico promedio para el periodo comprendido entre el tercer trimestre de 2006 y diciembre de 2008 alcanzó 5,6%, mayor al obtenido durante el cuatrienio anterior, que cerró en 4,8%. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN., Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos", 2008. Pág. 28

²⁷¹ GODED, MÓNICA. *Op, cit*, pág. 59.

línea del plan del gobierno, es decir, la seguridad democrática. Este objetivo dio lugar al proceso “Londres-Cartagena” que, como resultado, más que un plan de paz, arrojó:

“un plan de guerra articulado a través de dos estrategias complementarias, una desde la perspectiva de desarrollo y otra desde la de la seguridad, dirigidas ambas a conseguir el apoyo de la comunidad internacional para la consolidación de los logros de la política de seguridad democrática: La Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 y la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2013 o Plan Colombia II”²⁷².

La Declaración que se dio en Londres en 2003 como resultado de la preparación de la mesa de donantes se convirtió, junto con la de Bogotá y Cartagena, en el marco de referencia de las relaciones Gobierno, sociedad civil y comunidad internacional en Colombia. El propósito de la reunión de Londres fue examinar la situación de Colombia y buscar el apoyo internacional para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

Por su parte, la sociedad civil y la comunidad internacional, por su parte buscaron el desarrollo de una cooperación que incluyera el pronto cumplimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas, en materia de Derechos humanos y en la búsqueda de una solución pacífica y negociada del conflicto armado interno, sin embargo, el tema de paz fue borrado completamente del bloque temático en la Declaración de Bogotá 2007, en ella el “conflicto” fue sustituido por “lucha contra el terrorismo y drogas ilícitas”, mientras que “crisis humanitaria”, desapareció.²⁷³

La Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2013 o Plan Colombia II, profundizó el Plan Colombia I. El documento, partió del

²⁷² CHURRUCA MUGURUZA, CRISTINA. *Op. cit.*, pág. 81.

²⁷³ *Ibidem*, págs: 82- 84.

supuesto éxito de las acciones anteriores y, sus objetivos principales coincidieron con los de la seguridad democrática.

En términos generales, el Plan Colombia II se alejó de las posibilidades de búsqueda de paz, consolidación democrática y cumplimiento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos, negando la existencia de un conflicto armado interno y la crisis humanitaria, además de que pretendió involucrar a la cooperación internacional y a la sociedad civil en su desarrollo²⁷⁴.

Con el cambio en el panorama político y de Gobierno del país la Corte siguió con su postura proteccionista a los desplazados forzados internos y mediante la sentencia T-098 resolvió un caso que acumulaba 128 expedientes de tutelas que habían sido interpuestas contra la Red de Solidaridad Social, por familias ubicadas en Quibdó, por motivo de desplazamiento forzado del Departamento del Chocó. Los demandantes alegaron que se encontraban hacinados en el coliseo de la ciudad, en condiciones insalubres. Las familias solicitaron la protección del derecho a la salud, a la educación, recreación y cultura de los menores. La Red respondió formalmente a las peticiones pero su respuesta y, la de las demás entidades, no fueron suficientes para garantizar las necesidades mínimas de los afectados. La Red expresó que la atención humanitaria de emergencia se había cumplido, porque se habían otorgado cupos en los colegios y se había brindado atención en salud. La tutela se les concedió a los demandantes en primera y segunda instancia.

Al llegar a revisión en la Corte, la providencia comenzó por recordar lo dicho en la T-227 de 1997; la SU-1150/00; la T-1365/00 y la T-327/01, sobre la vulneración de derechos de las víctimas de un desplazamiento forzado.

²⁷⁴ *Ibidem*, págs: 85-86.

A renglón seguido, se justificó el por qué se les debe brindar a los desplazados un trato urgente y preferente, basándose en el estado de indefensión y grave urgencia en que se encuentran, que hace constitucionalmente válido que se les discrimine positivamente, con el fin de restablecer sus derechos. La sentencia citó la T-530 de 1993, en la que se señalaron los requisitos para que fuera viable constitucionalmente un trato preferente. Para ellos tienen que concurrir cinco circunstancias:

“en primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; en segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; en tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; en cuarto lugar, que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga - sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican”²⁷⁵.

Cuando concurren estas cinco circunstancias, la diferenciación es constitucionalmente legítima y, por ende, se justifica ordenar disposiciones para evitar la violación de los derechos fundamentales de dicho grupo.

“...se justifica ordenar medidas para la protección de los derechos fundamentales de los desplazados. Se otorga, por ejemplo, subsidio de vivienda (decreto 951/01), prioridades en los cupos educativos (decreto 2231/89), preferencia para inclusión dentro de los grupos prioritarios de atención en el SISBEN (documento CONPES 3057), preferencia en los

²⁷⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-098; M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 14 de febrero de 2002.

programas preventivos y de protección del ICBF, (artículo 17 de la ley 418/97), prioridad para las mujeres embarazadas, lactantes y menores de 18 años desplazados (Acuerdo 006/97). Estas medidas se justifican teniendo en cuenta la grave urgencia en que se encuentra el desplazado. La preferencia se refuerza cuando los desplazados pertenecen a etnias o minorías porque uno de los Principios Rectores expresa que “Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de grupos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”. El incumplimiento de este mandato viola el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, ratificado por Colombia mediante Ley 21 de 1991...”

Además, esa especial protección debe interpretarse con criterio de favorabilidad. En la T-327/01 la Corte expresó:

“La interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas,, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso”²⁷⁶.

Seguidamente, la Corte, estudió la procedencia de la acción de tutela cuando se esté ante un desplazamiento masivo, llegando a la conclusión, que es totalmente viable hacer uso de ella cuando se afecten derechos fundamentales.

Por último, se confirmó las sentencias proferidas en las instancias anteriores, pero se adicionaron una serie de órdenes precisas a varias entidades. Las órdenes básicamente se

²⁷⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-327, *Op. Cit.*

caracterizaron por otorgar un plazo preciso para que se realizara la inscripción en programas o se les brindara la atención correspondiente a los accionantes.

A los pocos días, la Corte, realizó otro pronunciamiento de tutela. En la T-148²⁷⁷, el asunto era relativo a la situación de un docente público, que no se le había pagado su salario, ni realizado los aportes al régimen de salud, debido a que, el municipio se encontraba sometido a reajuste fiscal y, además se encontraba condicionado por el contexto socio-político de la zona, dado que, la población había huido del lugar por las amenazas perpetradas en su contra y como resultado, tenían exceso de docentes.

La sentencia, objeto de revisión, había denegado al actor la tutela de su derecho al trabajo, a la salud en conexión con la vida y a la seguridad social. Por su parte, la Corte, concedió la protección de derechos y ordenó el pago inmediato de lo debido.

Sin embargo, la sentencia de tutela que se considera más importante en el año 2002, es la T-215, en la que se revisa una sentencia en la cual los ciudadanos Narciso Doria Segura y Pedro Tubercuía, interpusieron acción de tutela, como agentes oficiosos de quince menores víctimas de desplazamiento forzado, contra el colegio Sol del Oriente, la Secretaría de Educación de la ciudad de Medellín, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Educación Nacional y el Fondo de Inversión Social invocando la violación del derecho a la educación, a la recreación, a la cultura, a la igualdad y a la vida digna de los niños. Algunos de los menores que se buscaba proteger, no se encontraban inscritos en el RUPD, debido a que no tenían a ninguna persona que pudiera declarar por ellos como representante legal o jefe de hogar.

²⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-148; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, 1 de marzo de 2002.

La institución educativa, negó el cupo de los menores desplazados por razones de extra-edad y escasez de cupos disponibles. La Corte, aseguró que “no se puede negar el ingreso a establecimiento educativo por haber superado la edad límite para los años escolares a los que aspiran”.

En los fundamentos de la decisión, el Tribunal comenzó por recordar que el desplazamiento forzado es una tragedia que se está viviendo en el país, la cual ha afectado a toda la sociedad y no solo a las personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares; a continuación, la Corte enunciaba:

“la Corte ha promovido la sensibilización de la sociedad colombiana ante esa tragedia para evitar que se siga victimizando a la población civil, primero por los actores del conflicto armado y luego por una sociedad y unas instituciones que se muestran indolentes ante la desgracia de quienes, para salvar su vida, injustamente amenazada, han tenido que abandonar de un día para otro el mundo forjado con sus propias manos y que librar su suerte a poco más que la benevolencia pública y la caridad privada”²⁷⁸.

El desplazamiento, advierte la Corte, es un fenómeno social con el que se vulneran derechos fundamentales de forma múltiple y masiva, por ello el Tribunal fijó lineamientos y criterios para la atención de los desplazados, con el fin de garantizar sus derechos fundamentales.

“En ese sentido, destacó la necesidad de que la sociedad reconociera y se sensibilizara de la tragedia humanitaria que afrontaba; de impulsar la cooperación internacional; de remitirse a los principios rectores de los desplazamientos internos presentados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas en el campo de la creación

²⁷⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-215; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 21 de marzo de 2002.

normativa para la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado; de no estigmatizar a los desplazados como problema de orden público y del deber de asumirlos como víctimas del conflicto armado; indicó que la Nación debía asumir prioritariamente los costos financieros que demanda la atención de la población desplazada y que el Presidente de la República, como Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa debía actuar para superar el estancamiento en que se hallaba la atención a la población desplazada”²⁷⁹.

La Corte, basándose en diversos estudios, estimó que el desplazamiento forzado interno por la violencia en Colombia marcará el sendero del país en las próximas décadas y por ello comenzó a inclinar la agenda política en la búsqueda de una solución, precisando los presupuestos para determinar la calidad de desplazado forzado y su reconocimiento institucional.

“la actual conformación política del Estado impide que las instituciones y la sociedad sigan mostrándose indiferentes pues, a diferencia de lo que ocurría en otras épocas, en las que los derechos se asumían como actos de desprendimiento de los soberanos para con sus súbditos, hoy los derechos humanos constituyen facultades intrínsecas al ser humano, irrenunciables, oponibles al Estado y por eso éste se encuentra inexorablemente vinculado a su realización, sobre todo cuando se trata de los derechos de los sectores poblacionales más vulnerables”²⁸⁰.

La Corte expresó que la razón por la cual los menores desplazados no se encontraban inscritos en el registro, era, según había informado la Red de Solidaridad Social, que no tenían una persona que declarase por ellos como representante o jefe de hogar. A lo que la Corte respondió, que se debía recordar que el desplazamiento era una

²⁷⁹ *Ibidem.*

²⁸⁰ *Ibidem.*

situación de hecho, la cual no se adquiriría en virtud de una declaración institucional. Menos aún, se podía colegir la calidad de desplazado de los menores, de la declaración que de ella realizaran sus representantes legales.

“...Con esa lógica, aquellos menores que en razón del conflicto armado han perdido a sus padres y allegados y que se ven forzados a abandonar el lugar en el que se encuentran radicados para no correr la misma suerte, no podrían ser incluidos en el registro nacional de desplazados por no tener quién los represente. Es claro que con tales exigencias, las instituciones concebidas para apoyar a los desplazados y para proyectarles un nuevo horizonte, se convierten en un obstáculo para el reconocimiento, al menos, de sus más elementales derechos.”²⁸¹.

Luego, indicó la Corte, que la inscripción de los desplazados en el Registro Único de la Población Desplazada debía estar permeada por los criterios de razonabilidad, favorabilidad a los derechos fundamentales y presunción de buena fe de los peticionarios.

Respecto a la admisión de los menores en la institución educativa mencionada, la Corte afirmó que el derecho a la educación era un derecho de carácter fundamental, objeto de aplicación inmediata y directamente exigible al Estado. A renglón seguido, advirtió que este derecho cobraba más fuerza en el caso del tratarse de niños desplazados, ya que, se les debía garantizar la continuidad de su formación escolar, para que el delito del cual fueron sujeto pasivo no truncase sus perspectivas de futuro; y no podía admitirse que se alegara que por el hecho de haber superado la edad requerida para acceder a un curso determinado, era imposible su ingreso al sistema educativo.

²⁸¹ *Ibidem.*

Finalmente, la Corte concedió la acción de tutela y ordenó a la Red de Solidaridad Social que en un término máximo de diez días, incluyese a los menores no registrados en el Registro Único de la Población Desplazada; por su parte, a la Secretaría de Educación de Medellín le ordenó que autorizara el ingreso de los accionantes al sistema educativo en los grados escolares correspondientes a cada uno de ellos.

Por otro lado, es importante hacer mención a la sentencia C-578, por medio de la cual se declaró la exequibilidad de la ley 742 de 5 de junio de 2002, aprobatoria del “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”²⁸².

Respecto al desplazamiento forzado interno, el Estatuto de Roma, establece en el artículo 8 que la Corte Penal Internacional “tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”²⁸³.

Entre esos crímenes de guerra, el mismo artículo en el ordinal E numeral VIII menciona el desplazamiento forzado de civiles. “Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, al menos de que así lo exija la

²⁸² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-578; M. P. Manuel José Cepeda, 30 de julio de 2002.

²⁸³ Artículo 8: Crímenes de guerra: 1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. 2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por “crímenes de guerra”: a) Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, e) Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes: 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; En CORTE PENAL INTERNACIONAL, Estatuto de Roma. documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los procèsverbaux de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. El Estatuto entró en vigor el 1o de julio de 2002. Véase en < [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)> [con acceso el 16 de septiembre de 2013].

seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas”. Sobre este artículo expresó la Corte:

“las definiciones sobre crímenes de guerra protegen la efectividad del derecho a la vida (artículo 11), a la integridad física; el respeto a la prohibición de desapariciones y torturas (artículo 12), y a la prohibición de la esclavitud (artículo 17). Igualmente, propenden el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de respeto al derecho internacional humanitario asumidos soberanamente por Colombia al ratificar los Convenios de Ginebra de 1949 (Ley 6 de 1960) y sus Protocolos I y II de 1977 (Leyes 11 de 1992 y 171 de 1994). Adicionalmente, como los eventos descritos como conflicto armado de carácter internacional e interno pueden dar lugar a la aplicación de medidas propias de los estados de excepción (artículo 212 y 213, CP), las normas del Estatuto que describen las conductas tipificadas como crímenes de guerra garantizan la prevalencia y efectividad de los derechos cuya suspensión se prohíbe aun durante dichos estados (artículo 93 CP). La condición de que las políticas de orden público sean adelantadas por cualquier medio siempre que este sea “legítimo”, reafirma este propósito de propender el respeto al marco jurídico democrático nacional e internacional”²⁸⁴.

En segundo término, también es importante hacer referencia a la sentencia C-802²⁸⁵, que declaró exequible el Decreto 1837 de 2002 “por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior²⁸⁶”. El Estado de conmoción interior que -estuvo vigente del 11 de

²⁸⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-578, *Op. cit.*

²⁸⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-802; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 2 de octubre de 2002.

²⁸⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. “Artículo 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias

agosto de 2002 al 4 de febrero de 2003- fue declarado por el ex presidente Álvaro Uribe Vélez.

El decreto mencionó expresamente en una de sus consideraciones, “que los grupos criminales han multiplicado su actividad en la comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos”.

Durante el año 2003, tres son los pronunciamientos de la Corte Constitucional que marcaron la tendencia de la posición del Tribunal. Ellos fueron, las sentencias de tutela T-268/03; T-419/03 y la T-602/03.

En cuanto a la sentencia T-268²⁸⁷, la Corte revisó un caso en el que se encontraban involucrados 65 núcleos familiares de la comuna 13 de la ciudad de Medellín. Este caso contenía un elemento nuevo no presente en los casos que hasta ese momento se habían revisado, los involucrados se desplazaron de la comuna hasta un liceo ubicado cerca de sus hogares, en la misma ciudad; es decir, hubo huida del hogar, pero no se cambió la localidad de residencia.

Ante este hecho, el fallo de segunda instancia –en primera instancia se concedió protección y se ordenó inscripción en el Registro Único de la Población Desplazada-

para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”. Al respecto, se puede consultar la Ley estatutaria 137 de 1994 que regula el estado de conmoción interior y la Sentencia de la Corte Constitucional C-179 de 1994.

²⁸⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-268; *Op. cit.*

proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia negó la tutela, al considerar que no cumplió con el requisito establecido en la ley de enviar las declaraciones de los presuntos desplazados a la oficina correspondiente para poder conceder la condición de desplazado.

Sin embargo, lo que resultó clave para el fallo de la Corte Constitucional fue el argumento esbozado por la Red de Solidaridad Social para no incluir a los afectados en el Registro Único de la Población Desplazada “estas personas no han cambiado de domicilio, no han abandonado ni siquiera la comuna donde residen, y si se ubicaron en un liceo, ello se debió a que fue propiciado por milicianos”.

A lo cual respondió la Corte Constitucional en esta sentencia, recordando que como lo ha dicho anteriormente, para que se presente un caso de desplazamiento forzado interno solo tienen que existir dos condiciones esenciales -la necesidad del traslado y la permanencia dentro de las fronteras-. Para reforzar esta afirmación, recurrió a la interpretación de la expresión “localidad de residencia” establecida en la definición de Ley 387 de 1997 con relación a lo enunciado en los Principios Rectores, en donde la única exigencia de movimiento es la huida del hogar o residencia habitual.

“Vale la pena resaltar que en la definición de los Principios Rectores la única exigencia (en el ámbito espacial) es escapar o huir del hogar o de la residencia habitual. Los Principios Rectores hablan permanentemente del “hogar” y esta es la acepción correcta de “localidad de residencia” (término empleado por la norma colombiana). En ningún momento se menciona, dentro del contenido de los Principios Rectores, la necesidad de trasladarse de un municipio a otro o de un Departamento otro diferente...El artículo 1º de la ley 387 de 1991 y el artículo 2º del Decreto 2569 de 2000, que son los invocados por la Red de Solidaridad Social para negar la protección a las 65 familias desplazadas de la Comuna 13

de Medellín, tampoco exigen que haya de abandonar el municipio, o pueblo o ciudad, como opina la RSS. Esa interpretación es restrictiva, incompleta y viola el principio de favorabilidad y la preeminencia del derecho sustancial. Lo que dicen las citadas normas es que la forzada migración dentro del territorio nacional implique abandonar la localidad de residencia o las actividades económicas habituales”²⁸⁸.

Esta sentencia volvió a retomar los Principios Rectores como guía de interpretación de las todas las normas nacionales que se refieren a éxodos forzados nacionales y reafirmó que a la luz de esa interpretación siempre se obtendría una aplicación más razonable y favorable de los preceptos.

Recordó, entonces la Corte, a la Red de Solidaridad Social que “el Decreto 2569/00 es un desarrollo de la Ley 387/97 que a su vez es un desarrollo de un sistema constitucional al que se encuentran incorporados los Principios Rectores”. Continuó, diciendo la Corte, que aun realizándose una interpretación gramatical –que como queda visto no tiene cabida en casos de desplazamiento forzado interno- del artículo 2 del Decreto 2569/00 se concluía que se exigía abandono de localidad o actividades económicas habituales y, recordó, que se debía tener en cuenta que esta norma actuaba como una pauta para poder brindar una protección organizada de los derechos fundamentales de los desplazados, por lo tanto, no se podía invocar circunstancias formales para negar la protección de derechos, ya que siempre debía actuarse con base en el criterio de interpretación más favorable.

²⁸⁸ *Ibidem.*

Así, una vez más, la Corte hizo énfasis en la importancia del contenido material de la norma y la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, ya que estableció que tres eran los parámetros a aplicar para la aplicación de las normas:

- La aplicación de los Principios Rectores.
- La aplicación del principio de favorabilidad.
- La correcta interpretación de las normas nacionales sobre Desplazamiento interno forzado y si surgiese alguna duda, se debía resolver teniendo en cuenta que en el Estado social de derecho siempre prevalece el derecho material sobre el formal²⁸⁹.

De igual forma, se remitió, como lo había hecho en sentencias anteriores, al deber de solidaridad que tiene, tanto la sociedad como el Estado, con las víctimas de este flagelo. Manifestó que, desde la sentencia T-227/97, se hizo alarde de la tragedia que azota al país, y recordó que se hacía necesaria la solidaridad de los compatriotas, que no debían asumir ningún trato indigno contra las víctimas, así como tampoco, estigmatizarlas. Pero, realzó el deber de solidaridad de los funcionarios que implicaba, por parte del Estado, cumplir con la obligación de poner en marcha acciones para proteger los derechos fundamentales de los desplazados.

Por otra parte, se hizo alusión a los derechos de verdad, justicia y reparación que tienen los desplazados, pero, esta vez se añadió el derecho de retorno. Respecto a los dos primeros la Corte no agregó ningún complemento a lo dicho en la T-327/01, pero en lo que se refería al derecho de reparación y al de retorno, la Corte afirmó que se encontraban

²⁸⁹ *Ibidem.*

consagrados en los Principios 28 y 29 y que lo consagrado en ellos debía ser cumplido por el Estado.

Por último, concluyó la sentencia, confirmando que la condición de desplazado surgía de un hecho objetivo que se podía dar dentro de una misma ciudad. Por esta razón, revocó el fallo de segunda instancia y confirmó el dado en primera instancia, pero le adicionó a la orden dada -inscribirlos en el Registro Único de la Población Desplazada-, la de cumplir con el deber de protección que tiene el Estado respecto a los desplazados.

Sobre tal obligación, dijo que se les debía un trato preferente en razón a la vulnerabilidad a la que se encontraban expuestos y llenó de contenido el deber de protección que tiene el Estado remitiéndose al Principio Rector 18. Así estableció que debía contener, como mínimo, alimento esencial y agua potable; alojamiento y vivienda básica; vestido y servicios médicos esenciales y, además, se debían crear medidas especiales de protección para las madres cabeza de familia

Por su parte, la sentencia T-419/03, falló a favor de los desplazados forzados que, a pesar de encontrarse inscritos en el Registro Único de la Población Desplazada y acudir a distintos programas establecidos por el poder ejecutivo para recibir ayuda humanitaria de emergencia, no se les había brindado ningún tipo de ayuda de las contempladas en la ley y en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado.

La Corte volvió a hacer un llamado a las autoridades sobre el abandono y desprotección de las personas desplazadas, porque, a pesar de todas las políticas existentes a favor de ellos, seguían siendo un grupo olvidado e indefenso en la sociedad colombiana con pocas alternativas de retorno o reasentamiento.

Se afirmó en la sentencia que no puede convertirse la acción de tutela en la única alternativa de protección seria y rápida para el logro de atención adecuado, dado que, debía existir un compromiso real y dinámico, por parte de las autoridades encargadas, que respetara y concretara los derechos de los desplazados, ya que si bien, el juez constitucional mediante los fallos de tutela no le correspondía analizar el presupuesto de las autoridades con responsabilidades en tema de desplazamiento forzado, sí debía procurar dentro de sus atribuciones constitucionales la protección de los derechos fundamentales vulnerados por omisión de instituciones.

Por último en la T-602 se protegió el derecho al mínimo vital y móvil enfocándose, de forma especial, en los derechos relativos a la generación de ingresos de los desplazados forzados, es decir, en derechos tales como el trabajo, la obtención de ayudas para proyectos productivos de agricultura e integrales que coadyuven al restablecimiento socioeconómico que permita su reintegro a la vida productiva y al retorno o restablecimiento en condiciones seguras.

Así, la Corte Constitucional afirmó que para lograr restablecer los derechos y mejorar la calidad de vida de los desplazados, se debía garantizar el núcleo duro de derechos tales como el empleo, la salud, la vivienda, la educación y la alimentación para, de esa manera, garantizar la generación de ingresos. La importancia de esta sentencia radicó en el enfoque que le otorgó la Corte a la estabilización socioeconómica como derecho integral, exigiendo condiciones que llevaran a terminar con la dependencia económica y acabaran con el asistencialismo del Estado.

La Corte consideró necesario que las condiciones de la población en situación de desplazamiento fueran adecuadas para generar ingresos de forma autónoma, por ello, en

este fallo decidió proteger el derecho a la inclusión en un proyecto productivo como medio para lograr este objetivo, ya sea, mediante empleo o por trabajo por cuenta propia, apoyados por microempresas, famiempresas, empresas asociativas con apoyo financiero o no financiero.

En cuanto al apoyo financiero las modalidades ofrecidas por el Gobierno se dividían en capital semilla y crédito, sin embargo, el capital semilla se abolió y se reemplazó por el programa Red de Seguridad Alimentaria. El primero era un capital inicial no reembolsable que se entregaba por una sola vez al desplazado para ayudarlo a iniciar su actividad productiva; el programa de Seguridad alimentaria “consistía en la provisión de bienes y servicios entregados por una sola vez, para que los hogares desplazados asociados dispusieran de raciones de alimento diario –pan coger–, hasta tanto el proyecto productivo integral macro ofreciera sus resultados”

En lo relativo a la alternativa de crédito ofrecida, aunque era una modalidad diferente, ofrecía financiamiento de hasta el 80% de proyectos del sector rural y agropecuario, pero para acceder a este tipo de créditos era necesario que el beneficiario “fuera sujeto de crédito y que tuviera definida su residencia o el lugar donde ejercerá la actividad productiva”.

Sin embargo, la Corte estableció que los parámetros normativos para el ingreso a los programas de estabilización socioeconómica de la población desplazada en general no podían ser rígidos, debido a las circunstancias particulares de cada familia desplazada que, muchas veces, podían no coincidir con los parámetros establecidos debido a su huida.

4.3.1.- DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA A LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA: PANORAMA DEL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS.

El Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos 2011 – 2014 sancionado por la Ley 1450 de 2011 trazó como objetivo la consolidación de la seguridad en Colombia con la meta de alcanzar la paz, avanzar en el progreso social, conseguir un dinamismo económico regional que permitiera el desarrollo sostenible y el crecimiento sostenido, el aumento del empleo formal y la disminución de la pobreza, así como mayor prosperidad para toda la población colombiana.

De acuerdo a lo anterior, los pilares o ejes de gobierno en los cuales se sustentó la política Prosperidad Democrática del presidente Juan Manuel Santos en su primer periodo obedecieron a estrategias de: crecimiento sostenido, basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, con sectores dinámicos que estimularan el crecimiento; igualdad de oportunidades, independientemente del género, etnia, posición social o lugar de origen; y una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia²⁹⁰.

Con el propósito de alcanzar la paz, fortalecer la seguridad, y promover el funcionamiento eficaz de la justicia, en el año 2012 se anunciaron acercamientos por parte del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón con las Fuerzas Armadas

²⁹⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 1450 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014”, de 16 de junio de 2011. Diario Oficial núm. 48102. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4310>> [con acceso el 17 de septiembre de 2014].

Revolucionarias de Colombia y el Ejército del Pueblo, FARC-EPL. Dicho “Encuentro Exploratorio” tuvo como sede la Habana, Cuba, entre el 23 de febrero y agosto 26 de 2012 con la participación del Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de Noruega como garantes²⁹¹.

El 26 de agosto de 2012 se suscribió por las partes en cuestión el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” en el cual se pactó el inicio de conversaciones directas e ininterrumpidas sobre los puntos que se tratarán a continuación, con el fin de alcanzar un acuerdo final para la terminación del conflicto.

Los puntos que se establecieron en el acuerdo fueron los siguientes:

1. Una Política de desarrollo agrario integral consistente en el acceso, uso, infraestructura y adecuación de la tierra, programas de desarrollo con enfoque territorial, y desarrollo social (salud, educación, vivienda, y erradicación de la pobreza). Así como el estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, créditos, generación de ingresos, mercadeo, y formalización laboral.
2. Participación política: derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política, y en particular para los movimientos que surjan luego de la firma del acuerdo final, mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación

²⁹¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Resolución 339 de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, de 19 de septiembre. Véase en <<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Resoluciones/Documents/RESOLUCION%20339%20DEL%2019%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202012.pdf>> [con acceso el 24 de septiembre de 2014].

directa, medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

3. El fin del conflicto por medio de la ejecución de un proceso integral y simultáneo, que conlleve al cese definitivo del fuego y de las hostilidades bilaterales; la dejación de las armas, y la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, social y político.

El compromiso por parte del Gobierno Nacional de coordinar la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC -EP. Del mismo modo que, la intensificación del combate para poner fin a las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, y luchar contra la corrupción y la impunidad, específicamente contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos; la ejecución de reformas y ajustes institucionales tendientes a lograr retos de la construcción de la paz; y las garantías de seguridad.

4. La solución al problema de las drogas ilícitas con la implementación de programas de sustitución de cultivos ilícitos y recuperación ambiental de las áreas afectadas, programas de prevención al consumo y salud pública, y la solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.
5. El resarcimiento de las víctimas teniendo en cuenta tanto sus derechos humanos como el derecho a la verdad.

6. Implementación, verificación y refrendación. Por medio de éste punto se fijó que a la firma del acuerdo se implementarían los puntos acordados, y para ellos se le daría especial importancia a las regiones del país, y se crearían tanto comisiones de seguimiento y verificación, como mecanismos de resolución de diferencias²⁹².

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la idea central de éste proceso es la terminación del conflicto para lograr la construcción de la paz, es decir, el hecho de que las guerrillas dejen las armas, es un requisito esencial para alcanzarla, pero no es lo principal, puesto que el verdadero proceso es aquel que inicia a la firma del acuerdo final, el cual debe empezar con un diálogo en los territorios para discutir la manera en que debe ponerse en práctica lo acordado en la Habana²⁹³.

El Marco jurídico del proceso de paz se basa en la Constitución Política de Colombia 1991, artículos 2, 22, 95, 189, y 218; la ley 16 de 1972; la ley 1421 de 2010 y la Resolución. 339 de 2012.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 incluyó una política denominada Restablecimiento Socioeconómico para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia, consistente en la ejecución de un mecanismo de coordinación que brindara soluciones integrales a los hogares víctimas del desplazamiento forzado, en materia de vivienda, generación de ingresos restitución o compensación de derechos sobre la tierra cuando a ésta haya lugar, ello teniendo en cuenta las necesidades de los hogares en éste tipo

²⁹² *Ibidem.*

²⁹³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Entérese del Proceso de Paz, 2014. Véase en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterese_del_proceso_de_paz_version_imprimible.pdf [con acceso el 2 de febrero de 2015].

de situación y las características específicas del territorio, para lo cual se estableció un acompañamiento y seguimiento a la materialización de la política.

En éste sentido, por medio de la Ley 1448 de 2011 se crearon un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985 como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humano, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, dichas se denominan víctimas.

Respecto a población forzada por la violencia se fijaron tres etapas para la atención humanitaria de las víctimas del desplazamiento forzado. La primera de atención inmediata, es decir, aquella entregada a las personas que manifiesten haber sido desplazadas y encontrarse en situación de vulnerabilidad con requerimiento de albergue temporal y asistencia alimentaria.

La segunda, de atención humanitaria de emergencia, es aquella a la que tiene derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento forzado una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluyera en el Registro Único de Víctimas. Esta ayuda se entrega en relación con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima; y por último la de atención humanitaria de transición dada a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que no contara con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación,

luego de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no representa las características de gravedad y urgencia.

Como estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema, se estableció que el Departamento Nacional de Planeación diseñaría y orientaría los lineamientos mínimos que los planes de desarrollo y los presupuestos de las entidades territoriales deberían contener en materia de superación de la pobreza extrema²⁹⁴. Así, el 3 de noviembre de 2012 se creó la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema por medio del decreto 4160 de 2011, con el objetivo por un lado, de participar con otras entidades competentes y los entes territoriales la formulación de una política pública para la superación de la pobreza extrema, y por otro, de coordinar una estrategia para la superación de la pobreza a través de la articulación con actores públicos y privados y la promoción de la innovación social, entre otros²⁹⁵.

En éste punto el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 incluyó los siguientes indicadores: conocimiento e innovación, desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad, nuevos sectores basados en la innovación, agropecuaria y desarrollo rural, emprendimiento empresarial, infraestructura para la competitividad, apoyos transversales a la competitividad, infraestructura de transporte, propiedad intelectual instrumento de innovación, desarrollo mineros y expansión energética, vivienda y ciudades amables.

²⁹⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación, Bogotá. Véase en <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>> [con acceso el 23 de febrero de 2015].

²⁹⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 4160 de 2012 “Por el cual se crea la Agencia Nacional para la superación de la pobreza extrema, se determinan sus objetivos y estructura orgánica”, de 3 de noviembre. Diario Oficial 48242. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44680>> [con acceso el 4 de agosto de 2014].

Uno de los objetivos de este Gobierno fue el fortalecimiento de la formación para la investigación y la innovación, por ello, se erigió el programa de becas condonables de doctorado, las cuales beneficiaron a 3.029 colombianos durante el cuatrienio del primer gobierno de Juan Manuel Santos, lo que quiere decir que hubo un cumplimiento de la meta del 86,5%. De la misma manera, 3.518 estudiantes se fueron beneficiados con la convocatoria Colciencias - Colfuturo y 4.067 jóvenes investigadores e innovadores recibieron apoyo mediante un programa dirigido exclusivamente a dicho grupo de la población.

Por otro lado, con el fin de fomentar el conocimiento y la innovación para la transformación productiva del país, el Gobierno benefició a 1.058 empresas a través de instrumentos de fomento a la innovación (79% de cumplimiento de meta del cuatrienio). Del mismo modo, se buscó impulsar la articulación entre entidades públicas y privadas por medio de convocatorias conjuntas para el desarrollo de proyectos en ciencia, tecnología e innovación, en las que participaron 34 entidades a través de 47 convocatorias de cooperación entre 2011 y 2013. En 2013, se financiaron 104 empresas para la de 47 de nuevos y mejores productos, servicios o modelos de negocios basados en conocimiento científico o tecnología para las convocatorias de la estrategia denominada “Locomotora de innovación para empresas”²⁹⁶.

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 exponen la visión de una Colombia en paz, y tiene soportada en los siguientes pilares básicos: el enfoque de derechos, entendido como la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos

²⁹⁶ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. *Informe al Congreso de la República-DAPRE*. 2014. Véase en <<http://wsp.presidencia.gov.co/Publicaciones/Documents/InformeDapre2014.pdf>> [con acceso el 20 de febrero de 2015].

en ejercicio pleno de su ciudadanía; el enfoque territorial que implica la atención diferenciada de los territorios con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno y que tienen un mayor rezago en su desarrollo; el enfoque participativo, entendido como la profundización de la democracia y la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les incumbe; y la reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y entre la ciudadanía y el Estado como base para la reconciliación.

La Prioridad del Gobierno Nacional en el período 2014 – 2018 es la consecución de la paz, la finalización del conflicto armado, la garantía de derechos y el fortalecimiento de las instituciones desde un enfoque territorial, que parte de la base de que el conflicto ha afectado a los territorios de forma diferenciada, dejando sus mayores secuelas en el ámbito rural²⁹⁷. Así, las cosas, la paz no es únicamente el cese del fuego o el fin del conflicto armado, sino que ésta visión involucra garantías de igualdad y democracia en el país, protección de los derechos, y el desarrollo de políticas y estrategias que permitan un sostenimiento de la paz.

Para alcanzar esta visión de una Colombia en paz, y desde la necesidad de priorizar el esfuerzo público para el cierre de brechas sociales, económicas y territoriales como base de las transformaciones sociales que requiere esta Nación, es necesario avanzar en el cumplimiento de los siguientes objetivos:

²⁹⁷ JARAMILLO, Sergio. “*La paz territorial*”, Conferencia dictada en la Universidad de Harvard en marzo de 2014 en OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Entérese del Proceso de Paz, *Op. cit.*, págs. 11-16.

1. Fortalecer las condiciones para un proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación.

Para ello resulta necesario garantizar la igualdad de oportunidades en el goce efectivo de los derechos sociales fundamentales; promover los derechos a la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición, es decir, el fortalecimiento de los mecanismos de justicia transicional para asegurar un equilibrio entre la aplicación de la justicia frente a los delitos cometidos, la verdad como mecanismo de reconocimiento del daño, la reparación a las víctimas como condición básica para resarcir los efectos causados, y la creación de condiciones para la convivencia, la reconciliación y las garantías de no repetición de los hechos violentos y del conflicto armado en sí mismo.

2. Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información.

Para desarrollar éste objetivo se ha considerado necesario incrementar los esfuerzos para la integración institucional y territorial es decir, la transformación de los territorios que se han visto más afectados por el conflicto armado o que se encuentran institucionalmente rezagados o no han logrado articularse con el desarrollo económico nacional, del mismo modo que promover un avance en la conectividad física y digital consistente en nuevas estrategias innovadoras de ejecución, que focalicen la participación de la comunidad en las actividades de rehabilitación y mantenimiento de infraestructura, especialmente en aquellos territorios más rezagados en su desarrollo.

3. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.

En éste punto se ha fijado el bienestar de las comunidades rurales como uno de los enfoques fundamentales de la política pública mediante estrategias que busquen superar desequilibrios regionales en la provisión de bienes públicos y servicios sociales, para propiciar de ésta manera la igualdad de oportunidades para los pueblos rurales (campesinos, indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales). Asimismo, se sugiere promover el desarrollo local sostenible de las zonas más afectadas por el conflicto, puesto que de la paz también hace parte la sostenibilidad ambiental, por ello, dicha promoción tiene como prioridad el avance en procesos de ordenamiento territorial, y la protección de reservas naturales y áreas protegidas²⁹⁸.

Por medio de la Ley 1448 de 2011 se establecieron medidas específicas en procura de alcanzar la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, el restablecimiento de sus derechos, la construcción de la paz y la reconciliación. No obstante, persisten retos hacia el futuro en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado; en la garantía efectiva de las medidas de indemnización administrativa, restitución de tierras, vivienda y de capacidades productivas, rehabilitación, acceso a la justicia; y en la implementación de las medidas de reparación colectiva. Así mismo, existen retos en la implementación de estrategias diferenciales para las víctimas de los Pueblos Indígenas, Afro descendientes y Mujeres,

²⁹⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Op. cit.*

entre otros y en el fortalecimiento de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

El Departamento Nacional de Planeación señaló en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 que en lo que respecta a “las habilidades que el país requiere para garantizar el tránsito hacia una sociedad en paz, más equitativa y educada, falta aún un largo camino por recorrer”²⁹⁹, ello en razón a la baja calidad y pertinencia en todos los niveles educativos, problemática que persiste en la educación en Colombia y que limita la formación y el desarrollo de competencias para el trabajo y para la vida de los colombianos. Es por lo anterior que, el país requiere un sistema de formación que permita a los estudiantes no solo acumular conocimientos, sino saber cómo aplicarlos, innovar, y aprender a lo largo de la vida para el desarrollo y actualización de sus competencias.

De la misma manera, se ha considerado la promoción de espacios de divulgación y formación dentro del sector educativo y otros ámbitos que faciliten los procesos de transformación cultural y actitudinal esenciales para el progreso del país en aspectos sociales, ambientales, institucionales, y para el establecimiento de una paz sostenible, de éste modo, el sistema educativo colombiano dirigir su mirada a una educación con estándares de calidad, lo que quiere decir que, debe expandir aún más las coberturas en todo el sistemas, incluyendo docentes, infraestructura, jornada de estudio, institucionalidad, y la asignación de recursos, los cuales deberán fortalecerse a fin de promover un avance sustancial de todo el proceso de formación, cerrando brechas con las

²⁹⁹ *Ibidem.*

naciones líderes en educación a nivel mundial, y al interior del país entre zonas urbana y rural y entre regiones³⁰⁰.

La política del Presidente Juan Manuel Santos Calderón se ha fundamentado en ambos gobiernos en la consolidación de la paz, y a partir de la misma, en la búsqueda de alternativas para superar la pobreza extrema, procurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia, igualdad de condiciones para el progreso social, y estimulación del desarrollo sostenible. Para el segundo período de su gobierno todos los ejes giran en torno a una Colombia en paz y la ejecución de proyectos que permitan constituir una paz duradera, el resarcimiento de las víctimas, la integración de las entidades territoriales y las comunidades rurales y la reinserción de los grupos que acordaron abandonar las armas en las sociedad, así como, educación de calidad en el país para desarrollar una transformación cultural que contribuya al ideal de una Colombia en paz.

³⁰⁰ *Ibidem.*

**CAPÍTULO V: INNOVACIONES CONSTITUCIONALES DE UNA
CORTE ASISTENCIALISTA: ESTADO DE COSAS
INCONSTITUCIONAL Y DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.**

5.1.- HITO CONSTITUCIONAL: SENTENCIA T-025 DE 2004, LA DECLARACIÓN DE ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL.

La precaria situación que sufren los desplazados forzados internos en Colombia, pese, a como se ha visto, al amplio régimen normativo y legislativo que los protege, encausa a la Corte Constitucional a pronunciar la sentencia T-025³⁰¹ por la cual se declara el Estado de Cosas Inconstitucional el 22 de enero de 2004, emitiéndose una sentencia ambiciosa que ha sido estimada como un hito jurisprudencial en América Latina³⁰².

En esta sentencia se agruparon 109 expedientes de todos los rincones de Colombia (correspondientes a 1150 núcleos familiares que corresponden a aproximadamente 4000 personas desplazadas), donde se evidencia cómo los diferentes actores que viven una tragedia humanitaria -madres cabeza de familia, menores, personas de la tercera edad e indígenas- han tenido que acudir a solicitar los derechos consagrados en la ley 387 para la población desplazada, debido a la reiterada vulneración de sus derechos por defectos de la acción del Estado.

³⁰¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-025; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de enero de 2004.

³⁰² RODRIGUEZ GARAVITO, César. “¿Cuándo cesa el Estado de Cosas Inconstitucional del desplazamiento?”, Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Coord); Edit.Uniandes, Bogotá, 2009, págs. 434-492.

Se amparó los derechos a la integridad personal, a la igualdad, a la educación, al trabajo, a la vida digna, mínimo vital y la seguridad social, otorgando protección especial a los niños, a las madres cabeza de hogar y a las personas de la tercera edad.

Este grupo de personas se movilizó en pro de sus derechos ante la Corte Constitucional, porque afirmaban que a causa de la acción de omisión del Gobierno y sus Entes Administrativos, en el cumplimiento de sus responsabilidades, determinadas por la ley y la normatividad relativa al tema, se les forzaba a vivir en condiciones indignas y de la buena voluntad de algunos ciudadanos que les ofrecían alguna ayuda o limosna, debido a la carencia en la prestación de la ayuda humanitaria.

Dentro de esta denuncia se señaló particularmente a la Red de Solidaridad Social – hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social³⁰³–, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y del Trabajo y Seguridad Social –actualmente Ministerio de Protección Social–, de Agricultura y Educación, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entre otros, de no cumplir con las disposiciones jurídicas de protección y coordinación de la política pública referente a la población desplazada en el país, al punto que, como se mencionó anteriormente, no existían datos de las personas

³⁰³ Mediante la ley 1444 de 2011 el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos creó el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación y a través del Decreto 4155 de 2011 surgió el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con el fin de materializar la evolución y ejecución de políticas públicas relativas, entre otras, a la coordinación y atención de población vulnerable afectada por la violencia, que anteriormente ejecutaban Acción Social y la Red de Solidaridad Social. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1444 de 2011, “por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones”, de 4 de mayo. Diario Oficial núm. 48059. Véase en <http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613_leyFacultades.pdf> [con acceso el 13 de junio de 2014]. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 4155 de 2011 “por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura”, de 3 de noviembre. Diario Oficial núm. 48242. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44681>> [con acceso el 13 de junio de 2014].

desplazadas.

Además de ello, las diferentes fallas en la atención oportuna y efectiva del Estado a las víctimas, el escaso presupuesto para hacer frente a la situación y los malos resultados en la aplicación de la política pública, obligó a la Corte a considerar estas circunstancias como un causal adicional de vulneración de garantías constitucionales, a parte de las inherentes y sufridas por la condición misma de desplazados internos forzados.

En la sentencia, la Corte afirma, que en su mayoría estos casos se referían a negaciones de prestaciones establecidas en la ley. En gran medida, las peticiones de los desplazados que acudieron a la jurisdicción, revelaban la descoordinación y el desconocimiento, por parte de las autoridades, de los procedimientos, los derechos y la ayuda humanitaria correspondiente a los desplazados, lo que conlleva a trabas administrativas y falta de respuestas eficientes a las solicitudes elevadas, sobre todo en temas de educación, vivienda y salud.

Como es evidente el fenómeno del desplazamiento interno forzado por la violencia acarrea una serie de situaciones que son traumáticas para las personas que lo padecen, experiencias como intimidaciones diarias, abandono de su hogar, sus familias, su lugar de trabajo (para evitar asesinatos atroces), en definitiva, dejar atrás su vida e intentar comenzar un nuevo proyecto de vida en la búsqueda de preservar la misma vida. Tal como anunciábamos, la tragedia humanitaria del desplazamiento no es un hecho que solo se viva en Colombia o que se presente como una situación aislada a nivel internacional, dado que, afectan a múltiples países en el mundo.

Respecto a lo anterior, es menester mencionar que a diferencia de otros países, Colombia sí cuenta con una normatividad legal que ampara a los desplazados. Ello debería

derivarse en una atención integral que proveyera el respeto y cumplimiento de los derechos consagrados, pero, como se ha advertido, la aplicación de la misma no ha sido significativa y, por ello, esta sentencia declara el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de atención integral y política pública en el desplazamiento forzado interno como una forma de exclusión radical de la población que la padece al acceso a la vida digna³⁰⁴.

La Corte ha determinado que el respeto y cumplimiento de los derechos de los desplazados se erige en una obligación y no constituye una potestad facultativa de las autoridades, tal como lo han querido ejercer. Recuerda que es obligatorio para todas las autoridades del país acatar las normas, así como aplicarlas y asegurar la protección efectiva de los derechos³⁰⁵. De no hacerlo así, se presenta una omisión a las funciones asignadas a cada autoridad con competencia en el tema del desplazamiento. Por ello, la Corte ha tenido que emitir órdenes precisas encaminadas a superar las deficiencias en la capacidad del Estado.

La sentencia en cuestión, atendiendo a figuras creativas propias e innovadoras de la Corte, comprende avances cualitativos en la fundamentación jurídica de la necesidad de buscar soluciones duraderas a la crisis del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia y perfecciona la figura del Estado de Cosas Inconstitucional³⁰⁶.

En este sentido, se considera que la sentencia T-025 de 2004 se constituye como el dictamen más importante en cuanto al Estado de Cosas Inconstitucional, debido a que, complementa y perfecciona los elementos del Estado de Cosas Inconstitucional y usa una

³⁰⁴ RODRIGUEZ GARAVITO, César y RODRIGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global*, Edit. Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2015, pág. 24.

³⁰⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-025. *Op. cit.*

³⁰⁶ ABRISKETA, Joana. “*Los estándares normativos internacionales y la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional Colombiana: su incidencia en la población desplazada*”, *Op. cit.*, pág. 152.

“técnica judicial novedosa” al incorporar la participación de los afectados y de diversos sectores de la sociedad dentro del proceso de seguimiento que ha realizado la Corte a las órdenes específicas que se han emitido para superar el Estado de Cosas Inconstitucional³⁰⁷.

5.1.1.- Concepto y elementos del Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la sentencia T-025.

La Corte, intentará resolver por medio de esta sentencia injusticias sociales y problemas constitucionales complejos que evidenciaron la falta de un programa de acción, con un adecuado contenido y alcance de política pública para el desplazamiento forzado. Luego de hacer un análisis de los once años que tiene de vigencia esta sentencia, se comprueba que los efectos materiales que muchos desplazados esperaban, como brindarles soluciones que propiciaran su auto sostenimiento, no han sido alcanzados.

La sentencia comienza por confirmar la grave crisis humanitaria de desplazamiento donde, afirma la Corte, las omisiones de las autoridades competentes han jugado un papel importante, lo cual ha generado que las víctimas se encuentren en una encrucijada que desvirtúa el Estado Social de Derecho, generando una violación reiterada de los derechos de los desplazados forzados internos.

Por esto, lo primero que se lleva a cabo es la demostración del estado de vulnerabilidad que padece esta población y la negación sistemática de la ayuda dispuesta por la ley 387, además, del requerimiento de algunas identidades, como parte de su procedimiento ordinario, que se les interpongan una tutela, hecho que elevó el volumen de

³⁰⁷ PUGA, Mariela. *Litigio y Cambio Social en Argentina y Colombia*, Edit. CLACSO, Buenos Aires, 2012, Págs. 13-20. Véase en < <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20120308124032/Puga.pdf> > [con acceso 13 de agosto de 2013].

tutelas de esta población, congestionando la administración de justicia. A renglón seguido, señaló la necesidad de fijar su posición en cuanto a que el problema hace parte de un caso estructural que se presenta de forma reiterada y que, desde la expedición de la ley 387, no se ha logrado consagrar una política coordinada de atención a la población desplazada, lo cual no es imputable a una sola autoridad y permea todas las etapas y componentes de la política de atención, debido a la insuficiencia de recursos y la precaria capacidad institucional.

Tal como lo anunciábamos en el capítulo anterior, el presupuesto que se destinaba para ocuparse de la emergencia humanitaria era escaso, incluso, se había reducido, lo cual obligaba a que el Gobierno tuviera que organizar y calcular cuál sería el gasto necesario para atender la situación e implementar acciones efectivas para la atención de la población desplazada. De igual forma, la Corte también impartió instrucciones para que el núcleo duro de los derechos fundamentales de los desplazados fuera respetado y se protegiese su mínimo vital en los derechos básicos para la preservación de una vida digna.

Lo anterior, como ya adelantábamos lo estableció bajo la figura del Estado de Cosas Inconstitucional, figura jurisprudencial que, comparte raíces con el origen del litigio estructural. Estas figuras buscan por medio de innovaciones judiciales el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. En Colombia, el Estado de Cosas Inconstitucional se estableció por primera vez con la sentencia SU-559/97, en la que se declaró que debido a una sucesión de hechos, acciones u omisiones por parte de los poderes públicos, se

vulneraron, en forma constante y repetida, los derechos de muchos maestros públicos, contrariando el Estado Social del Derecho y la Constitución Política de 1991³⁰⁸.

La violación de derechos surgió de la omisión a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y del pago de beneficios de la seguridad social a dichos maestros y generó una situación que requería participación mancomunada de entidades nacionales y locales que, partiendo de estructuras sólidas garantizaran los derechos de los afectados.

Un efecto importante de la figura en mención es la irradiación de la decisión a las personas afectadas, así no hayan acudido a la jurisdicción, esto con el fin, de evitar la congestión judicial, porque indudablemente esas personas iban a acudir a la jurisdicción. En esta línea otro efecto importante y que surge con la sentencia T-025 de 2004 es el proceso de seguimiento detallado al cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte.

Razón le asiste al profesor Rodríguez Garavito al clasificar los elementos del Estado de Cosas Inconstitucional en condiciones de proceso y resultado. Son, por lo tanto condiciones de proceso las fallas estructurales que evidencian las políticas públicas tales como ausencias de medidas legislativas, administrativas o presupuestales; omisiones prolongadas de las autoridades con competencia en el tema; necesidad de intervención de múltiples entidades y adopción de prácticas inconstitucionales que derivan en lo que él denomina condiciones de resultado, la violación múltiple, masiva y reiterada de derechos

³⁰⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU-559; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz de 20 de noviembre de 1997.

de la población con la presentación masiva de acciones de tutelas por situaciones similares³⁰⁹.

Así las cosas, el caso deberá cumplir necesariamente con ciertos requisitos para considerarse contrario al Estado Social de Derecho y ameritar una declaración de Estado de Cosas Inconstitucional:

- “1. Afectan a un gran número de personas que por sí mismas o mediante organizaciones que las representan en juicio alegan violaciones de sus derechos;
2. Involucran a varios órganos públicos responsables de las fallas persistentes de la política pública que contribuyen a esas violaciones de derechos, y que
3. Implican requerimientos judiciales de carácter estructural, es decir, órdenes de cumplimiento obligatorio por las cuales los tribunales instruyen a esos organismos públicos para que actúen de forma coordinada a fin de proteger a toda la población afectada y no sólo a los demandantes específicos del caso”³¹⁰.

La Corte, en la sentencia en mención concluyó que la situación extrema en que se encontraban los desplazados forzados por la violencia, contrariaba indudablemente el Estado social de derecho. Los desplazados se encontraban sobreviviendo en condiciones indignas, que constituían violaciones masivas y reiteradas de sus derechos fundamentales subjetivos, lo que los ha situado en un estado de vulnerabilidad extrema, es decir, en una

³⁰⁹ RODRIGUEZ GARAVITO, CÉSAR. “¿Cuándo cesa el Estado de Cosas Inconstitucional del desplazamiento?”, *Op. cit*, pág. 446.

³¹⁰ RODRIGUEZ GARAVITO, César y RODRIGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global*, *Op. cit*, pág. 25.

condición de empobrecimiento, lesión de derechos sociales y pérdida tanto de derechos, como de participación política³¹¹.

Ese menoscabo de derechos, desde luego proviene del conflicto armado interno y la violencia que generó el desplazamiento, no obstante, la falta de estructura de acción en la atención a desplazados derivó en fallas estructurales, reiteradas por varias instituciones públicas, en la aplicación de la política de atención que los victimizó aún más.

Observemos, entonces, que la adopción de prácticas inconstitucionales, tales como la solicitud de requisitos inexistentes que acostumbraban a pedir las entidades encargadas del registro, victimizaban aún más a los desplazados, por lo cual, los perjudicados interponían múltiples acciones de tutela.

Ante lo visto hasta ahora, la grave situación de derechos que aqueja a la multitud de desplazados (solo basta recordar el número de expedientes acumulados en este caso), profundizada por los agentes estatales, solamente se puede solucionar con la intervención de varias instituciones estatales, comprometidas con la búsqueda de la coordinación y eficiencia en la atención que permita solucionar, de manera sólida, la compleja situación del colectivo en mención.

Atendiendo a lo expresado por la Corte:

“la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la

³¹¹ VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés. “Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y la labor del juez constitucional en sede de acción de tutela: El llamado Estado de Cosas Inconstitucional”, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 1, 2003, Chile págs. 203-228.

evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él”³¹².

5.1.2.- Efectos sociojurídicos del Estado de Cosas Inconstitucional dentro del caso de los desplazamientos forzados en Colombia.

El principal efecto material esperado de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional es una atención coordinada y preferente hacia los desplazados forzados internos. Esa atención urgente, que garantice realmente los derechos de los desplazados, aún no se ha conseguido. Actualmente, se sigue presentando menoscabo en los derechos de las personas que se vieron obligadas a huir.

En el intento de conseguir el bienestar de los desplazados, la Corte, emite órdenes emplazadas hacia dos horizontes, en primer lugar, solucionar las peticiones de los accionantes, y en segundo lugar, cesar la violación de derechos de todas las personas que se encuentren en situación similar, por medio de directrices orientadas al cumplimiento efectivo, por parte de los organismos del Estado de los mandatos constitucionales y legales³¹³.

Al mismo tiempo, la Corte, decidió mantener la competencia del caso hasta tanto no cesara la violación de derechos e instauró un proceso de seguimiento, continuo y detallado, al cumplimiento de las órdenes que se emitieron en la sentencia y en los autos posteriores de seguimiento. Lo interesante de esta figura es que rompe el efecto inter partes de la acción de tutela en Colombia, es decir, que la figura que nos atañe, amplía el rango de

³¹² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-025. *Op. cit.*

³¹³ REALES, Clara Elena. “Design and Implementation of the Orders Issued in Decision T-025 of 2004: An Assessment of the Process”, Judicial protection of internally displaced persons: the Colombian experience, en ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo (coord.), Edit. The Brookings Institution-University of Bern, 2009, págs. 49-88.

acción de las decisiones de los fallos de tutela, haciendo extensivo el fallo a las personas que no acudieron a la jurisdicción.

Las principales órdenes emitidas en la sentencia se agrupan en tres puntos esenciales:

- Recolección de datos: el Gobierno no tenía cifras exactas de las personas en situación de desplazamiento, por ello, era esencial que tuviera claridad sobre el número real de víctimas.
- Con base en datos reales se debía crear una política coordinada con programas de ayuda, protección de derechos y generación de ingresos efectivos para las personas desplazadas por la violencia.
- Conseguir y mantener un presupuesto acorde para garantizar el cumplimiento real de los derechos de los afectados.

5.2.- EL GOCE EFECTIVO: PROTECCIÓN DE DERECHOS MÍNIMOS PARA LA POBLACIÓN EN ESTADO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO POR LA VIOLENCIA.

La Corte fue enfática en la garantía del estándar que conforma el núcleo duro de los derechos de los desplazados. Emitió órdenes amplias donde le correspondía a las entidades con competencia en el tema, decidir cómo actuar para conseguir los objetivos solicitados. Generó unas órdenes marco de cumplimiento, pero con un proceso de seguimiento fuerte a su cumplimiento.

En este sentido, la Corte fue exigente, debido a que dejó establecido el catálogo de derechos básicos que deben gozar los desplazados y ordenó que se debían implementar medidas positivas para promover los derechos sociales, económicos y culturales, porque, de lo contrario, se estaría agravando la injusticia social y generando políticas de goce de derechos regresivas y negando las garantías constitucionales Consagradas en la Constitución de 1991.

De este modo, la Corte prosigue las exigencias de la Constitución, al encontrarse establecida como norma fundamental y cabecera del ordenamiento jurídico de nuestro país, y consagrar garantías constitucionales que no se pueden desconocer o menoscabar, y en relación a las cuales, se deben interpretar todas las demás normas, debido a que consagra la voluntad de la soberanía popular, propia de las constituciones del siglo XX, que descansa en el consentimiento y aceptación de la sociedad como instrumento idóneo para solucionar conflictos³¹⁴.

Indudablemente, el desplazamiento genera una grave y acuciante crisis de derechos que obliga a reforzar los mecanismos de protección y a replantear la formulación de políticas públicas, eliminando los obstáculos para un funcionamiento apropiado del Estado, en aras de garantizar los derechos de los desplazados, que la Corte protegió de forma directa, sin distinguir entre derechos de primera, segunda o tercera generación, hasta que se logre superar el Estado de Cosas Inconstitucional y se protejan los derechos de los desplazados³¹⁵.

³¹⁴ PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Edit. Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 79.

³¹⁵ BUSTAMANTE RÚA, Mónica y SUÁREZ SIERRA, Carlos. “Regulación para la atención de población en situación de desplazamiento” *Op. cit.* págs. 69-118.

En este sentido, la sentencia, y como se ha venido identificando, reconoció que se le debe otorgar una protección prestacional mínima a los derechos constitucionales de los desplazados. La Corte le otorgó en el proceso un contenido fuerte a los derechos, exigiendo la garantía material del núcleo esencial de los derechos, promoviendo su protección en medio de un bloqueo institucional por parte de las autoridades públicas.³¹⁶

Con esta posición la Corte buscó un efecto material directo que fue el cambio en la conducta de las autoridades públicas con autoridad en el tema del desplazamiento forzado. El primer reclamo del Tribunal fue dirigido a la protección de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física y psicológica, a la unidad familiar, y a la protección a la salud, educación y vivienda, identificando las circunstancias de las víctimas de forma precisa y participativa con miras a una estabilización económica razonable que culmine con un proceso de retorno o reasentamiento.

Para lograr una estabilidad dentro de la nueva vida que se ven obligados a llevar los desplazados se hace preciso acciones encaminadas a las necesidades de los afectados y el goce de derechos, en este caso especial, no solo de los derechos fundamentales, sino, adicionalmente, de los derechos segunda generación, porque en la situación de vulneración extrema en que se encuentran los desplazados, hace que su no garantía ponga en peligro, de forma directa, el goce de los derechos civiles y políticos³¹⁷.

Lo anterior, a pesar de que los desplazados son sujetos titulares de derechos igual que el resto de la población, sin embargo, debido a su situación particular, la Corte decidió otorgarle garantías en el reconocimiento y restablecimiento de los derechos vulnerados al

³¹⁶ RODRIGUEZ GARAVITO, César y RODRIGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global*, *Op. cit*, pág. 35-39.

³¹⁷ BUSTAMANTE RÚA, Mónica y SUÁREZ SIERRA, Carlos. “Regulación para la atención de población en situación de desplazamiento”, *Op. cit*, págs. 69-118.

tener que escapar de la difícil realidad colombiana que nos les permitió seguir cerca de sus familiares, sus bienes, su tierra y cultura.

No debemos olvidar que hay derechos que se configuran con relación a la huida de las personas, ellos son el derecho al retorno y/o a la reubicación; así como otros, que son propios de todas las víctimas del conflicto armado, no solo de los desplazados internos y son los derechos a la justicia y a la reparación integral³¹⁸.

El derecho a la vida, que es precisamente el derecho que se busca preservar al momento de salir huyendo en un intento por salvaguardar la vida y escapar de las atrocidades del conflicto armado, debe protegerse integralmente porque los desplazados, muchas veces, han sido víctimas de amenazas previas, razón esencial para brindar asistencia prioritaria y evitar que se conviertan en víctimas de crímenes de lesa humanidad.

En esta línea argumental, también emana el derecho de libre circulación que se encuentra conculcado por el hecho mismo del éxodo, dado que no admite escoger y permanecer en el lugar de residencia. La tendencia de huida del desplazado indica que van del campo a la ciudad, a donde se llega dejando atrás sus bienes, y en busca de ayuda humanitaria y de protección por parte del Estado. Siguiendo la Constitución y las leyes, el Gobierno, tiene el deber de realizar todo lo que se encuentre a su alcance para proteger la vida de sus ciudadanos.

Debido a su estado de vulnerabilidad las personas que constituyen la población desplazada del país se hacen acreedoras de un tratamiento particular por parte del Estado, por ello, surge el derecho de ayuda humanitaria integral, que contempla una atención de

³¹⁸ SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia. El Estatuto Constitucional del Desplazado Interno en Colombia *Op. cit.*, pág. 337.

carácter urgente y preferente, que reconoce también el derecho a la unidad familiar y la vida en familia, en concordancia con los principios rectores.³¹⁹

El derecho a la salud de los desplazados, derecho fundamental en nuestro país, se reconoce de forma excepcional. Los desplazados en el lugar de recepción se asientan en condiciones sanitarias precarias. Al llegar a la ciudad, con un poco de suerte tienen algún familiar o conocido que los albergue, dado que, en la mayoría de casos los desplazados no tienen acceso a una vivienda digna y deben someterse a condiciones inapropiadas e insalubres de vivienda en los lugares a los que son desplazados.

Esta situación conllevó a que el derecho a la vivienda se erigiera como un pilar vital en los programas de atención básica integral, a pesar de ser un derecho programático, la Corte ha sido enfática y enérgica en manifestar que las autoridades con competencia en el tema deben crear y cumplir las políticas públicas para que los desplazados gocen de los derechos prestacionales, tales como, la educación y la vivienda.

Respecto al derecho a la educación, el hecho del desplazamiento obliga a los niños a abandonar sus estudios y la mayoría de las veces al no conseguir con celeridad un cupo escolar, los niños comienzan a trabajar y a obtener sustento para sus familiares. A nivel de infraestructura escolar, la situación trasladó muchos cupos escolares rurales a las grandes ciudades que no cuentan con la cantidad de escuelas necesarias para albergar a los nuevos estudiantes.

Al momento de partir, los desplazados puede que hayan perdido a algunos de sus familiares y deban enfrentar su nueva situación con su núcleo familiar fragmentado.

³¹⁹ BUSTAMANTE RÚA, Mónica y SUÁREZ SIERRA, Carlos. “Regulación para la atención de población en situación de desplazamiento”, *Op. cit.*, pág. 80.

Cuando la persona que falta es el padre, la situación de abandono escolar se agudiza porque en principio, los hijos deben abandonar los estudios para conseguir recursos que les permitan conseguir refugio y alimentación.

La madre, también comienza a trabajar y le es menos difícil conseguir empleo, aunque también sea víctima de discriminación por el hecho de ser desplazada. La mayor facilidad en el empleo para la madre cabeza de familia se refiere a que puede seguir desempeñando sus actividades habituales en la ciudad, muchas veces desempeñándose como empleada de servicio, costurera o cuidando adultos mayores o personas enfermas.

A diferencia de los hombres, que en su gran mayoría son campesinos que poseen conocimientos de cómo cultivar la tierra, al verse obligados a migrar a la ciudad deben cambiar de profesión u oficio y olvidarse de sus actividades. Este hecho ha cambiado incluso la generación de ingresos, la división del trabajo por género, ya que son las desplazadas las que consiguen más rápido empleo.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación, también se afecta mucho durante el desplazamiento forzado. Los afectados se encuentran expuestos constantemente a violaciones de derechos fundamentales, negación y pérdida de oportunidades por el mismo hecho del desplazamiento. A pesar de su tragedia, el resto de los colombianos, hemos estigmatizado a las víctimas del desplazamiento como personas activas del conflicto armado colombiano.

Uno de los efectos de la sentencia T-025 y su proceso de seguimiento a las órdenes emitidas es la sensibilización a los colombianos sobre la tragedia humanitaria del desplazamiento. Actualmente, los ciudadanos no miramos a los desplazados como activistas del conflicto armado, ni como efectos secundarios del mismo, sino como víctimas

del mismo y se ha logrado unir al país en torno a este flagelo. Este efecto indirecto y simbólico es un logro destacable de los avances de este Estado de Cosas Inconstitucional.

Con relación a lo anterior, se deben aplicar unos parámetros de igualdad que verdaderamente posibiliten la utilización de medidas especiales entre los desplazados, e incluso, entre los más vulnerables de ese grupo de personas, como lo son las madres cabezas de familia, los niños, las personas de la tercera edad, los discapacitados y los grupos étnicos; debido a su especial fragilidad, el juez exige su inclusión en los programas de atención de necesidades básicas con enfoque diferencial, sobre todo, en las comunidades étnicas sobre las cuales la Corte hace énfasis en su concepción ontológica de entender su espacialidad y corporalidad.

Así mismo, esta solidaridad ha hecho que el proceso de seguimiento a las órdenes que se emitieron con la sentencia hayan agitado las instituciones democráticas del Estado e incitado a su actuación, sin embargo, esto no ha sido suficiente, porque aún continúa la deficiencia de la política estructural y la descoordinación entre las entidades con competencia para los desplazados forzados.

En cuanto a los derechos propios de los desplazados, la Corte, ordenó que se pueda escoger con libertad la opción de retornar o reasentarse en condiciones dignas. La decisión debe ser libre y permeada de condiciones de seguridad y dignidad que permitan soluciones duraderas, independiente si escogen volver a los lugares de los que fueron expulsados o deciden rehacer su vida en el lugar de desplazamiento.

La Corte, basándose en normatividad internacional, en los principios rectores del desplazamiento, exige prioridad en los procesos referentes a desplazamiento forzado y a su castigo, con el fin de que las víctimas accedan al derecho, a la justicia mediante el proceso,

ejecución y condena del sujeto activo que lo causó. En consonancia con lo anterior, el derecho a la verdad, también juega un papel relevante para el esclarecimiento de los hechos, los autores materiales, intelectuales y los móviles del delito³²⁰.

Por último, el derecho a la reparación contempla un restablecimiento integral y no solamente la recuperación efectiva de los bienes que tuvieron la obligación de abandonar los desplazados. El empobrecimiento de las personas desplazadas es evidente y después de ocurridos los hechos, los obliga a ser personas dependientes y afecta sus libertades básicas, haciendo mella en la dignidad y el mínimo vital de esta población, conduciéndolos a una pobreza estructural, que las órdenes de la Corte no han podido evitar.

5.3.- INGENIERÍA JURÍDICA Y CAMBIO SOCIAL: PROCESO DE SEGUIMIENTO CONTINUO Y DETALLADO A LAS ÓRDENES EMITIDAS PARA SUPERAR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL.

En la búsqueda del goce real de los derechos de la población desplazada, como se ha mencionado, se instauró el proceso de seguimiento detallado al cumplimiento de las órdenes y se retuvo la jurisdicción, después de emitir la providencia, asumiendo un papel de vigilancia activa y fuerte. Hasta el año 2015 se han celebrado más de una veintena de audiencias abiertas al público.

³²⁰ SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz. El Estatuto Constitucional del Desplazado Interno en Colombia, *Op. cit.*, pág. 343.

La Corte, para mantener su competencia se basó en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”³²¹.

La Corte ha sido ambiciosa e invitó a hacer parte del mismo a actores internacionales como el ACNUR y el Consejo Noruego de Refugiados. La participación del ACNUR ha sido bastante activa y principalmente se ha realizado en torno a ayuda directa a la población, colaboración con las evaluaciones al avance de las órdenes y fortalecimiento de instituciones en el país.

En esta línea, también realizó un llamado a organismos nacionales, instituciones académicas, organizaciones de desplazados y organizaciones no gubernamentales para incentivar la participación de la sociedad civil y de los afectados, en el proceso de subsanar las fallas estructurales que violan los derechos del colectivo desplazado, mediante cuatro ejes principales: a) audiencias públicas de seguimiento e implementación; b) sesiones técnicas; c) Sala especial de seguimiento; d) Autos de seguimiento.

La primera audiencia que se celebró en junio de 2005 estuvo encaminada a la evaluación de los informes entregados por los organismos públicos con responsabilidad en la política de ayuda y goce de derechos de los desplazados forzados, así mismo, se convocó a las asociaciones de desplazados para constatar los avances en la implementación de las órdenes. Las instituciones involucradas tienen la obligación de llevar informes de cumplimiento que serán respondidos por medio de Autos que concretan el seguimiento

³²¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 2591 de 1991, *Op. cit.*

puntual y general, establecen indicadores de evaluación de goce efectivo, continúan dando órdenes, solicitan informes y aprueban o desaprueban la gestión³²².

En general, a las audiencias asisten representantes de Entidades Administrativas del Estado que pertenecen al antiguo SNAIPD o actual Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y representantes de las víctimas; algunas veces, representantes de los Departamentos, Distritos y Municipios; actores internacionales, representantes de instituciones académicas reconocidas; organizaciones no gubernamentales, algunas que se crearon con el objetivo de participar en el proceso de seguimiento, tal como la Comisión de Seguimiento.

Es, por lo tanto, importante destacar que los participantes han realizado informes analíticos, formulado propuestas, creado indicadores, desempeñando un papel clave, dado que, han encaminado los parámetros de evaluación hacia la protección y bienestar de los afectados, estableciendo un giro que ha implicado reformulación de las políticas públicas que contiene al desplazado como sujeto de derecho.

No debemos olvidar la importancia de la participación de los desplazados en el proceso. Aunque la fragmentación de las organizaciones de los desplazados, debido al desarraigo que caracteriza los procesos de desplazamiento, no han permitido una participación sólida y estructurada que permitan llevar en bloque sus necesidades a las audiencias, estos han sido escuchados por las autoridades involucradas en el tema. Uno de los resultados que se espera es la identificación clara de los elementos claves de la política pública para la realización de los derechos y la supervivencia en condiciones dignas,

³²² RODRÍGUEZ GARAVITO, César y CELESTE, Kauffman. *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategia para los jueces, funcionarios y activistas*, Edit. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Bogotá, 2014.

estableciendo como paradigma de la misma, el goce efectivo de derechos que es el eje diferenciador en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Atendiendo a estas figuras, la acuciante participación de la sociedad civil ha generado espacios de deliberación en el proceso instaurando la democracia deliberativa que Gargarella caracteriza por dos rasgos:

“primero, supondré que esta perspectiva de la democracia requiere de la aprobación de decisiones públicas luego de un amplio proceso de discusión colectiva. Segundo, supondré que el proceso deliberativo requiere, en principio, de la intervención de todos aquellos que se verían potencialmente afectados por las decisiones en juego”³²³.

Indudablemente, con la intervención de los afectados, o los que pueden potencialmente serlo y de la sociedad civil en el enfoque de cumplimiento y goce efectivo de derechos de la población desplazada se ha avanzado en la búsqueda de mecanismos de restablecimiento de soluciones duraderas para el retorno en condiciones de seguridad y dignidad o el restablecimiento en otro lugar del país. No obstante, aún no se ha conseguido el avance real en el objetivo principal y las entidades se han enfocado en otorgar ayuda humanitaria.

Por su parte, las sesiones técnicas son similares a las audiencias de seguimiento. Su semejanza se basa en la persecución de la creación de espacios para la discusión de los avances de cumplimiento entre funcionarios públicos y grupos de interesados y se realizan por fuera de Bogotá, ya sea a nivel regional o local³²⁴.

³²³ GARGARELLA, Roberto. “¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?”, en Revista Perfiles Latinoamericanos, vol. 28, 2006, págs. 9-32.

³²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 314; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de octubre de 2009.

Debido a las dimensiones del proceso, se creó en el año 2009, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia con el encargo principal del seguimiento judicial y la evaluación de los avances, de los obstáculos y el retroceso de los componentes de la política pública enfocados a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Así mismo, debe adoptar decisiones sustantivas y procesales necesarias para lograr los avances significativos que permitan el goce real de derechos a la población de desplazados.

En la actualidad la Sala Especial de Seguimiento se encuentra compuesta por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos, así como, por un magistrado auxiliar y cinco asistentes.

El último mecanismo al que se hizo referencia fue el de los Autos, mediante los cuales se realiza el seguimiento, solicitando informes, se fijan fechas de audiencias, se adoptan indicadores y se emiten órdenes. Respecto a las órdenes que se han producido mediante autos, se diferencian cuatro etapas.

La primera (2004-2006), hace alusión al enjuiciamiento de la política pública acompañada por una evaluación gradual que buscó precisar el grado de responsabilidad y de cumplimiento de cada institución dentro del proceso, junto con órdenes moderadas de carácter general para que las autoridades determinaran cómo mejorar la situación diagnosticada en la sentencia T-025 de 2004. Mediante los autos 176, 178 de 2005 se analizó el cumplimiento de las órdenes relativas a cada aspecto, que genera el Estado de Cosas Inconstitucional, concluyéndose que las causales continuaban y que el esfuerzo

presupuestal asignado aún no era suficiente para superar la crisis humanitaria y garantizar el goce efectivo de derechos³²⁵.

Una de las respuestas que emitió el Gobierno a la Corte fue el Decreto 250 de 2005 Que adoptó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Entre las principales novedades se destacan las Mesas de Trabajo Regionales o Comisiones Temáticas de los Comités Territoriales y Planes Integrales Únicos como herramientas de implementación de las órdenes emitidas para la política pública que busca la superación del desplazamiento³²⁶.

La segunda, (2007-2008) desarrolló evaluaciones del avance basadas en el goce efectivo de los derechos de los desplazados y concluyó que debido a las deficiencias se debía establecer una batería de indicadores de resultado para evaluar la medición de una lista de veinte derechos y que se constituyó en el parámetro de evaluación³²⁷. Este conjunto de indicadores fue el fruto de un esfuerzo conjunto y coordinado con la Comisión de Seguimiento y el ACNUR que ha sido una herramienta de coordinación y seguimiento común de la evolución de la política pública³²⁸.

La tercera etapa (2008-2011) propone una vigilancia más cercana a las actuaciones gubernamentales y una alta exigencia sobre resultados concretos a la batería de indicadores evaluables. Ante la persistencia de las fallas y la continua violación de derechos, la Corte,

³²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 176; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de agosto de 2005; Auto 178; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de agosto de 2005.

³²⁶ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. “The Constitutional Protection of IDPs in Colombia”, Judicial protection of internally displaced persons: the Colombian experience, en ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo (coord.), Edit. The Brookings Institution-University of Bern, 2009, págs. 1-48.

³²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 116; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 13 de mayo de 2008.

³²⁸ RODRIGUEZ GARAVITO, César y RODRIGUEZ FRANCO, Diana. El contexto: El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009), *Op. cit.* Pág. 31-33.

solicitó la reformulación de políticas públicas dentro de un proceso de democracia participativa y exigió resultados concretos y urgentes. Para ello, se han realizado encuestas de verificación.

En este sentido, se identificaron necesidades específicas que conllevaron al establecimiento de un “enfoque diferencial” en las decisiones que se adoptaran en cuanto a realización de derechos de mujeres cabeza de familia desplazadas, adultos mayores, niños, discapacitados y grupos étnicos.

El auto 092 de 2008 estableció que la violencia sexual en contra de las mujeres, en el contexto del conflicto armado colombiano, es una práctica basada en el género al señalar “que la violencia contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano”³²⁹.

El auto, aunque no calificó el hecho como un crimen de lesa humanidad, sí estableció que cumplía los elementos de un crimen de lesa humanidad y que ante eso no era necesario una prueba diferente a la del juez constitucional. Se establecieron dos presunciones constitucionales encaminadas a asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, como sujetos especiales de protección:

- “La presunción de vulnerabilidad acentuada de las mujeres para efectos de su acceso al SNAIPD

³²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 092; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 14 de abril de 2008.

- La presunción de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se pueda probar su autosuficiencia integral en condiciones de dignidad³³⁰

Al mismo tiempo en el auto 251 del mismo año, evaluó la situación de los niños dentro del conflicto y del desplazamiento, determinando que no son tratados de forma acorde a la protección que merecen e implementó la protección, diferencial y prioritaria, con proyectos pilotos y planes especiales para evitar riesgos específicos de las víctimas menores de edad³³¹.

El enfoque diferencial se instauró con los autos 004, 005, 006 y 007 de 2008 que indicaron la atención especial y diferencial que se le debe proveer a los pueblos indígenas que hayan sido afectados por el desplazamiento interno, así como a las comunidades negras con la creación de programas que garantizaran sus derechos y protegiesen sus tierras ancestrales e impidiesen el riesgo de desaparición de dichas comunidades. De igual forma, se protegió a los adultos mayores, discapacitados y madres cabeza de familia con órdenes mucho más detalladas que en la etapa anterior, encaminadas a la inclusión de mecanismos de prevención y asistencia especial que se ajustasen a las necesidades de cada comunidad.

La última etapa, (2011- período actual) se encuentra permeada por la ley 1448 de Víctimas y restitución de tierras que ha sido mencionada y que inspirada en la justicia transicional busca asegurar derechos de justicia, verdad y reparación, mediante medidas

³³⁰ CÉSPEDES-BAÉZ, Lina María. “Las limitaciones de las palabras de los jueces. el intento fallido del auto 092/08 de caracterizar la violencia sexual en contra de las mujeres como crimen de lesa humanidad en el conflicto armado colombiano”, en Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes, núm. 24, 2010, págs. 1-14. Véase https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub89.pdf [con acceso el 19 de enero de 2012].

³³¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 251; *Op. cit.*

administrativas, económicas, sociales y judiciales, a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Afirma la Corte que:

“entre los efectos más relevantes que han tenido lugar con el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se pueden resaltar dos en particular que, a su vez, van a ser fundamentales en la expedición de la Ley 1448 de 2011, a saber: el enfoque diferencial y el concepto del goce efectivo de los derechos. Ambos ya se encontraban presentes en la sentencia T-025 de 2004 pero alcanzaron un mayor desarrollo y precisión a lo largo del proceso de seguimiento”³³².

La ley usa conceptos centrales de la sentencia T-025 de 2004 y de su proceso de seguimiento como el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas forzadas en Colombia y utiliza el marco institucional, creado para superar la crisis humanitaria que ha generado la situación de desplazamiento. En este aspecto la Sala de Seguimiento ha realizado seguimiento a la implementación de la ley con las directrices plasmadas por el proceso de seguimiento a sus órdenes, así como en la identificación de los riesgos de violación de derechos que con las nuevas políticas se puedan presentar³³³.

De igual forma, la Corte mediante el Auto 219 de 2011 evaluó riesgos, retrasos y retos potenciales de la nueva legislación sobre víctimas y reafirmó el Estado de Cosas Inconstitucional, después de 7 años de emitido, recordando que el mismo no se solucionaba con el mero paso del tiempo y la entrega de ayudas periódicas, sino, con la garantía efectiva de los derechos de los desplazados.

³³² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Informe Sala Especial de Seguimiento a los 10 años de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional, 2014. Véase en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.PDF>> [con acceso el 16 de octubre de 2015].

³³³ RODRIGUEZ GARAVITO, César y RODRIGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global*, *Op. cit.* Pág. 73-76.

En estos últimos años la Corte decidió realizar un seguimiento más enérgico con la emisión de órdenes fuertes enfocadas a situaciones muy concretas, porque las directrices generales que ha emitido no han sido suficientes para el goce de derechos, por ello optó por la microgestión de la situación de los desplazados, haciendo uso del nuevo marco institucional y normativo³³⁴.

El 14 de septiembre de 2015 tuvo lugar la última audiencia pública de seguimiento que se ha realizado. En ella el Gobierno, a través de su vocera la Directora de la Unidad de Víctimas Paula Gaviria solicitó el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional audiencido grandes logros por parte del Gobierno en materia de reparación de víctimas.

5.3.1.- Coyuntura del Proceso de seguimiento.

En el año 2011, el Gobierno le propuso a la Corte un cambio en la Atención Básica Integral de la política de desplazamiento interno, basada en la articulación de esfuerzos institucionales integrales que se traducen en derechos y se concretan en conceptos y acciones particulares.

De suerte que la política de atención pasó de tener cinco subcomponentes a tener cuatro, con el fin mejorar la atención, enfocado en un lenguaje de Derechos y goce efectivo, en el que se reconozcan las particularidades de los individuos y se garantice la subsistencia mínima como primer paso de la estabilización socioeconómica que, con visión de futuro, conducirá a soluciones duraderas:

- Atención Integral Básica, (que viene a incorporar la atención humanitaria que antes era el quinto componente).

³³⁴ *Ibidem*. Pág. 73-76.

- Generación de Ingresos
- Vivienda
- Tierras

El argumento del Gobierno responde a que una nueva agrupación de componentes va a mejorar, de forma integral, la atención de las necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia en un lenguaje de Derechos y goce efectivo, reconociendo las particularidades de los individuos, atendiendo la preservación de la vida con la garantía de derechos de marcado contenido prestacional, propiciando la aplicación real y efectiva de los derechos fundamentales con la satisfacción, por parte de las autoridades, de los deberes prestacionales que se encuentran en los Principios Rectores de los Desplazados y los derechos constitucionales y, por último, garantizando la subsistencia mínima como primer paso de la estabilización socioeconómica que, con visión de futuro, conducirá a soluciones duraderas³³⁵.

A pesar de haber pasado once años desde la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional, aún los avances no son significativos. El proceso dialógico actualmente se basa en la continuación del proceso de rediseño de los instrumentos de articulación de la política, en vez de centrarse en la implementación de la misma. Se ha postergado el avance del goce real de los derechos y no se ha logrado aún el goce de los derechos mínimos de la población desplazada.

Con base en los autos mencionados y, principalmente, con los autos 219/11 y 119 de 2013, se realiza un diagnóstico sucinto y la caracterización de los resultados actuales del

³³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 219; M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 13 de octubre de 2011.

proceso de seguimiento, encaminados a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el que se encuentra, aún, la población desplazada por la violencia en Colombia.

La Corte, desde que comenzó el proceso de seguimiento, ha hecho énfasis en la necesidad de coordinar y fortalecer la capacidad institucional, entendida esta como:

“el conjunto de atributos –de las organizaciones públicas– necesarios para cumplir con el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; para estos efectos el concepto de “atributos necesarios” comprende seis aspectos: 1) la pertinencia de reglas de juego; 2) las relaciones interorganizacionales claras y fluidas; 3) la adecuada organización interna; 4) el presupuesto suficiente; 5) una política de personal apropiada y 6) un conjunto de personas calificado”³³⁶.

La respuesta del Gobierno en este sentido fue la instalación de un marco institucional nuevo. Mediante la ley 1448, se modificaron instituciones, algunos programas y determinados procedimientos jurídicos que ahora incluyen, no solo a los desplazados forzados, sino a todas las víctimas del conflicto armado. A pesar del cambio institucional, los desplazados no gozan de un grupo de instituciones fortalecidas y coordinadas, incluso, se considera que el cambio no ha sido adelantado con responsabilidad porque no existe sincronía entre los procesos que adelantan las distintas entidades y tampoco se ha dejado claro cómo serán las competencias para atender la ley 387 de 1997 y la ley 1448 de 2011.

Actualmente, la fase de prevención y la capacidad de respuesta del Estado para la protección y la atención integral de los desplazados no responde a las solicitudes de la Corte, porque no se ha programado en términos de goce efectivo de derechos, sino, que se

³³⁶ INSUASTY DELGADO, Nathalia Carolina. “Análisis de la capacidad institucional municipal en Colombia frente a los derechos de educación y vivienda de la población desplazada”, Revista Punto de Vista, núm. 5, 2012, págs. 95-118.

realizaron cambios que no responden a las necesidades reales y, además, no se asignó un rubro presupuestal adecuado, lo que implica un riesgo, incluso, de retroceder en los niveles de protección alcanzados, que se han logrado, en gran medida por la ayuda de la cooperación internacional. Resalta la Corte que es imprescindible la atención sectorial y diferencial de las instituciones para poder lograr realmente el acceso al goce real de los derechos.

Dentro de las necesidades básicas a satisfacer de los desplazados, la que ocupa el primer lugar es la vivienda. El hecho de ser desplazado indica que se ha sido despojado de su tierra, del lugar donde se había decidido libremente establecer, pero que, por obligación se tuvo que abandonar y llegar a un lugar donde no se tiene acceso a una vivienda adecuada; muchas veces, el lugar donde se asientan les obliga a vivir en un alto grado de hacinamiento y no cuenta con las condiciones higiénicas mínimas.

Al ser uno de los bienes más relevantes de las personas desplazadas, la Corte amplió el ámbito de protección del derecho a la vivienda digna, al tomar en consideración el cumplimiento de los estándares internacionales y estableció unos indicadores para garantizar el acceso a la vivienda a la población desplazada:

- Seguridad jurídica de tenencia: se cuantifica a través de la celebración de contratos de arrendamiento por escrito o la propiedad registrada sobre el bien inmueble.
- Disponibilidad y proximidad de servicios públicos, instalaciones e infraestructura.
- Servicios accesibles y confiables.
- Habitabilidad con espacio y una construcción de un material adecuado.
- Precios generales asequibles.

- Ubicación adecuada que se encuentre fuera de las zonas de riesgos.
- Adecuación cultural.

La respuesta del Gobierno hasta el momento, ha sido el establecimiento de subsidios, que no ha logrado una protección material efectiva en el goce de este derecho. No existe formulación, ni ejecución de una política integral de planeación territorial, cultural y de participación que sea inclusiva con la población desplazada interna por la violencia³³⁷. La Corte ha tenido que pedir reformulación de la política de vivienda en varias oportunidades, e incluso compulsar copias para abrir procesos disciplinarios, penales y de control fiscal contra los funcionarios que no acaten las órdenes.

No se han evidenciado cambios estructurales, dado que aún se están utilizando los mismos instrumentos que, como ya se ha comentado, no son coherentes con la realidad de las familias desplazadas. En este aspecto se siguen presentando las mismas falencias desde el año 2004, el acceso a la vivienda ha sido casi nulo, debido a que los lotes a los que han podido acceder los desplazados están muy lejanos a cumplir los parámetros de lo que se considera como una vivienda digna.

Las últimas cifras entregadas por el Gobierno, acerca del goce efectivo de derechos reflejan que la quinta parte de la población desplazada tiene acceso a todos los componentes básicos dispuestos por la comunidad internacional, mientras que las dos quintas partes tiene disponibilidad de alguno de los componentes, siendo el componente de seguridad jurídica el que más falencia presenta, situación que denota condiciones de

³³⁷ BUSTAMANTE RÚA, Mónica y SUÁREZ SIERRA, Carlos. "Aspectos problemáticos del desplazamiento frente a los derechos a la salud, educación, vivienda y proyectos productivos", en Derechos de la población desplazada (estudio de caso en la ciudad de Medellín). MUÑOZ RESTREPO, Alba [et al.]. Edit. Universidad de Medellín, Medellín, 2009, pág. 30.

extrema vulnerabilidad en las condiciones de vivienda digna de la población desplazada³³⁸.

Un derecho primordial es el derecho a la subsistencia mínima y la ayuda humanitaria integral. A pesar de que es el campo que tiene mayor asignación presupuestaria y que se han creado programas para brindar refugio y alimento no cumple con las directrices que impartió desde 2004 la Corte Constitucional y continúa violando los derechos de los desplazados por no entregar servicios integrales y de calidad. El goce efectivo de este derecho se mide con los siguientes indicadores:

- La subsistencia, este componente analiza y mide el grado de recepción para la ayuda humanitaria. Se prevén respuestas en plazos razonables que no se dan y ello conduce a la interposición de derechos de petición y tutelas.
- La ayuda humanitaria de emergencia por parte de las entidades estatales a cargo de la política de atención a la población desplazada.

El deber del Estado es garantizar a la población desplazada el acceso a recursos básicos tales como alimentos, agua apta para el consumo humano, vivienda, alojamiento, servicios médicos de salud y vestimenta y articular esta fase con las posteriores y, por último, con la fase de estabilización socioeconómica. El tiempo aproximando para articular la primera y la última fase es aproximadamente 8 años.

La Corte ha reiterado durante el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 que no se puede limitar el tiempo de entrega de ayuda humanitaria. El gobierno actualmente tiene establecida las ayudas en 2 años para alimentación y un año para vivienda, sin embargo, el plazo para recibir un subsidio de vivienda oscila entre los cuatro años.

³³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 219, *Op. cit.*

Para el año 2010, el 66,2% de las comunidades familiares desplazadas no recibió ningún tipo de ayuda inmediata por parte del Estado mientras que un 33,8% recibió algún componente de la misma. Sobre esto inciden dos factores, el alojamiento temporal y la alimentación. Y es que el nivel para la prestación de la ayuda inmediata tiene en cuenta el tiempo en que la persona o grupo de personas son desplazadas; para esto, según la Corte, entre más reciente se dio la condición de desplazado, son menos los grupos familiares que reciben atención y ayuda inmediata.

Frente a la ayuda humanitaria de emergencia, se muestra que para el año 2010 el 74,3% de los grupos familiares registrados recibieron algún componente de la ayuda, mientras que el 25,7% no fue objeto de ningún tipo de ayuda.

En la ley 1448 de 2011 la ayuda humanitaria se estableció en tres etapas. La ayuda humanitaria inmediata, la ayuda humanitaria de emergencia y la ayuda humanitaria de transición. La primera se otorga a las personas luego de emitir su declaración ante las autoridades municipales receptoras y se les brinda refugio y albergue temporal. Esta declaración se debe hacer dentro de los tres primeros meses siguientes a la ocurrencia de los hechos, a menos, que exista fuerza mayor para no hacerlo. Si en ese lapso de tiempo no se realiza la declaración, el funcionario debe recibir la declaración e indagar e informar a las autoridades competentes basadas en la buena fe de la persona que dice ser desplazado.

La segunda fase, la ayuda humanitaria de emergencia, se empieza a recibir una vez se emitió el acto administrativo que concede la inclusión en el registro y se debe entregar de forma oportuna, eficaz y gratuita ayuda necesaria para la subsistencia mínima, según el grado de vulnerabilidad en que se encuentre el desplazado, y el cual será evaluado por los funcionarios de las entidades competentes.

Por último, son beneficiarios de la ayuda humanitaria de transición las personas desplazadas que, aunque no cuentan con los elementos de subsistencia digna, no guardan una situación de gravedad y urgencia. El decreto 2569 de 2014 regula las fases de atención de la ayuda humanitaria y las entidades que deben encargarse de cada componente.

Otro de los derechos que ha sido muy afectado con el desplazamiento es el derecho fundamental a la salud, aunque en este se ha evidenciado avances a través del seguimiento realizado por la Corte no han sido suficientes y se sigue enfatizado en que hay que trabajar en el acceso real a los programas de salud para poder avanzar en el cumplimiento de las órdenes dadas en la T-025 y los autos de seguimiento para conseguir el estado de bienestar, tanto físico como mental de este grupo poblacional.

El cubrimiento en salud de los desplazados se ha ampliado, pero ello no ha redundado en calidad en la atención de los pacientes desplazados. Esto se debe en gran medida a que han tenido que acudir a la interposición de acciones de tutela como instrumento que les ha permitido acceder a la atención mínima en salud. La coordinación de la prestación de servicios no goza de calidad administrativa y financiera y eso implica que no se otorgue atención en condiciones dignas, oportunas, suficientes y eficientes, es decir, no se puede considerar un servicio aceptable.

Entre las medidas que se implementaron está la declaración del hecho de desplazamiento masivo, como evento catastrófico para facilitar la atención oportuna, además, se dio la orden de incluir a las personas desplazadas, que no tuvieran ningún régimen de salud, en el régimen del Sisbén, aunque la atención médica que se les debe brindar es inmediata.

Para determinar el goce efectivo del derecho a la salud, la Corte estableció tres parámetros, los cuales son:

1. Acceso al sistema general de salud y seguridad social.
2. Acceso a asistencia psicosocial.
3. Acceso al esquema de vacunación.

Se ha constatado que actualmente existen falencias para poder acceder a las vacunas que se encuentran dentro del esquema y para atención psicosocial exclusiva para los desplazados, por ello, no se considera que exista una atención integral en salud. No se tiene acceso al derecho de información y a un enfoque psicosocial para poder trabajar en la recuperación de la salud mental, la cual se afecta por los hechos de violencia que debieron presenciar y promover actitudes positivas para su incorporación social.

Frente al primer indicador, para el año 2010 el porcentaje de desplazados afiliados al sistema de salud correspondía a un 85 por ciento. De los cuales solo el 78 por ciento se encontraba en el régimen subsidiado y el 7 por ciento restante en el régimen contributivo. Así las cosas se analiza lo siguiente: en primer lugar, pese a que subió el índice de la población afiliada, esta media se encuentra por debajo del porcentaje nacional establecido, que es del 88 por ciento. En segundo lugar, muestra que solo el 7 por ciento de la población desplazada se encuentra en el régimen contributivo, lo cual indica que los desplazados no cuentan con recursos e ingresos necesarios para realizar su afiliación al sistema de salud, dependiendo del subsidio que da el Estado.

Para el segundo indicador se analiza que en el año 2010 el porcentaje de atención psicosocial de los desplazados se redujo a un 4,1 por ciento frente al 14,6 por ciento que se

estableció en el año 2007. Lo cual indica que la comunidad desplazada no cuenta con la información idónea respecto de los medios esenciales que destina el Estado para ellos.

Por último, se muestra que para el año 2010, el 82% de la población desplazada registrada y de la no registrada que es el 79,6% menor de 5 años, había recibido una dosis de vacuna contra la varicela, rubeola y paperas³³⁹.

En lo referente a la atención de la población indígena y afrocolombiana, a pesar de que tienen derecho, desde el momento en que figuran en el Registro de Desplazados a afiliarse a una EPS de naturaleza indígena o de carácter nacional, se ha verificado que realmente no tienen acceso y sobreviven en condiciones precarias de salud, debido a la poca salubridad y la desnutrición en que se encuentran, además de verse afectados por enfermedades que se previenen con vacunas.

En una situación similar se encuentra la evaluación del derecho a la educación. Se fijaron unos criterios para determinar el goce real y efectivo del derecho en la población desplazada, basados principalmente en la garantía de un cupo escolar a cada niño desplazado que se encuentre dentro del rango de educación obligatoria, es decir, entre los 5 y 15 años de edad.

Si bien se ha logrado que una parte de los menores de edad desplazados asistan a la escuela, aún no se ha podido cubrir por completo la demanda escolar, que sea gratuita y permanente y muchas personas lo consideran como una prerrogativa y no como un derecho gratuito e impostergable.

El servicio no es de acceso integral gratuito y el costo que se debe asumir para el pago de uniformes y de útiles e implementos escolares, necesarios para el desarrollo

³³⁹ RODRIGUEZ GARAVITO, César y RODRIGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global*, Op. cit, págs. 189-192.

integral del niño o adolescente, representa un porcentaje de dinero alto para la población desplazada. Tampoco se ha puesto a disposición de la comunidad desplazada materiales, tecnología, infraestructura, recursos humanos y seguridad, para garantizar un acceso completo a la educación. Esto ha generado una tasa de deserción estudiantil, siendo las mujeres de la comunidad las que presentan mayor número de deserciones.

Otro aspecto a destacar es que no se cuenta con condiciones físicas y financieras adecuadas y de calidad en los centros educativos de muchos municipios del país, brindándose el servicio de forma indigna y discriminatoria si se compara con colegios públicos en los que no se encuentran desplazados forzados.

Por último, en cuanto a educación, la desinformación sobre las características reales de la población desplazada también coadyuva a que no se le otorguen cupos a toda la población en edad escolar y se afecte el núcleo duro del derecho real al acceso a la educación, y a la permanencia y calidad en el servicio. Adicionalmente, se debe fortalecer la gratuidad del servicio y garantizar la exención de las matrículas, uniformes, transporte y útiles escolares.

Como se mencionó en el capítulo III, conforme a la ley de víctimas y restitución de tierras, se comenzaron proceso de los lotes, casas y hectáreas de tierras abandonadas y despojadas, no obstante, los casos fallados han sido pocos. Se prevé que para el año 2022 una gran cantidad de desplazados ya tenga acceso a la tierra, no obstante, hay que recordar que muchos de ellos tenían sus tierras como propietarios informales y no tienen pruebas de ser propietarios de dichos bienes.

El proceso de seguimiento en este aspecto ha generado otro efecto simbólico que es lograr encaminar la agenda legislativa hacia el diseño y ejecución de medidas encaminadas

hacia un acceso real y efectivo a la tierra, basada en las directrices emitidas por la Sala Especial de Seguimiento, pero aún no se ha conseguido realizar el efecto material de la devolución de tierras en los lugares de retorno o reasentamiento.

Otro aspecto importante, es la denuncia de la creación de mafias que amenazan y extorsionan a los desplazados, pero aún no se han imputado cargos a los presuntos implicados. “Se alertó sobre la revictimización a la que son sometidas las personas desplazadas, quienes están cayendo en manos de inescrupulosos, quienes los estafan de diferentes maneras” afirmó el contralor General de la Nación, Edgardo Maya Villazón³⁴⁰.

Aunque la generación de ingresos es uno de los puntos más álgidos de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, la Corte ha dicho que eso no puede ser una excusa para no crear soluciones duraderas. Los esfuerzos que se han realizado hasta el momento no son articulados con las iniciativas de emprendimiento que anticipen la condición social y educativa de la población desplazada y no evidencian lazos con el sector empresarial.

Con preocupación ha expresado la Sala de Seguimiento que los programas que se han creado en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) no exploran las potencialidades de las personas desplazadas, ni logran desarrollar competencias y proyectos de auto sostenimiento que ayuden a la consecución de un mínimo vital de los desplazados y que las instituciones se han enfocado más en resaltar la falta de conocimientos y habilidades de sus aprendices.

³⁴⁰ PERIÓDICO EL TIEMPO, “Corte de cuentas a las políticas de atención a desplazados” en Periódico el Tiempo, 15 de septiembre de 2015. Véase en < <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/desplazamiento-en-colombia-audiencia-en-la-corte/16374559>> [con acceso el 16 de octubre de 2015].

El Gobierno, por el contrario, indica que las políticas son apropiadas y que más del 50 por ciento de la población desplazada ya genera ingresos propios, cifras que la Corte no considera se han demostrado.

Los derechos propios de las víctimas del conflicto armado interno, -verdad, justicia, reparación y no repetición-, se deben garantizar por las instituciones del Estado. En este aspecto, las víctimas se encuentran desorientadas, porque no saben a qué entidad deben acudir en la búsqueda de la protección de sus derechos, dificultando este proceso.

La Corte de forma reiterativa ha enfatizado en la necesidad de restablecer estos derechos guiados por la buena fe, confianza legítima en las víctimas y su situación de vulnerabilidad.

Después de la implementación de la 1448 del 2011 se crearon Centros regionales de Atención Reparación y los Comités Departamentales Distritales y Municipales para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, que tienen como misión unificar la respuesta institucional para que las víctimas puedan recibir asistencia y reparación de forma efectiva, pero, a la fecha no se establecen cambios sustanciales.

Un aspecto interesante de esta ley es la inclusión de indemnizaciones administrativas y garantías de no repetición. No obstante, es enfática la Sala de Seguimiento al afirmar que aunque se cambien las directrices, lo que va a permitir que cese el Estado de Cosas Inconstitucional es la ejecución e implementación de esas medidas y no los cambios normativos.

La Corte continua insistiendo en que se tienen que mejorar las medidas extraordinarias de protección a los líderes y representantes que han sido amenazados, perseguidos y señalados por su participación en el proceso y su visibilidad como víctimas del país, porque aún la atención y el acompañamiento de las entidades encargadas es casi

nulo, constituyéndose en un agravante en la situación de urgencia extrema en que se encuentran los líderes y no garantizan el mínimo vital para subsistir en condiciones de seguridad.

Se pide protección diferenciada hacia la violencia sociopolítica que recae en las mujeres hostigadas y agredidas por defender sus derechos, en especial las indígenas y afrocolombianas.

A pesar de que el gobierno ha tomado algunas medidas cautelares que le ha ordenado la Corte Constitucional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, todavía son recurrentes las denuncias sobre asesinatos, torturas, hostigamientos y persecución a los líderes. Se le ha criticado que el programa se encuentra centralizado en Bogotá, la falta de protección a las familias de los líderes, la falta de eficiencia en los estudios de riesgo y en las solicitudes de protección, así como el poco desarrollo de las estrategias de prevención y la no existencia de información que pruebe la efectividad de las actuaciones, entre otras.

Actualmente, la amenaza a los líderes es una causa de desplazamiento intraurbano, debido a que muchos han optado por cambiar de barrios, pero no de población. Por las anteriores razones la Corte pide que se rediseñen en un instrumento los estándares para proteger eficazmente los riesgos de ese grupo específico.

Se ha afirmado que el retorno en condiciones seguras y dignas en Colombia es el más complejo del mundo, porque aún existen garantías escasas para poder hacerlo por la cantidad de grupos ilegales que siguen operando y la presencia de minas antipersonales. Los Organismos Internacionales, al igual que la Corte Constitucional, han advertido sobre

las fallas fuertes de seguridad en las zonas de retorno que se han elegido, los cuales son lugares remotos y de difícil acceso.

Las autoridades colombianas han logrado un avance en el control de zonas urbanas, pero no en las rurales³⁴¹, esta falta de garantías de los derechos de los desplazados ha propiciado regresos silenciosos, o gota a gota, que no son monitoreados por el Estado y se identifican como desplazamientos potenciales, porque no satisfacen las condiciones de seguridad y dignidad. A su vez, los desplazados han manifestado que el Estado ha improvisado en los retornos programados porque no ha verificado minuciosamente la idoneidad de las zonas y se han presentado segundos desplazamientos en las zonas elegidas, en gran medida, por falta de acompañamiento del Estado.

Otro aspecto polémico que no se ha logrado superar es el número de víctimas real de desplazamiento interno por la violencia en Colombia. En la actualidad, no se ha logrado unificar las cifras de desplazados que registra el Gobierno, con las que registran las organizaciones internacionales y nacionales de Derechos Humanos.

En cuanto a la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad, el Gobierno y la Corte consideran que se presenta cuando las personas u hogares desplazados gozan de derechos. Los criterios para determinar cesada la condición, los determina el Gobierno en consonancia con los indicadores de goce efectivo de derechos establecidos por la Corte Constitucional que los evalúa la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas y los alcaldes de la zona de residencia de las personas desplazadas.

El Gobierno, a pesar de la situación crítica del desplazamiento y del proceso de seguimiento ha continuado subestimando la crisis humanitaria y el número de afectados.

³⁴¹ CANTOR, David. *Estrategias para manejar la inseguridad: el retorno de los desplazados*. Edit. Institute of Commonwealth Studies. University of London. Londres, 2010, pág. 10.

Las principales razones que se han identificado es que no se abarcan todas las causas de desplazamiento existentes en la compleja realidad colombiana y la negación de los funcionarios de los organismos estatales de registrar segundos desplazamientos o hechos perpetrados por grupos ya desmovilizados, desplazamientos por causa del Estado o de niños nacidos después de ocurrido el desplazamiento. Lo anterior implica que se proyecte la política pública sobre cifras que no son reales y no se aborda el problema integralmente.

Actualmente, los desplazados ya no tienen un registro exclusivo, del Registro Único de la Población Desplazada se pasó al Registro Único de Víctimas, el cual no se ha visto fortalecido con el cambio, sino por el contrario, contiene lineamientos procesales y probatorios confusos, lo que conlleva a la violación al debido proceso del desplazado. Ello, aunado a las amenazas que reciben los desplazados, con el fin de que no se registren ni realicen declaraciones sobre los hechos sucedidos. Esto ha dificultado más el precisar la cifra real de desplazados, por parte del Estado.

Como se ha mencionado, la Corte considera esencial la participación efectiva de las personas víctimas del desplazamiento en el proceso de seguimiento. No obstante, no existen evidencias de un esquema de participación que permita que la población desplazada participe en el diseño, la ejecución, evaluación y seguimiento a la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado

En la ley 1448 de 2011 se estableció un Sistema Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas por medio de mesas de participación en todos los niveles territoriales, con el fin de garantizar que exista representación de los afectados dentro de todos los espacios de participación y así poder garantizar la incidencia de ellos en el diseño, ejecución y aplicación de las políticas.

En 2012 se expidió el decreto 790 del 20 de abril que realiza modificaciones de la institucionalidad de la participación de los desplazados. Esto ha suscitado un miedo generalizado entre los desplazados, debido a que no consideran que exista algún proceso de transición entre los espacios creados y piensan que se va a diluir la poca participación que tenían, aplicando retrocesos al proceso³⁴². Por ejemplo, una de las entidades que cambió fue El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada que, de ahora en adelante, será el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

A nivel nacional se han identificado como principales problemas de la participación:

“a) las instancias y espacios específicos para participación de la población desplazada (Comité Municipal/Departamental para la Atención Integral a la PD, las Mesas Temáticas y Técnicas, la Mesa Municipal/Departamental de Fortalecimiento a OPD); b) otras instancias de participación local (Plan de Desarrollo Municipal/Departamental, Consejos Territoriales de Planeación, Juntas de Acción Comunal); c) la coordinación institucional (entre los diferentes entes territoriales, la nación, Acción Social, el Ministerio de Justicia e Interior); d) las nociones o definiciones de participación de los funcionarios y líderes”³⁴³.

El resultado generalizado de las encuestas de verificación del goce efectivo que se han realizado y de las encuestas anuales que se han realizado por la Unidad de Atención y Reparación de víctimas ha arrojado que a lo largo de estos once años, los avances son mínimos y que en algunos aspectos hay incluso retrocesos.

³⁴² GÓMEZ RODRÍGUEZ, Jessika. “*El estado actual de la participación en la ley de víctimas*”, en Seminario Virtual Caja de Herramientas, 2012. Véase en <<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0302/articulo07.html>> [con acceso 10 de abril de 2015].

³⁴³ *Ibidem*.

La Corte concluyó que en materia de alimentación, vivienda y generación de ingresos no se han revelado resultados positivos, no obstante, el goce del derecho a la identidad de los desplazados que en estos procesos es importantes, sí se logró avanzar con los documentos de identidad y las libretas militares.

Sin embargo, desde el discurso del Gobierno se anuncia que el goce de los derechos de los desplazados ha mejorado sustancialmente desde la promulgación de la ley de víctimas y que falta poco para que la restauración de la ciudadanía de los desplazados sea completa porque los derechos que no se han logrado restauran efectivamente en la actualidad se están afrontado estratégicamente por el Gobierno para lograr un avance efectivo.

De hecho en la última audiencia celebrada el 14 de septiembre de 2015, de la cual la Corte aún no se ha pronunciado, la Directora de la Unidad de Víctimas le solicitó a la sala especial de seguimiento el levantamiento parcial del Estado de Cosas Inconstitucional en lo atinente a la atención en salud, educación, alimentación, presupuesto, registro de personas desplazadas, así como, en fortalecimiento institucional.

La directora de la Unidad resaltó avances en cuanto a indemnizaciones administrativas, disminución de pobreza extrema de los desplazados en un 30 por ciento, restablecimiento de derechos, acceso a vivienda urbana, inclusión social, identificación y seguridad alimentaria, retorno o reubicación y restitución de tierras. Sin embargo, la Corte Constitucional recientemente advirtió que el Gobierno se está limitando a entregar simplemente una porción de tierra sin condiciones mínimas de habitabilidad, vocación productiva y acceso a servicios públicos. En este sentido hizo un llamado a verificar las necesidades de los reclamantes de tierra al momento de realizar las adjudicaciones.

No obstante todo el esfuerzo del Gobierno, de la cooperación internacional y del seguimiento de la Corte, la situación sigue siendo alarmante y precaria. Los niños desplazados tienen una baja tasa de escolaridad; alrededor del 25% de los niños se encuentran en estado de desnutrición; las tasas de desempleo aumentan porque sus habilidades no son adecuadas para el lugar receptor; no tienen acceso real a los servicios públicos en los barrios marginales en los que se reasentan; la formalidad sigue siendo un escollo para poder inscribirse y recibir ayudas.

A modo general, la Corte, ha determinado que pese a los esfuerzos institucionales y presupuestales, las condiciones de vida actuales de la población desplazada son extremadamente precarias y no revelan cambios significativos desde que se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, por esa razón no se encuentran cercanas a lograr el goce efectivo y real de derechos.

5.4 IRRADIACIÓN DE LA CORTE ASISTENCIALISTA: NUEVAS LUCHAS, NUEVOS TEMAS.

En el año 2008, la sentencia T-760 declaró el derecho a la salud como un derecho fundamental en sí mismo, sin aludir a su titularidad en personas sujetas a protección especial, debido a su relación directa con la dignidad humana, aunque no determinó el contenido del mismo como derecho fundamental, sino que estableció que se iba a iniciar un proceso participativo, para que mediante el diálogo se determinaran los parámetros del mismo.

Lo anterior conllevó a la creación de la “Sala Especial de Seguimiento a la T-760/08”, que tiene como función principal identificar las fallas en el cumplimiento de las obligaciones legales preexistentes del derecho a la salud que, aunque afectan a millares de personas y son recurrentes, no se declaró que constituían un Estado de Cosas Inconstitucional, porque lo que hay es una desviación del sistema en sí mismo y no una falla de Estado. Otra razón de peso fue que en materia de salud el presupuesto y la infraestructura necesaria para llevar a cabo la política pública, es adecuado³⁴⁴.

Las órdenes van a ir encaminadas a “(...) superar cuatro fallas de regulación detectadas en las siguientes materias: i) precisión, actualización, unificación y acceso a planes de beneficios; ii) sostenibilidad y flujo de recursos; iii) carta de derechos y deberes del paciente; y iv) cobertura universal. (...)”³⁴⁵.

Esta sala debe determinar las fallas y auditar la implementación de las órdenes que la Corte Constitucional va a dictar en este caso, acompañada del proceso dialógico con la sociedad civil, académica y los afectados que va encaminado a lograr una reestructuración del sistema, por medio de esas órdenes que van a tener un respectivo proceso de seguimiento³⁴⁶.

El comienzo del proceso fue complicado y no produjo muchos resultados, sin embargo, en 2009 el Gobierno declaró que en materia de salud existía emergencia social y

³⁴⁴ BUSTAMANTE PEÑA, Gabriel. Estado de Cosas Inconstitucional y Políticas Públicas. Tesis para optar por el título de Magister dirigida por Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 2006, págs. 12-14. Véase en <<http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/1617/1/BustamantePenaGabriel2011.pdf>> [con acceso 13 de julio de 2014].

³⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-760; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 31 de julio de 2008.

³⁴⁶ YAMIN, Alicia Ely; PARRA-VERA, Oscar y GIANELLA, Camila. Colombia judicial protection of the right to health: an elusive promise?, *Litigating Health Right. Can Courts brings more justice to health?*, YAMIN, Alicia Ely y GLOPPEN, Siri (eds). Edit. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2011, págs. 123.

emitió decretos que en el sector pasaron por el proceso de diálogo que la Corte estableció con la Sala de Seguimiento. Esta serie de decretos, que más adelante se declararon inconstitucionales, desembocaron en una marcha ciudadana en el año 2010 “La salud no es un favor, es un derecho” el cual califica Rodríguez como impacto simbólico de este fallo³⁴⁷.

En el año 2011 la Corte se pronunció, expresando que aún no se logra avanzar en cambios estructurales en los temas centrales del derecho a la salud y la prestación del servicio atinente al mismo, por lo cual, se continuaba violando el derecho fundamental masivamente. Enumeró cambios importantes que no se han realizado, como los planes obligatorios de salud, los cuales aún no se encuentran unificados, la cobertura universal no se cumple y el paciente no cuenta con una carta de derechos, por ese motivo conminó al gobierno a avanzar de forma urgente en ello, ajustando la ley a los instrumentos jurídicos existentes.

A día de hoy el proceso aún sigue y ha tomado relevancia internacional. Sus audiencias se transmiten en vivo vía internet y cuentan con la participación de expertos latinoamericanos, estadounidenses y ganenses.

³⁴⁷ RODRÍGUEZ GARAVITO, César. ¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento?, *Op. cit.*, págs. 443-460.

**CAPÍTULO VI: LITIGIO ESTRUCTURAL Y OPACIDAD DEL
DERECHO.**

6.1.- LA FUERZA DE UNA TENDENCIA: LITIGIO ESTRUCTURAL.

Actualmente, conflictos que anteriormente se resolvían en otras esferas han pasado a ser solventados, con un enfoque de derechos, en el campo judicial. Esta situación ha conllevado a que las Cortes hayan adquirido una importancia creciente. En este ámbito, la Corte Constitucional Colombiana, ocupa un lugar preponderante a nivel Latinoamericano, debido a que ha jugado un papel importante en la esfera regional.

En esta línea, la Corte Constitucional se ha arriesgado en la búsqueda de una transformación constitucional acuciante en el país, con nuevos sentidos que apuntan a cambiar la estructura básica de nuestra sociedad. No obstante, es difícil lograr cambios a través de injertos, sin otorgarle autonomía al derecho como contra dominante en los cambios sociales, razón le asiste al profesor Gargarella cuando afirma que el problema radica en la Constitución de 1991 que al consagrar los derechos se limitó a confiarle a la Corte solo su implementación, sin hacer reformar más profundas³⁴⁸.

Sin embargo, en la actualidad ha evolucionado al concepto de litigio estructural debido, entre otras razones, a que para que se produzcan esos efectos a futuro, en el tiempo

³⁴⁸ GARGARELLA, Roberto. “La dificultosa tarea de la interpretación constitucional”, Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, GARGARELLA Roberto (coord), Tomo I. Edit, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, cap. XX.

determinado, se requiere una solución colectiva y la actuación del juez como director de la reconstrucción de las organizaciones burocráticas³⁴⁹.

Se hace referencia a litigio estructural cuando se está ante un proceso social en el cual el juez confiere significado a los valores públicos, dado que, se encuentra situado en un proceso donde se confrontan la burocracia estatal con valores constitucionales y debe asumir el rol de restaurador de organizaciones públicas, con el objetivo de suprimir la amenaza que acecha la violación de valores constitucionales. Para lograr ese fin, el juez se vale de las órdenes judiciales como instrumento adecuado para transmitir las directivas, adaptando las normas procedimentales tradicionales a la realidad social³⁵⁰.

En el litigio estructural se emite una solución, por medio de una orden judicial, que pretende transformar la violación de un valor constitucional mediante directivas que dictaminan cómo poner fin a esas amenazas y restablecer el derecho de manera prospectiva.

6.1.1.- Nacimiento de la tendencia.

El origen del litigio estructural, que va encaminado a lograr reformas estructurales, se enmarca en la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos. Para la doctrina mayoritaria en la “Corte Warren” con el fallo “*Brown vs. Board of education*” con el cual esta Corte se encontró en la coyuntura de penetrar a gran escala sistemas como el de la escuela pública, debido a que en virtud de la enmienda XIV existía un compromiso inaplazable, que se convertía en necesidad apremiante de aplicar la igualdad racial, ello motivó a que la Corte se apartara de su tradición e innovara procedimentalmente.

³⁴⁹ FISS, Owen. *El Derecho como razón pública*. Edit. Marcial Pons, Madrid, 2007, págs. 22-30

³⁵⁰ *Ibidem*, págs. 22-30.

El nombre de este caso viene de Linda Brown, niña de raza negra, que le fue denegada la admisión en una escuela pública, cercana a su casa, donde asistían niños blancos. La niña solicitó el cambio de escuela, debido a que la escuela a la que ella pertenecía -de niños negros- la obligaba a recorrer vías peligrosas para poder asistir a sus clases. La niña debía caminar varios kilómetros, luego de transitar por vías férreas para, por último, tomar un autobús que la llevara a la escuela³⁵¹.

Al emitir este fallo, en el contexto social la segregación racial hacía parte de la normalidad de los establecimientos públicos, incluidos los educativos, sin embargo, la Corte estableció que no se podía seguir manteniendo la doctrina de igualdad y separación que regía hasta el momento “*separate but equal*” sentada en la sentencia *Plessy vs. Ferguson* de 1896, según la cual: existe igual tratamiento y protección ante la ley cuando se provee a los individuos de razas distintas iguales servicios, aunque tales prestaciones se otorguen de manera separada.

El objeto de este caso era la igualdad de condiciones en cuanto a la protección de la ley, encauzado en materia de educación, debido a que con la doctrina, antes mencionada, existía una violación sistemática por la segregación racial. Así las cosas, en esta primera sentencia, la Corte, argumentando que el sistema educativo, considerado de esa manera, podía privar a los niños negros de beneficios como causarles inferioridad mental o educacional, decidió hacer respetar los valores constitucionales, especialmente el de la

³⁵¹ BARRERO BERARDINELLI, Juan Antonio. “*La igualdad ante la ley en el caso Brown v. Board of education (1954)*”, en Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales Vol. 30, 2012, pág. 34.

igualdad racial y declaró que el sistema segregacionista era inconstitucional. Esta actuación luego se tomó de base para emitir la *Civil Rights Acts* 1964³⁵².

Un año más tarde la Corte emitió la decisión *Brown II* en la cual encargaba a las autoridades locales de ejecutar las políticas públicas necesarias para que se llevara a cabo la eliminación de la segregación racial. Los jueces locales, fueron los encargados por la Corte de supervisar que las reformas se realizaran. El mandato involucró a diversas autoridades del orden ejecutivo y legislativo, que por muchos años han tenido que adecuar sus actuaciones y planes de ejecución a lo dictado por la Corte.

Además del tema de educación, la Corte produjo fallos similares con temas como la reforma de las prisiones, las políticas de vivienda, instituciones de salud mental, etc.³⁵³.

6.1.2.- Otras realidades.

A varios países del mundo se ha extendido la figura del litigio estructural el cual desafía una pretensión bastante arraigada en el formalismo, excluir del debate actual legal “cualquier consideración política que no esté dirigida a limitar la competencia de los jueces”³⁵⁴.

En diferentes países se están promoviendo cambios sociales abanderados por el poder judicial, con el fin de lograr una inclusión social, por ejemplo en Canadá, la Corte ha

³⁵² BASCH, Fernando. “Breve introducción al litigio de reforma estructural. (Documento base para el Seminario “Remedios Judiciales y Monitoreo de Ejecución de Sentencias en el Litigio de Reforma Estructural)”, Buenos Aires, 2010, págs. 2-4. Véase en <https://www.academia.edu/6997655/BREVE_INTRODUCCI%C3%93N_AL_LITIGIO_DE_REFORMA_ESTRUCTURAL> [con acceso 11 de agosto de 2013].

³⁵³ *Ibidem*, págs. 3-6.

³⁵⁴ PUGA, Mariela. *Op. cit*, pág. 16.

retenido la competencia en fallos como el de la construcción de escuelas para las minorías lingüísticas; en Brasil y Costa Rica las cortes han intervenido para sucesivamente integrar los Derechos económicos, sociales y culturales como prestaciones fundamentales.

En el año 2000, en el país Sudafricano, la Corte Constitucional falló el caso “*Grootboom*”. El caso versa sobre unos 900 ocupantes ilegales de propiedad privada que decidieron instalarse allí porque ocupaban un asentamiento en condiciones paupérrimas. Sin embargo, fueron desalojados de forma violenta de la propiedad privada y fue cuando, liderados por la señora *Grootboom*, acudieron a la Corte para exigir servicios sociales básicos de vivienda, nutrición y salud mientras se cumplía la obligación del Estado de emitir decisiones legislativas encaminadas a la realización progresiva del derecho a una vivienda digna, y el derecho de los niños a un albergue³⁵⁵.

La decisión de la Corte, condenó al Estado Sudafricano argumentando que hasta el momento había manejado los derechos sociales como derechos no operativos o promesas programáticas y ordenó cumplir la obligación de asegurar, tanto infraestructura legal como administrativa, para proveer vivienda a la población de forma coordinada con los recursos disponibles. En este caso, según opinión de Gargarella la Corte Constitucional de dicho país, demostró que su activismo aplicado a situaciones de conflicto social podía darse de forma que no reemplazaran a los legisladores, ya que, solo le marcaron las pautas a seguir según sus obligaciones en materia de vivienda, sin inmiscuirse en el presupuesto ni en

³⁵⁵ GARCÍA MORELOS, Gumesindo. “*La Corte Constitucional de Sudáfrica y los derechos fundamentales*”, en Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 8, 2007, págs. 175-187.

cómo hacerlo, así como tampoco a considerar realizar un seguimiento a las órdenes impartidas.³⁵⁶

A su vez, la Corte Suprema de la India desde el año 2001 con el caso “*People Union for Civil Liberties c. Union of India*”, (PUCL) tiene un caso paradigmático de litigio estructural referente al derecho fundamental a la alimentación que, como componente del derecho a la vida, es exigible de forma judicial³⁵⁷. La Corte otorgó a programas estatales el estatus de derechos legales contra la pobreza y la desnutrición, tomando obligaciones generales del Estado para convertirlas en derechos con políticas concretas³⁵⁸.

Mediante las órdenes emitidas en este caso, resurgieron programas que se encontraban sumidos en la ineficiencia de los organismos estatales como ha sido el programa de almuerzos diarios a niños desnutridos que, gracias a la cooperación de los comisionados y el proceso que han ejercido, se ha logrado presionar a las autoridades para mejorar el nivel de cumplimiento³⁵⁹.

Este caso ha dado lugar a nombrar “comisionados” que tienen como función principal ejercer una labor de vigilancia a la implementación de las sentencias de la Corte, evaluando su nivel de cumplimiento. Al igual que en Colombia y Argentina la Corte ha mantenido la jurisdicción sobre el caso y, aunque ha tenido pocos efectos materiales

³⁵⁶ GARGARELLA, Roberto. “Toma de tierras: de Grootboom al Indoamericano”, Seminario de teoría constitucional y filosofía política, 2011. Véase en <seminariogargarella.blogspot.com/2011/07/toma-de-tierras-de-grootboom-al.html> [con acceso 15 de agosto de 2013].

³⁵⁷ RODRIGUEZ GARAVITO, César y RODRIGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global*, Op. cit, págs. 219-222.

³⁵⁸ BAXI, Uprenda. “*O Estado de Direito na Índia*”, en SUR- Revista Internacional de Derechos Humanos, núm. 6, 2007, págs. 1-29.

³⁵⁹ BAXI, Uprenda. “Preliminary Notes on Transformative Constitutionalism”, Transformative Constitutionalism: Comparing the Apex Courts of Brazil, India and South Africa en VILHENA, Oscar; BAXI, Uprenda y VILJOEN Frans (Edits.), Edit. Pretoria University Law Press, Pretoria, 2013, págs. 38-39.

directos, su efecto simbólico es significativo porque instauró en la agenda pública la desnutrición y el hambre en el país³⁶⁰.

Más cercano a nuestro país, en América Latina la protección judicial de los derechos sigue en expansión, se han aprobado o reformado las constituciones de los países creando Cortes o Salas Constitucionales con funciones reforzadas en la protección de los derechos y en el control de constitucionalidad de las leyes y han ampliado los derechos protegidos, que los jueces han aprovechado para nuevos escenarios de protección de derechos e inclusión social.

En Perú, el Tribunal Constitucional citó y acogió el Estado de Cosas Inconstitucional de la Corte Constitucional Colombiana. Si bien, se considera que no expresa un concepto propio, también es cierto, que no acoge exactamente los fundamentos y las causales propias del colombiano, aunque se basa en la sentencia SU-559/97.

El Tribunal peruano, así como el colombiano, hace referencia al deber de colaboración de los poderes y en la resolución de la sentencias STC 2579-2003-HD/TC, expresa que no se puede limitar a declarar el desconocimiento que hacen otros operadores estatales de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino, que decide que cuando se presenten casos en los que por un acto o por un conjunto de actos u omisiones se amenacen, de forma generalizada, los derechos fundamentales de varias personas, el efecto *inter partes* de las sentencias se va a romper, cobijando a personas ajenas al proceso, con la declaración

³⁶⁰ RODRIGUEZ GARAVITO, César y RODRIGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global*, *Op. cit.*, págs. 219-222.

del Estado de Cosas Inconstitucional, con base en la escasez de mecanismos procesales y la reiteración de jurisprudencia³⁶¹

“son dos los efectos que concibe el supremo interprete de la Constitución luego de declararse el estado de cosas inconstitucional: i) Requerimiento específico o genérico a un órgano u órganos públicos para que cesen la vulneración masiva de los derechos fundamentales; ii) la expansión de los efectos inter partes de las sentencias en las que se originó el estado de cosas inconstitucional”³⁶².

La sentencia resuelve una acción de Habeas Data en contra del Consejo Nacional de la Magistratura Peruano interpuesto por la jueza Julia Arellano, debido a que no se le proporcionaba información pública respecto a su proceso, evaluación y decisión de no ratificarla en su cargo.

En la Argentina, si bien no existe un Tribunal Constitucional como en Colombia y Perú, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ejerce funciones constitucionales en las cuales los derechos sociales han sido protagonistas. Los fallos recientes sobre medio ambiente, estructura de las cárceles y vivienda, lo demuestran.

La Corte Argentina también ha comenzado a recorrer el camino de la judicialización de los derechos sociales, algunos de sus casos han terminado con éxito, por ejemplo, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”; Así mismo, la participación ciudadana en políticas sociales se ha llevado a cabo de forma favorable, dado que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales, como el

³⁶¹ FALLA LY, Miguel Enrique y ZAPATA TELLO, Sergio Enrique. “*Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú: Análisis jurisprudencial y Derecho Comparado*”, en Revista Sapere, núm. 7, 2014, págs.6-8.

³⁶² *Ibidem*, pág. 9.

Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS han incidido en la agenda pública, participando activamente en el diseño y aplicación de las políticas públicas³⁶³.

Argentina ha logrado construir una sociedad civil fuerte y preparada para intervenir en los casos que afectan a la comunidad y ha conseguido participar en casos paradigmáticos, protegiendo los intereses de los ciudadanos.

En el caso “Verbitsky, Horacio s/habeas corpus”, más allá de las particularidades del caso interesa resaltar que logró una ruptura dentro de la Corte, ya que se decidió sobre la vulneración masiva de derechos de los ciudadanos detenidos en la Provincia de Buenos Aires, porque la estructura carcelaria no cumplía con condiciones mínimas de salubridad. La Corte decidió que se debían tomar las medidas necesarias para cesar la violación de derechos, pero, mientras esto se cumplía, la Corte Suprema Argentina, al igual que la de Colombia, iba a retener su competencia, lo que implicaba que se le debían remitir informes sobre las medidas que se tomaran para remediar la situación y se iban a realizar dos audiencias públicas de seguimiento³⁶⁴.

La labor de la Corte se centró en la exigencia a las instituciones encargadas para que diseñaran una política pública con las herramientas jurídicas que le proporcionó la Corte y que van encaminadas a hacer cesar la violación masiva de derechos en un tiempo específico y razonable.

³⁶³ BERGALLO, Paola. “*Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina*”, en 2005, págs. 5-7. Véase en <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/justicia-y-experimentalismo-la-funcion-remedial-del-poder-judicial-en-el-litigio-de-derecho-publico-en-argentina-paola-begallo.pdf>> [con acceso 12 de septiembre de 2014].

³⁶⁴ COURTIS, Christian. “El caso “Verbitsky: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos?”, Colapso del sistema carcelario, ABRAMOVICH, Victor (CELS) (Dir.), Edit. XXI Siglo editores, Buenos Aires, 2005, págs. 92-101.

Otro caso que merece la pena destacar es el mencionado en la página anterior, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, debido a que es un ejemplo interesante de los cambios que está logrando la sociedad civil argentina. En este caso lograron la descontaminación de un río por medio de su participación en el caso y su aporte a la modificación de las políticas ambientales.

En este caso la Corte también retuvo la competencia y celebró audiencias de seguimiento donde se informaban los avances y se dictaminaban lineamientos para la administración ambiental del río, la protección de los derechos de los ciudadanos, y el cese del daño ambiental.

6.1.3.- Definiciones de un concepto innovador.

El primer concepto que se maneja del tema lo dio Chayes y lo denominó “litigio de derecho público” calificándolo como un nuevo modelo de litigio en materia civil, el cual versa como mecanismo de discusión sobre el alcance de llevar a cabo una política de gobierno y no como mecanismo de arreglo de disputas privadas.

La característica más sobresaliente es que el objeto del litigio es la reivindicación de políticas constitucionales o legales y no demandas acerca de disputas privadas sobre derechos privados, es decir, se pasa de dos partes claramente diferenciadas, a solventar problemas de discusión de políticas públicas dentro de los estándares del derecho público:

“las características distintivas del modelo de derecho público son muy distintas de las del modelo tradicional. La estructura de partes es expandida y amorfa, sujeta a cambios durante el curso del litigio. La relación adversarial tradicional está cubierta y combinada

con procesos de negociación y mediación en todos los estadios. El juez es la figura principal en la organización y guía del caso, y se apoya no sólo en las partes y sus abogados, sino también en un amplio abanico de figuras extrañas al caso special masters, expertos y demás personal de supervisión-. Más importante aún, el tribunal de juicio se ha erigido en el creador y administrador de formas complejas de continuos remedios, que tienen efectos amplios sobre personas que no han sido parte en el caso y que exigen el continuo involucramiento del juez en su administración e implementación. Desegregación de escuelas, discriminación en el empleo y casos de derechos de personas privadas de libertad vienen rápidamente a nuestra mente como avatares de esta nueva forma de litigio. Pero sería equivocado suponer que el nuevo modelo se limita a estas áreas...³⁶⁵.

Fue en 1979 cuando Fiss se refirió al tema llamándolo “litigio de reforma estructural” nombre con el que se conoce en la actualidad y lo definió como:

“un tipo de intervención judicial que se distingue por el carácter constitucional de los valores públicos en juego, y más aún por involucrar al poder judicial en una discusión con las burocracias estatales. El juez intenta dotar de sentido a nuestros valores constitucionales a través de la actuación de estas organizaciones...el foco de la reforma estructural no está en incidentes particulares o transacciones, sino en las condiciones de la vida social y el rol que las grandes organizaciones juegan en su determinación (...) el tema sobre el que gira el caso o el foco del proceso judicial es (...) una condición social que amenaza importantes valores constitucionales y la dinámica organizacional que crea y perpetúa esa condición”³⁶⁶.

³⁶⁵ CHAYES, Abram. “*The role of the judge in public law litigation*” en Harvard Law Review, vol. 89, núm. 7, 1976, págs.1281-1284. (Traducción propia).

³⁶⁶ FISS, Owen. “*The Supreme Court, 1978 Term. foreword: The Forms of Justice*”, en Harvard Law Review, vol. 93, núm. 1, 1979, pág. 21. Véase en <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss_papers> [con acceso 15 de agosto de 2013]. (Traducción propia).

Por su parte, Fuller lo llamó “litigio policéntrico” argumentando que son casos que involucran causas diversas y complejas entre grupos diferentes y ofrecen participación a los afectados, aunque, resulte imposible acceder a cada uno³⁶⁷.

6.1.4.- Elementos diferenciadores.

En este nuevo modelo que se presenta, algunos de los rasgos típicos del proceso judicial cambian. El objeto del litigio es remover una práctica inconstitucional del ordenamiento jurídico, eliminando o modificando las condiciones que ocasionaron esa realidad social. Esa práctica inconstitucional, vale la pena recordar, es producto de acciones u omisiones de diversos agentes estatales y viola múltiples derechos de forma continua.

Las formas del litigio bilateral cambian debido a que, las partes, como se mencionó, serán distintas. Por un lado, en la figura del demandante se caracteriza por ser colectiva, personas que se les viola derechos por la misma falla estructural, además, se va a encontrar que víctima, portavoz y beneficiario no serán la misma persona, es decir, las víctimas van a ser parte del grupo, que a su vez, tendrá un portavoz (que puede o no puede pertenecer a este) y, además, el beneficiario de la decisión no siempre tiene que coincidir con ese grupo de víctimas, por ejemplo, si un desplazado interno por la violencia pertenece a una etnia indígena, interpone una acción de tutela, la Corte aplicará el fallo y tendrá que ser así para todos los desplazados forzados, no sólo para los que pertenecen a esa etnia indígena.

En lo referente a la otra parte, el demandado, difícilmente una entidad es la que produce la falla estructural, aunque existan “malhechores individuales”. También se diferencia entre portavoz, causante del daño y destinatario, dado que el causante del daño

³⁶⁷ FULLER, Lon. “*The Forms and Limits of Adjudication*” en *Harvard Law Review*, vol. 94, núm. 2, 1978, pág. 368. Véase en < <http://people.rit.edu/wlrgsh/Fuller.pdf> > [con acceso 15 de agosto de 2013].

no es el objeto de la forma del litigio, porque lo más importante no es el incidente, sino las acciones u omisiones que se han constituido como prácticas sostenidas, de las instituciones involucradas en el tema, que ocasionan ese daño y los costos y cargas que eso trae consigo.

En este orden de ideas, el Tribunal tiene como objeto del litigio que las condiciones sociales que causan el daño dejen de existir, dado que no es suficiente con ajustar la situación a como era en el pasado, sino que la Corte debe asegurarse de emitir medidas encaminadas a que en el futuro estas condiciones no se presenten. Así, afirma Fiss que en el litigio estructural existe una fase inicial, media pero casi que no tiene un aparte final, porque el objeto hace que se presente una relación larga entre el juez y las instituciones, debido a que hay que diseñar e implementar remedios judiciales que eliminen del ordenamiento la negación de los derechos de los ciudadanos afectados, por tanto, no duda en afirmar que “la jurisdicción del tribunal dura hasta tanto persista la amenaza”³⁶⁸.

El desafío lo constituye el diseñar los pasos que pongan fin a esa situación de manera permanente, corrigiendo las políticas públicas o previendo la aplicación de políticas distintas que se constituirán en el remedio judicial efectivo y justo, con una particularidad, el remedio debe estar sometido a revisión, dado que, al involucrar amenaza y valores constitucionales tan amplios, es difícil afirmar con precisión un remedio particular. Siguiendo a Tushnet el remedio será fuerte o débil dependiendo el enfoque que se le haya dado a los derechos, dado que, así será su exigibilidad judicial y ello se evidencia con el grado de amplitud y obligatoriedad de la orden que se emite³⁶⁹.

³⁶⁸ FISS, Owen. “*The Supreme Court, 1978 Term. foreword: The Forms of Justice*”. *Op. cit.*, págs. 23-27.

³⁶⁹ TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Edit. Princeton University Press, Princeton, 2009, págs. 79-85.

En este contexto, ¿cuál es el rol del juez? Según el principio de separación estricta de poderes, el juez debería tener una postura restrictiva y abstenerse de decidir cuestiones políticas, puesto que, no tiene legitimidad popular, y estas cuestiones corresponden a las instituciones elegidas mediante el voto popular. Sin embargo, hay posturas encontradas, dado que, también otra parte de la doctrina asegura que cuando existan casos donde hay derechos que se violan, por no diseñar o ejecutar políticas públicas, los jueces deben ordenar remedios, diseñándolos e implementándolos.

Cabe anotar que las decisiones que se toman en el litigio estructural son de carácter distributivo, dado que el juez debe comenzar por recabar información, debido a que, es imposible que tenga toda la información y conocimiento necesario para solucionar casos tan complejos. Por lo tanto, debe conseguir información confiable y precisa para que se puedan diseñar los remedios, sin embargo, no son solo las partes las que le van a brindar la información sobre el caso, el juez también va a invitar a que participen diversos actores, como representantes de instituciones académicas y de la sociedad civil en general, tal como ha hecho la Corte Constitucional con la Comisión de Seguimiento en la T-025/04.

Es esa etapa de recabar información, todos los actores relevantes del proceso van a encontrar espacios de discusión de los que se espera que surja algún acuerdo, y el juez va a actuar de mediador entre ellos. Luego, debe definir las reglas del proceso, ordenar la presentación de planes y celebrar audiencias públicas encaminadas a encontrar soluciones que hagan cesar la violación de derechos. El juez supervisará y dirigirá el proceso, pero los que directamente van a encontrar la solución y a planificar las políticas, serán las partes³⁷⁰.

³⁷⁰ BASCH, Fernando. *Op. cit.*, págs. 11-14.

En resumen, el litigio estructural se caracteriza por la multiplicidad de actores; la calificación de estructural de la conculcación de derechos; la exigencia de diseñar un remedio que debe ser sometido a planificación e implementación de largo alcance, todo lo anterior, permeado por la necesidad de respeto de la división de poderes³⁷¹.

6.1.5.- Aristas del proceso en Colombia.

La promulgación en 1991 de la Constitución, con espíritu progresista e innovador, radicó un punto de inflexión en Latinoamérica, denominado Nuevo Constitucionalismo en América Latina, debido a que, después del cambio constitucional colombiano, otros países como Ecuador, Bolivia y Venezuela, también introdujeron procesos constituyentes, con procesos propios, encaminados a recuperar la soberanía popular y a propender por los derechos de los ciudadanos³⁷².

La nueva Constitución, como se mencionó anteriormente, estableció el Estado Social de Derecho inspirado en la dignidad humana y la participación del ciudadano. Basó su legitimidad en la protección de los derechos fundamentales, así mismo, introdujo la acción de tutela como mecanismo expedito para la protección de los derechos. Otorgó un mandato amplio y poderoso a la Corte Constitucional para la interpretación expansiva y anti formalista de los derechos que, mediante sus facultades concentradas, podía “irradiar su jurisprudencia sobre todo el sistema judicial”³⁷³.

³⁷¹ COURTIS, Christian. *Op. cit.*, pág. 113.

³⁷² NOGUERA FERNANDEZ, Albert y CRIADO DE DIEGO, Marcos. “*La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina*”, en Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol.13, núm. 1, 2011, págs.19-27.

³⁷³ LAMPREA MONTEALEGRE, Everaldo. *Derechos en la práctica: Jueces, litigantes y operadores de políticas de salud en Colombia (1991-2014)* Edit. Uniandes, Bogotá, 2015. pág. 6.

Además, con la inclusión de nuevos actores al escenario político mediante un régimen de apertura controlado respondió a una “táctica de relegitimación de las instituciones políticas que era necesaria e inaplazable para la supervivencia institucional y de las élites bipartidistas, en el marco de la crisis e inestabilidad, generadas por el ocaso del Frente Nacional”³⁷⁴.

Años después de emitida la Constitución, estas fuerzas políticas que surgieron para la conformación de la Asamblea Constituyente se fueron debilitando, lo que conllevó a que algunas desaparecieran y otras quedaran sin la capacidad de ejercer un poder real. Lo anterior, aunado a la incapacidad política y administrativa ordinaria para resolver problemas urgentes y que en algunas ocasiones las políticas de gobierno no concordaban con el Estado Social de Derecho, ha conllevado al uso, en múltiples oportunidades, de la acción de tutela para lograr el cumplimiento de la Carta Magna.

Es así, que la Corte cumpliendo su deber de revisión de fallos de tutela ha podido definir el concepto, alcance, objeto, y procedencia de la misma, lo que, teniendo en cuenta el poder de la Corte y la eliminación de las barreras de acceso a la justicia que dio cabida a la participación de grupos marginales de la sociedad, dio las bases para la revolución de derechos que no se hubiera logrado solo con la Constitución de 1991³⁷⁵.

Así, en un escenario de apertura económica neoliberal, violencia endémica, crisis de representación política, de movimientos sociales y oposición débil, la Corte, más allá de la acción de tutela ha tenido la oportunidad de, cómo se dijo anteriormente, pronunciarse

³⁷⁴ MEJÍA QUINTANA, Oscar. “Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia”, Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía, HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo (Dir.) Edit. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007, pág. 250.

³⁷⁵ WILSON, Bruce, “*Institutional Reform and Rights Revolutions in Latin America: The Cases of Costa Rica and Colombia*”, en *Journal of Politics in Latin America* Vol. 1 núm. 2, 2009, pág. 71. Véase en <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/40/40> [con acceso el 1 de septiembre de 2014].

sobre distintos temas en el país, los cuales, además, casi siempre son sensibles y difíciles. Es así, como la Corte ha podido seguir luchando por el proyecto ambicioso e idealista que introdujo la Constitución de 1991, convirtiéndose en una “súper Corte” con autoridad y capacidad de anular decisiones de otras Cortes y las otras ramas del poder”³⁷⁶.

Esta situación derivó en que sus fallos han logrado repercusiones sociales y políticas profundas, que han tenido gran impacto en la vida de los ciudadanos colombianos por lo que han avivado la opinión pública con opiniones favorables y desfavorables³⁷⁷.

Por todos estos acontecimientos, no es extraño que hoy en el país la expresión “judicialización de la política colombiana” sea familiar a cualquier ciudadano. Esta expresión se define como:

“El hecho de que ciertos asuntos que tradicionalmente habían sido decididos por medios políticos, y que se consideraba que eran propios de la política democrática, empiezan a ser crecientemente decididos por jueces, o al menos son fuertemente condicionados por decisiones judiciales”³⁷⁸

Los ciudadanos la aprecian como una Corte cercana que percibe sus necesidades y, al contrario, muchos grupos empresariales y hasta el gobierno mismo, han tildado su jurisprudencia de populista e irresponsable, acusándolo de emitir fallos que desestabilizan la economía, intentando hasta limitar sus funciones³⁷⁹.

³⁷⁶ UPRIMNY YEPES, Rodrigo. “The Enforcement of social Rights by the Colombian Constitutional Court: Cases and Debates”, *Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?*, GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (Coord), Edit. Aldershot, England. Págs. 127-151.

³⁷⁷ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. *Polémicas Constitucionales. Op. cit.*, págs. 238-350.

³⁷⁸ UPRIMNY YEPES, Rodrigo. “*La Judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos*” en SUR- Revista Internacional de Derechos Humanos, núm. 6, págs. 53-69.

³⁷⁹ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. *Polémicas Constitucionales, Op. cit.*, págs. 238-250.

El activismo judicial que ha ejercido se clasifica en ideológico y de recuperación. El primero surge cuando la existencia de un derecho es discutida y el juez busca conferir legalmente derechos específicos, ya sea innovando y reconociendo derechos que nunca antes habían sido conferidos o, garantizando derechos que han sido protegidos pero están amenazados por fuerzas políticas.

El activismo remedial se presenta cuando, si bien, el reconocimiento de los derechos no está en duda, su aplicación se exige por decisiones judiciales que son criticadas porque se considera que invaden competencias de otros poderes del Estado. Estas decisiones a su vez, pueden ser positivas o negativas, por ejemplo, cuando consagran prohibiciones son negativas pero cuando exigen al Estado el deber de hacer algo, se tornan positivas. Estas últimas muchas veces encuentran resistencias por restricciones presupuestarias o dificultades administrativas.

La actitud progresista de la Corte la ha llevado a asumir costos políticos difíciles de estimar en el contexto de fragmentación social colombiano y para evaluar la magnitud de los mismos, deben ser sopesados en cada caso. Los bloques contrarios a la Corte no han logrado estructurar una estrategia que logre desarticular su poder, sin embargo, el hecho de no tener a la opinión pública a su favor sí le puede comenzar a afectar y a quitar protagonismo.

Las críticas no se han hecho esperar. Uprimny las clasificó en anti técnicas, antidemocráticas, y perjudiciales para los derechos sociales. Las primeras hacen referencia a que los jueces deciden las malas políticas económicas al no tener en cuenta las restricciones presupuestarias. Las segundas tienen que ver con la falta de representación popular, debido a que, los magistrados no son elegidos por los ciudadanos y, por ello, no

deberían tomar decisiones propias de los organismos de elección popular. Por último, las perjudiciales a los derechos sociales se enmarcan en el desgaste que supone para el ciudadano las movilizaciones sociales y la sobrecarga de la justicia al tener que resolver temas que no son su mayor responsabilidad.

Sin embargo, se coincide con Uprimny en que, a pesar que puede que los jueces no tengan conocimientos económicos profundos, un juez no ignora los efectos macroeconómicos de sus decisiones, pero las consecuencias financieras de los fallos no pueden convertirse en excusa para no desconocer los derechos de los ciudadanos, porque pasarían de ser autoridades independientes a cuerpos políticos, desvirtuando la cohesión social normativa del derecho³⁸⁰.

La sala de seguimiento ha actuado en palabras de Puga como ingeniera social³⁸¹. Actuación que no sido acogida con beneplácito por todos los estamentos al considerarse, muchas veces, que la Corte usurpa la posición de otras instituciones elegidas democráticamente al no limitar su intervención judicial en la generación, regulación y diseño de las políticas públicas. Así mismo, se le ha cuestionado por no haber identificado bien el problema debido a su falta de capacidad técnica e institucional, o por haber emitido órdenes que se consideran de imposible cumplimiento o, incluso, porque se piensa que se ha quedado corta en lo ordenado para poder lograr un cambio social.

Otro de los efectos que ha tenido el impacto de la tutela y la Corte es el surgimiento de los “tutelólogos” o litigantes recurrentes. Como se dejó dicho la acción de tutela es un mecanismo informal que no requiere los servicios de un abogado para interponerse, sin

³⁸⁰ UPRIMNY YEPES, Rodrigo. “*La Judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos*”. *Op. cit*, págs. 53-69.

³⁸¹ PUGA, Mariela. *Op. cit*, págs. 53-61.

embargo, la experticia de los abogados que se han dedicado al litigio, mediante acciones de tutela, aumenta las probabilidades de un fallo a favor, debido a que saben los documentos precisos que deben aportar y los apartes apropiados de los fallos de la Corte que deben citar para conseguir el objetivo³⁸². Así las cosas, el mecanismo informal de la tutela ha sido formalizado por los abogados en el país.

No obstante, hay que tener presente, como se mencionó, que una de las características de la acción de tutela es que el fallo tiene efectos *inter partes* o, lo que es lo mismo, “sólo favorece o perjudica a las partes que hayan intervenido en el proceso”³⁸³.

Art. 86: “las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta”³⁸⁴.

Sin embargo, el Tribunal en desarrollo de su jurisprudencia ha emitido fallos de tutela con diferentes efectos, que lo que buscan es extender el alcance de la decisión del caso concreto. Estos son: *inter partes*, *inter pares*, *inter comunis*, o los del estado *de cosas inconstitucional* y, por último, el “*erga omnes*”. El *inter partes* ya se mencionó anteriormente; *el inter pares* se presenta cuando se decide inaplicar una norma y la resolución adoptada tiene efectos respecto de todos los casos semejantes, es decir *inter*

³⁸² LAMPREA MONTEALEGRE, Everaldo. *Op. Cit.* Págs. 11-13.

³⁸³ PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. Edit. Temis, Bogotá, 2004, págs. 279-279.

³⁸⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, *Op. cit.*

pares;³⁸⁵ La sentencia va a surtir efectos a futuro en todos los procesos con identidad de materia, para asegurar la efectividad de la Carta Magna³⁸⁶.

En cuanto al efecto *inter comunis*, el alcance de la decisión aplica a terceros que no fueron parte del proceso, pero, comparten circunstancias comunes, es decir, pertenecen a un grupo de sujetos que denominamos comunidad como lo puede ser los pensionados, las madres cabeza de familia, etc.

“Por lo anterior, en esta oportunidad la decisión de la Corte señala efectos *inter comunis* frente al proceso de liquidación obligatoria de la CIFM, en consideración a que todos los pensionados pertenecen a una comunidad, en situaciones de igualdad de participación, y con el fin de evitar entre ellos desequilibrios injustificados”³⁸⁷.

También se encuentra, el que se hace referencia al efecto de los fallos cuando se acude a la figura jurisprudencial usada por la Corte y que se denomina *estado de cosas inconstitucional*. Como se pudo observar en estas sentencias, los alcances de la decisión de tutela han ordenado la adopción de políticas públicas o diversos programas a personas que no acudieron a la jurisdicción por medio de la interposición de una tutela, pero, que se encuentran en la misma situación y más adelante van a acudir a la acción de tutela.

³⁸⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 071; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 27 de febrero de 2001.

³⁸⁶ BLANCO ZUÑIGA, Gilberto Augusto. *De la interpretación legal a la interpretación constitucional*. Edit. Ibañez, Bogotá, 2010, pág. 255.

³⁸⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU-1023; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 26 de septiembre de 2001.

En estos casos además, el mismo Tribunal, debido a la magnitud del problema, conserva la competencia instaurando un proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes que emite en búsqueda de la garantía de los derechos de los afectados³⁸⁸.

Después de enunciar esos cuatro efectos en los fallos que puede tener la acción de tutela, se quiere afirmar que actualmente en Colombia la jurisprudencia que se emite en sede de revisión de fallos de tutela por la Corte Constitucional, constituye precedente judicial en el país, así solo tengan efectos *inter pares* o cualquiera de los anteriormente mencionados, por lo tanto, en la práctica esos fallos de tutela tienen efectos “*erga omnes*”, aunque la Corte no lo señale.

En Colombia, el Tribunal Constitucional ha actuado en estos veinticuatro años como el órgano de cierre de las jurisdicciones, ya que los distintos operadores jurídicos del país se acogen a sus decisiones e incluso a reflexiones que el juez constitucional incorpora en la decisión de los fallos.

Por esto se considera que en la Constitución de 1991, con la independencia que se le dio a la Corte, no solamente se creó un Tribunal autónomo, sino también creador de derecho, debido a que su jurisprudencia adquirió fuerza vinculante, aunque en un principio la Corte fue tímida y “declaró inexecutable una disposición que decía que la jurisprudencia en materia constitucional sería criterio auxiliar obligatorio”³⁸⁹.

³⁸⁸ RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. “El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)”, Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Coord); Edit. Uniandes, Bogotá, 2009, pág. 27.

³⁸⁹ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. *Op. cit.*, Pág. 108.

Para establecer el concepto de precedente judicial se acude al concepto de:

“*técnica*, en virtud de la cual los jueces posteriores en desarrollo de su actividad judicial, al tomar una decisión en un caso concreto, deben tener en cuenta los argumentos jurídicos expresados mediante principios o reglas que sirvieron de fundamento en decisiones pretéritas, proferidas con ocasión de un caso semejante al que actualmente se resuelve”³⁹⁰.

En Colombia, es importante, primero, hacer referencia a las fuentes del Derecho y para ello hay que traer a colación el art. 4 y el 230 de la Constitución Política:

“Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

“Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”³⁹¹

Así, se tiene que en el país la fuente formal que se encuentra en la cúspide es la Constitución, sin embargo, los jueces también deben acatar la jurisprudencia, precedente dinámico, y no solo la parte resolutive de las sentencias con efectos *erga omnes*, debido a que la *ratio decidendi*, es decir, la formulación general o el fundamento directo que constituye la base de la decisión, también tiene fuerza vinculante, precedente estático, según la sentencia C-037 de 1996. Más adelante, en el año 2001 con la sentencia C-836 de 2001 la Corte estableció la fuerza obligatoria del precedente.

³⁹⁰ BLANCO ZUÑIGA, Gilberto Augusto. *Op. cit.*, Pág. 241.

³⁹¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, *Op. cit.*

“Sin embargo, la identificación, interpretación y formulación de los fundamentos jurídicos inescindibles de una decisión, son labores de interpretación que corresponden a los jueces, y principalmente a las altas Cortes. La *ratio decidendi* de un caso, por supuesto, no siempre es fácil de extraer de la parte motiva de una sentencia judicial como tal, y por lo tanto, su obligatoriedad no implica la vinculación formal del juez a determinado fragmento de la sentencia descontextualizado de los hechos y de la decisión, aun cuando resulta conveniente que las altas Cortes planteen dichos principios de la manera más adecuada y explícita en el texto de la providencia, sin extender ni limitar su aplicabilidad, desconociendo o sobrevalorando la relevancia material de aquellos aspectos fácticos y jurídicos necesarios para su formulación en cada caso concreto”³⁹².

Así, apalancada en el derecho a la igualdad y la seguridad jurídica y con el propósito de aumentar el alcance del goce efectivo y real de los derechos, la Corte estableció que se debe seguir el precedente y que no hacerlo, sin mediar razones de fondo que lo justifiquen, va a derivar en incurrir en vía de hecho, que admite acción de tutela.

Afirma López Medina, que la obligatoriedad del precedente (vertical o dinámico) nació en la Corte de la necesidad de permitir que se potenciarán los fallos de tutela que propenden por la garantía de los derechos y la eficacia de los valores constitucionales, y la vinculatoriedad del precedente horizontal o estático, de los esfuerzos al interior del Tribunal por discernir la profundidad de la obligación de auto-seguimiento que incorporó³⁹³.

Esta doctrina se hace extensiva no solo dentro de la jurisdicción constitucional, sino también, a las otras ramas del poder público y del poder judicial que deben respetar el

³⁹² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-836; M. P. Rodrigo Escobar Gil, 9 de agosto de 2001.

³⁹³ LÓPEZ MEDINA, Diego. *El Derecho de los Jueces*. Edit. Legis, Bogotá, 2006, pág. 64.

precedente, ya que, el juez o magistrado debe seguir el precedente de su jurisdicción, y ello es así, por la dependencia jerárquica que hace que el inferior deba seguir al superior, ya que, de no hacerlo pueden adelantarse en su contra procesos disciplinarios, además de la revocatoria de su decisión.

Entonces la fuerza vinculante del precedente en Colombia no solo es sobre lo que constituye *ratio decidendi* en la jurisdicción constitucional, sino, que también, en las sentencias dictadas por las altas Cortes, dentro de sus respectivas jurisdicciones y los recursos para hacer respetar el precedente, serán esencialmente la apelación, la casación y la súplica.

No obstante, por razones de contenido material, los jueces de otras jurisdicciones no tienen la obligación de seguirse entre sí, a menos que deban hacer uso de conceptos de otra jurisdicción, es decir, el juez o magistrado de la jurisdicción ordinaria no tiene la obligación de seguir al juez contencioso, y ya otro tema es que acuda a alguna providencia emanada por esa jurisdicción para hacerla propia dentro de su decisión, lo cual no implica que es de obligatoria asimilación.

Adicionalmente, la Corte anulará sentencias propias que se aparten del precedente y además, declarará vías de hecho en las sentencias de las otras jurisdicciones en las cuales estime que el fallo se aparta del precedente constitucional, así lo estableció en la SU-640 de 1998 o que dentro de esa jurisdicción la jurisprudencia no es consistente y sus cambios no obedecen a argumentos sólidos, C-836 de 2001 y SU-120 de 2003³⁹⁴.

Es menester precisar en este momento que la anterior afirmación, ya no solo hace parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional porque el art. 7 del Código General del

³⁹⁴ CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. *Op. cit.*, pág. 109.

Proceso estableció que “Cuando el juez se aparte de la doctrina probable, estará obligado a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión. De la misma manera procederá cuando cambie de criterio en relación con sus decisiones en casos análogos”³⁹⁵.

En cuanto a la jurisdicción constitucional, esta ha usado tres estrategias para hacer efectivo el respeto al precedente judicial “(i) las sentencias de reiteración; (ii) la acción de tutela contra providencias judiciales en los casos de vías de hecho y (iii) la nulidad de sus propias decisiones”³⁹⁶.

Ahora, hay que recordar que la acción de tutela en sede de revisión es otra instancia de los fallos de otras jurisdicciones, lo que permite, como se había mencionado anteriormente, que en la práctica los fallos de tutela de la Corte Constitucional tienen efectos “*erga omnes*” porque los fallos de los Tribunales y altas Cortes pueden ser rechazados en esta “instancia”.

Lo anterior implica que en Colombia, las personas encargadas de impartir justicia deben atenerse a las decisiones de la Corte Constitucional que viene a erigirse como la Corte de cierre en este país. Esta situación muestra un cambio claro e importante en la función de la Corte Constitucional y su relación con las otras jurisdicciones.

Sin embargo, aunque el tema del precedente es aceptado como vinculante, no es pacífico en la doctrina ¿qué pasa cuando hay enfrentamientos entre las Cortes? Al instituirse la Corte Constitucional como autónoma, se desarticula la división tripartita que

³⁹⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, de 12 de julio. Diario Oficial núm. 48489. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48425> [con acceso el 9 de agosto de 2015].

³⁹⁶ BLANCO ZUÑIGA, Gilberto Augusto. *Op. cit.*, pág. 243.

enseñó Montesquieu, y en sede de acción de tutela se han protagonizado duelos entre los órganos de cierre de las jurisdicciones en Colombia³⁹⁷.

El problema radica esencialmente en el celo de cada institución en impartir justicia y ser organismos de cierre, dado que, al tener la Corte la capacidad, institucional y funcional, de modificar o revocar una sentencia de otra alta Corte, se insinúa que la Corte Constitucional puede actuar, en ocasiones, como superior jerárquico de las anteriores y usurpar competencias.

No obstante, no hay que olvidar que la Corte Constitucional en sus fallos de acción de tutela se encuentra sometida al imperio de la Constitución y de su papel de garante de los derechos fundamentales, que es el principal fundamento de la legitimidad de sus actuaciones y de la jurisdicción como autónoma de demás poderes, debido a que los derechos fundamentales se deben garantizar de manera incondicionada, porque son los que fundamentan la democracia sustancial y son la base de la independencia del poder judicial, más que el viejo dogma positivista de la sujeción a la ley³⁹⁸.

Es así como se concibe y se exige que las Cortes y, especialmente la Constitucional, cuando actúa en el ámbito de revisión de tutelas sea imparcial, independiente y coherente con la Carta fundamental, más aún, cuando en ese escenario se erige como última instancia y en caso de ser procedente esa acción de tutela, la decisión final que se tome será la decisión que se debe tener en cuenta en materia de precedente.

Por esta razón, cobra validez la afirmación que se hizo anteriormente, sobre los efectos “*erga omnes*” de los fallos de tutela, debido a que, a efectos prácticos se

³⁹⁷ *Ibidem*, págs. 291-292.

³⁹⁸ CÁRCOVA, Carlos María. “*Los jueces en la encrucijada: entre el decisionismo y la hermenéutica controlada*”, en revista *Jueces para la democracia*, núm. 24, 1995, pág. 2.

constituyen como cierre de cualquiera de las jurisdicciones, lo que consecuentemente implica que son acogidas por los operadores judiciales.

6.2.- ¿LA OPACIDAD DEL DERECHO O EL PODER SIMBÓLICO DE LA NORMA?

Así las cosas, el escenario de poder de la Corte Constitucional en el país trasladó el principio de equilibrio de poderes. Debido a la existencia de un conflicto armado interno, aunado a una mala organización en la capacidad administrativa del poder ejecutivo y un Estado sujeto a multitud de presiones diferentes por parte de los desplazados internos, la Corte, tuvo que acudir a su condición de organismo de cierre de todas las jurisdicciones y a la figura que jurisprudencialmente había creado llamada Estado de Cosas Inconstitucional para, intentando mantener la neutralidad, buscar soluciones para las víctimas y exigir el goce de los derechos.

Ante esta actuación, los desplazados, un grupo de la población sesgado en Colombia se sintieron respaldados y protegidos. Las personas desplazadas por la violencia en el país acudieron a la Corte Constitucional en búsqueda de soluciones, que en principio debían ser brindadas por las instituciones administrativas del Estado, y encontraron amparo en la actuación de esta institución, que le ordenó de forma general al poder ejecutivo reformular las políticas de atención a los desplazados, guiando los gastos y condicionando las prioridades del Gobierno.

Sin embargo, a pesar del quebrantamiento del principio de equilibrio de poderes y la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional, acompañado de un proceso de seguimiento no se ha otorgado una solución clara a los desplazados, que 12 años después les permita disfrutar real y efectivamente de sus derechos. Lo que sí ha auspiciado el anterior escenario, es que la Corte se apropie de un poder que le permite definir todos los derroteros de la política pública social, referente al desplazamiento forzado de la Nación.

Así mismo, ha propiciado un constitucionalismo asistencialista en el cual los ciudadanos del país que, aunque no se encuentran desplazados, añoran tener las prerrogativas que se le han concedido a las víctimas causando una fragmentación aún mayor en una sociedad que ya se encontraba desfragmentada.

La Corte ha apelado al poder y al seguimiento que creó dentro del Estado de Cosas Inconstitucional como una fórmula para realizar transformaciones de la realidad en la sociedad colombiana, incluyendo la participación de los afectados, sin embargo, con el pasar del tiempo, tanto el proceso de seguimiento de la situación de los desplazados forzados internos como el Estado de Cosas Inconstitucional, han demostrado una serie de promesas incumplidas tanto por el Gobierno, como por la misma, Corte Constitucional.

Este escenario que nos ha planteado la Corte Constitucional, en el panorama colombiano, revela la limitación de los espacios institucionales. Aunque, por primera vez, con el seguimiento hecho a las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 creó un espacio público de participación, el mismo se ha quedado en la esfera simbólica del derecho. La Corte ha podido constatar falencias y obstáculos en la participación de los desplazados y de las organizaciones de los desplazados forzados en el proceso, al punto que incluso, los afectados no desean participar en los espacios, legalmente instituidos por el Gobierno,

debido en gran parte, al bajo nivel de incidencia de sus propuestas en las decisiones que toma el Gobierno y a la elitización académica del proceso³⁹⁹.

El espacio creado atrajo esperanzas para los desplazados acerca de la fuerza normativa del derecho y su cumplimiento en una situación de conflicto endémico y debilidad institucional y en el fondo mitigó la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado. La responsabilidad del Estado se distingue entre la responsabilidad propia del Estado Social de Derecho, que es la asistencia humanitaria que se debe brindar a las víctimas y la responsabilidad del Estado, producto de una acción u omisión imputable al Estado como causante de un daño jurídico.

En el país se diseñó toda una normativa que reguló la atención humanitaria, la asistencia y atención al desplazado mediante las leyes 387 de 1997 y la ley 1448 de 2011 que instauraron instituciones propias con la responsabilidad de diseñar y ejecutar estrategias y políticas de atención a las personas víctimas de este flagelo. La atención humanitaria con la ley 1448 distinguió varias etapas, sin embargo, sigue presentando las mismas falencias que la Corte ha identificado. A pesar, de la inclusión en la ley de la buena fe y de la asunción de la carga probatoria del Estado, los funcionarios siguen decidiendo aleatoriamente a quien inscriben en el Registro y otorgan la ayuda. Actualmente, los desplazados se quejan de que no siguen registrándose segundos desplazamientos, desplazamientos intraurbanos o desplazamientos por grupos ya desmovilizados.

Los fondos necesarios para asumir esta situación y poder satisfacer las necesidades de los desplazados desbordó los recursos del Estado, sin embargo, Colombia como Estado Social de Derecho no puede solo responder que no tiene fondos suficientes para asumir la

³⁹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 096; M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 26 de marzo de 2015.

crisis humanitaria, dado que, como Estado soberano debe procurar mitigar los efectos del desplazamiento y satisfacer las necesidades de una comunidad afectada para erradicar los efectos que el desplazamiento tuvo en ellos, sin embargo, no es del hecho del desplazamiento que se deriva directamente una responsabilidad patrimonial del Estado porque, si no medió acción u omisión de las autoridades públicas, se estarían desdibujando los parámetros propios establecidos en el artículo 90 de la Constitución:

“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”⁴⁰⁰.

Contrario es si el desplazado se vio obligado a desplazarse por un acto terrorista dirigido contra un elemento representativo del Estado que puede presentarse responsabilidad por riesgo excepcional, pero si no fue dirigido contra un elemento representativo, sino que se buscaba causar pánico o zozobra social, no puede colegirse responsabilidad del Estado. En los casos de huidas por tomas de pueblos, se distingue cuando el hecho imputable fue exclusivamente de un tercero o contó con la aquiescencia de agentes del Estado⁴⁰¹.

En caso de existir colaboración del Estado se atribuye responsabilidad al mismo. Es el caso de la masacre de Ituango por la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado colombiano al lograr probar que los paramilitares contaron con la colaboración directa de las fuerzas armadas colombianas para tomarse la población de Aro,

⁴⁰⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, *Op. cit.*

⁴⁰¹ RUÍZ OREJUELA, Wilson. *Responsabilidad Extracontractual*. Edit. Ecoe, Bogotá. 2008, págs. 179-183.

a la que durante 18 días privaron de la libertad y obligaron a arrear animales por la vía pública custodiados por miembros del Ejército⁴⁰².

La Corte consideró que se violó el artículo 22 de la Convención -derecho a la libre circulación- que junto con el artículo 29.b da como resultado por la interpretación armónica con los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado el derecho a no ser desplazado forzadamente.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado por asistencia humanitaria se puede producir por el no cumplimiento de las obligaciones inmediatas y las obligaciones programáticas y prestacionales, derivadas de los derechos económicos, sociales y culturales. La población afectada por el desplazamiento interno forzado por la violencia no debe soportar ver sus derechos vulnerados, máxime cuando existe todo un despliegue normativo y uno jurisprudencial a nivel internacional y nacional que ha desarrollado la Corte Constitucional, que conmina a la Nación a formular políticas, proyectos y programas verificables en términos de resultados frente a la población desplazada⁴⁰³.

En este escenario la Corte Constitucional advirtió que los desplazados no solo se veían afectados por el hecho que los obligó a desplazarse sino por la acción u omisión sistemática y reiterada de las autoridades con competencia para asistirlos, dado que, el Estado victimizaba más a las víctimas por su incapacidad de cohesión en el desarrollo de la normatividad y el cumplimiento de las políticas públicas.

Con la sentencia T-025 de 2004 y el proceso de seguimiento, la Corte, ha logrado mitigar esta responsabilidad del Estado al advertir a la rama ejecutiva, en cabeza del

⁴⁰² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Caso Masacre de Ituango vs. Colombia”. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C, núm. 148.

⁴⁰³ RUÍZ OREJUELA, Wilson. *Op. cit*, págs. 180-185.

Presidente de la Nación, la obligación de coordinar armónicamente la ejecución de sus políticas y la de prestar asistencia de forma ágil, oportuna y sin obstáculos administrativos, porque, de lo contrario, los efectos de esa omisión generarían prácticas sistemáticas y reiteradas que darían lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado.

No obstante, el proceso liderado por la sala especial de seguimiento a la T-025 se quedó en una posición intermedia o de permeabilización, es decir, en la etapa de diseño y formulación de programas a la población desplazada sin una ejecución integral. Las autoridades procuran suplir las necesidades fundamentales urgentes de los desplazados, sin embargo, al cubrir solo las necesidades acuciantes no puede lograrse la reinserción de las víctimas en la sociedad.

“Sin embargo, a pesar que esta Corte ha indicado en varias oportunidades que la información remitida por el Gobierno Nacional debe ser relevante, concreta, sin reiteraciones innecesarias y que demuestre efectivamente una progresividad, continuidad e impacto de las acciones diseñadas e implementadas, la información con que cuenta esta Sala respecto de los avances del mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada resulta incompleta e insuficiente, lo que impide verificar – de manera objetiva e imparcial – el cumplimiento de las órdenes”⁴⁰⁴.

El avance de las autoridades administrativas se ha limitado a la planificación en los programas bajo los principios de coherencia presupuestal, legal y constitucional con prevalencia de gasto social, sometidos a estudios técnicos. No obstante, en la realidad no se perciben avances significativos. Como lo afirma la Corte, los informes reiteran información innecesaria que no demuestra una progresividad efectiva.

⁴⁰⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 096; *Op. cit.*

Por su parte, en los informes mundiales sobre la situación del desplazamiento interno se ubica a Colombia como el segundo país con mayor población desplazada, a pesar de su gran infraestructura normativa y jurisprudencial. Las cifras de 6.044.200 desplazados internos en el año 2014, de los cuales más del 63% se encuentran viviendo bajo los umbrales de pobreza y el 33% bajo condiciones de extrema pobreza⁴⁰⁵ demuestran que el proceso de seguimiento no ha avanzado con el goce real y efectivo de los derechos de los desplazados como lo esperaba la Corte.

Así las cosas, el Gobierno permanentemente ha participado del proceso de seguimiento, pero se ha quedado en el punto de brindar información insuficiente sobre las actividades reales para lograr una política estructurada que garantice los derechos de las víctimas desplazadas y poder crear soluciones duraderas para las personas que tuvieron que huir de sus hogares en Colombia.

Si el Estado logra demostrar objetiva y razonablemente que no puede cumplir con dichos programas, y que solo puede atender las necesidades mínimas de los desplazados, esta reducción en la atención y retroceso de las garantías de derechos no va a acarrear responsabilidad patrimonial del Estado⁴⁰⁶.

La inclusión del principio de sostenibilidad fiscal con la aprobación del Acto Legislativo 3 de 2011 reformativo del artículo 334 de la Constitución Política confiere fuerza a la anterior afirmación, porque siguiendo la ruta de otros países como España, que recientemente incorporó dicho principio en su Constitución, Colombia estableció a nivel

⁴⁰⁵ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, Norwegian Refugee Council, “*Internal Displacement, Global Overview 2015, People Internally displaced by conflict and violence*”, *Op. cit.*, págs. 20-22.

⁴⁰⁶ RUÍZ OREJUELA, Wilson. *Op. cit.* Pág. 183.

constitucional que “la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”.

Es así como la sostenibilidad fiscal va a influir como condición para la ejecución del Estado Social de Derecho, y va a ser el fundamento constitucional para, apoyado en estudios técnicos, poder argumentar de forma razonable y objetiva por el Gobierno que a pesar de intentar cumplir las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, a través de la sala de seguimiento, y de lograr una articulación en las políticas públicas, no se ha podido desarrollar todo el articulado de derechos desarrollados en el proceso de seguimiento de la T-025, debido a que hay que garantizar la prestación actual y futura, por parte del Estado, de los derechos llamados de “segunda generación”, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, se comienza a blindar el Estado de la responsabilidad patrimonial por el incumplimiento dentro de las órdenes emitidas en el Estado de Cosas Inconstitucional del desplazamiento forzado en Colombia y se tiene el peligro de tener una carta abierta para lo que puede ser la muerte política de derechos como los de la salud, educación y vivienda digna de los desplazados forzados.

Con este escenario de fondo no hay duda que el proceso de seguimiento se tornará en un entorno de participación dialógica entre las víctimas, la corte y el Gobierno, pero no concluirá con el desarrollo de políticas con soluciones duraderas, que permitan el goce efectivo y real de los derechos de los desplazados, sino, que permanecerá en la etapa de entrega de atención humanitaria de emergencia, es decir, en una etapa asistencialista del Estado hacia las víctimas.

La situación actual de los de los desplazados internos en Colombia, después de once años del Estado de Cosas Inconstitucional, así lo demuestra. Los desplazamientos no cesan, así como tampoco, los graves abusos de las guerrillas y de los grupos sucesores de los paramilitares que, aunque son repudiados, no se investigan de forma seria y efectiva por parte del Gobierno⁴⁰⁷. Incluso, se han intentado adoptar reformas legislativas que limitaban el juzgamiento de delitos por la justicia ordinaria para llevarla nuevamente a la jurisdicción militar, sin embargo, luego de una fuerte presión internacional realizada por aliados claves del país, el Gobierno retiró el proyecto de ley⁴⁰⁸.

En cuanto al retorno o reubicación en condiciones dignas, la implantación de la ley de víctimas ha sido mucho más lenta que lo esperado por el Gobierno. Las cifras de julio de 2015 indican que se han presentado alrededor de 81.000 solicitudes de restitución de predios, pero solo se han resuelto 2.398 sentencias que ordenan restitución de tierras⁴⁰⁹.

En este escenario, un país afectado por crisis de credibilidad y confianza en las instituciones de la rama ejecutiva legislativa y judicial, en 2015 un escándalo sacudió a la Corte Constitucional y sorprendió a la opinión pública. La Institución insignia de la Constitución de 1991, la que desde su creación ha generado seguridad en cada colombiano,

⁴⁰⁷ HUMAN RIGHTS WATCH, “Informe Mundial 2015: los derechos valen aun en épocas difíciles”, Enero de 2015, pág. 167. Véase en <http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2015_web.pdf> [con acceso el 13 de septiembre de 2015].

⁴⁰⁸ PERÍODICO EL TIEMPO, “Así ganó Human Rights Watch el pulso por el fuero militar en Colombia”, en Periódico el Tiempo. Bogotá, 15 de abril de 2015. Véase en <<http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/fuero-penal-militar-asi-gano-human-rights-watch-el-pulso-por-el-fuero-penal-militar-en-colombia/15575037>> [con acceso el 13 de septiembre de 2015].

⁴⁰⁹ UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, “Informe de gestión – plan de acción a 30 de junio de 2015”, Junio de 2015, pág. 31. Véase en <<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/INFORME+DE+GESTI%C3%93N+S+EGUNDO+TRIMESTRE+v0.03.pdf/2e55f37c-1f22-4931-b1f1-e261d742ede9>> [con acceso el 15 de septiembre de 2015].

y confianza en sus decisiones de vanguardia, siempre, en consonancia con el sentir del ciudadano.

Un exmagistrado de la Corte Constitucional, Nilson Pinilla, declaraba que uno de sus excompañeros de la Corte lo podría mandar a asesinar. Luego, en la misma semana, un magistrado, Mauricio González, denunciaba sobornos al interior de la Corte Constitucional en los procesos de selección de tutelas, con el fin de cambiar el sentido de las decisiones. Las 2 denuncias recaían sobre una misma persona, el actual magistrado Jorge Pretel Chalub, que a raíz de este escándalo debió renunciar a su cargo de presidente de la corporación.

Al magistrado se le acusa de haber recibido una cifra millonaria para darle un manejo determinado dentro de la Corte Constitucional a la tutela interpuesta por el abogado Victor Pacheco en el caso de Fidupetrol. Así, se debía seleccionar la tutela y fallar a favor de la empresa, dejando sin validez la multa impuesta por la Corte Suprema de Justicia por valor de 22.000 millones de pesos a favor de la Gobernación de Casanare.

El escándalo dejó al descubierto varios problemas al interior de la corporación. El primero, que dentro del seno de la Corte existen dos bandos que se encuentran enfrentados. Antes de las denuncias sostenían una guerra silenciosa, pero a raíz de estos hechos, perdieron las máscaras. En uno de los bloques se encontraba el exmagistrado Nilson Pinilla, y en otro el magistrado Jorge Pretelt. El segundo problema fue que dentro de uno de los bloques hubo una pelea interna entre el magistrado González y magistrado Pretelt, que

surgió en la puja por la presidencia de la Corte, lo que desató la denuncia y a su vez la crisis⁴¹⁰.

“El martes 3 de febrero el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva le dijo que el señor Victor Pacheco le había dicho que el año pasado 2013, el día en que el doctor Pretelt les tributaba un homenaje a dos exmagistrados (Humberto Sierra Porto y Juan Carlos Henao) fue citado al apartamento del doctor Pretelt, y allí le habló de la tutela de Fidupetrol contra una sentencia de la Corte Suprema que estaba en revisión en la Corte Constitucional...Además, que como miembro de la Corte habría que conseguir 500 millones de pesos para entregárselo o compartirlos con el magistrado ponente”⁴¹¹

Así las cosas, la Corte pasa por una crisis de confianza. Por más de una década los colombianos habían apoyado a la Corte, sin embargo, desde el año 2012 los índices de imagen favorable cayeron desde un 63 por ciento a un 49 por ciento, pero ya para el año 2014, la imagen bajó hasta un 41 por ciento, mientras que la desfavorable llegó al 43 por ciento, presentándose, por primera vez, una percepción negativa entre los ciudadanos, más alta que la positiva⁴¹².

Después del mencionado escándalo, calificado de espectáculo entre circense y patético, que produjo un repudio generalizado en la población y dejó herida la figura de la revisión de tutelas, los ciudadanos confían menos en la Corte. Ya no la perciben como esa institución cercana que resolvía sus problemas y velaba por sus derechos, sino como una

⁴¹⁰ PERIÓDICO EL TIEMPO, “Escándalo sacude a la Corte Constitucional” en Periódico el Tiempo, 28 de febrero de 2015. Véase en <<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/corrupcion-en-corte-constitucional/15313815>> [con acceso el 14 de septiembre de 2015].

⁴¹¹ REVISTA SEMANA, “La justicia tocó fondo”, en Revista Semana. Bogotá, 7 de marzo de 2015. Véase en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/la-justicia-toco-fondo/420109-3>> [con acceso el 14 de septiembre de 2015].

⁴¹² PERIÓDICO EL TIEMPO, “La justicia en su nivel más bajo de imagen favorable” en Periódico el Tiempo, 14 de septiembre de 2014. Véase en <<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/encuestas-gallup-sobre-la-justicia-en-colombia/14530075>> [con acceso el 14 de septiembre de 2015].

institución que penetró la corrupción y el clientelismo y que se aleja de ser una institución de justicia sólida y creíble.

En este escenario, es posible que un intento de reforma política conservadora que disminuya los poderes de la Corte, sea exitoso. Los intentos por neutralizar a la Corte Constitucional pueden llegar a ser realidad en esta coyuntura, debido a que, la Corte siempre ha actuado en el filo de la navaja, inquietando al Gobierno y a los grupos empresariales, quienes ahora podrían unir sus fuerzas políticas y encontrar respaldo en los ciudadanos.

Para reducir los poderes bien se puede hacer una reforma que límite funciones como la que intentó el Gobierno de Álvaro Uribe, donde pretendía limitar el alcance de la tutela solo a derechos fundamentales para eliminar la invasión de la Corte en la economía y otros temas⁴¹³ o puede afianzarse la elección de magistrados de postura conservadora a lo que posiblemente la opinión pública no se opondría, si los casos de corrupción llegan a ser demostrados.

Sin embargo, teniendo en cuenta que los asuntos que se debaten en ella son los más importantes del país y que las decisiones de los jueces constitucionales inciden en la política pública, y que en Colombia son ellos quienes dictan la política pública⁴¹⁴, aunque no llegue a producirse una reforma, la sola crisis de institucionalidad y popularidad que atraviesa va a mermar la eficacia simbólica del derecho que logró construir.

En un Estado ausente y débil con una difuminación de poderes e instituciones fragmentadas con aspiraciones distintas, el proceso de seguimiento de la sentencia T-025,

⁴¹³ LAMPREA MONTEALEGRE, Everaldo. *Op. cit.*, págs. 87-88.

⁴¹⁴ LATORRE IGLESIAS, Edimer Leonardo. *Litigio estructural y experimentalismo jurídico: Análisis sociojurídico por la sentencia T-025 en la población desplazada*, Edit. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 2015, pág. 127.

aunque, finalmente se perciba como un espacio apropiado para expertos del derecho, llenó vacíos y espacios perdidos de las víctimas. En la concepción de los desplazados, el Estado es inoperante y su capacidad de atención y protección es obsoleta, así como inexistente su capacidad de respuesta⁴¹⁵. A pesar del exceso de leyes y normas que se cumplen en el papel, de tener gobernantes que eligieron con poder, funcionarios con atribuciones pero con una autoridad aletargada. Solo hubo una institución que oyó sus necesidades y creó un espacio especial donde ha intentado protegerlos y resolver sus necesidades.

Frente a este espacio, el imaginario de soluciones de los desplazados se tornó en una realidad para ellos, que se apoyó en una retórica jurídica, acompañada de participación de las víctimas. El Estado de cosas Inconstitucional se convirtió en una conquista para los desplazados, otro camino para levantarse ante las armas, razón le asiste a Lemaitre Ripoll cuando afirma el poder del simbolismo del derecho.

“Frente a la guerra el derecho aparece como un camino ético, una forma de ser y de estar en el mundo, y de relacionarse con los demás que permite resistir los significados impuestos por la violencia”⁴¹⁶.

En este sentido, la figura que nos atañe el Estado de Cosas Inconstitucional creó una superestructura, para intentar articular y coordinar a las instituciones del Estado que actúan como compartimentos estancos, generando, no un fetichismo legal,⁴¹⁷ sino, un fetichismo jurisprudencial para los desplazados que se aferraron a la creencia que la sentencia T-025 podía cambiar su realidad social, porque iba a lograr la aplicación de la ley 387 de 1997.

⁴¹⁵ *Ibidem*, págs. 132-133.

⁴¹⁶ LEMAITRE RIPOLL, Julieta. *El derecho como conjuro Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Edit. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, Bogotá, 2009, pág. 380.

⁴¹⁷ *Ibidem*, págs. 383-387.

Los colombianos, aunque, concebimos que es suficiente crear las normas para solucionar los problemas de la sociedad, la ley 387 como se estableció en el segundo capítulo, fue un intento del Gobierno de la época por revalidar su poder, debido al escándalo político que pasaba, sin embargo, era una ley necesaria, que no reguló los efectos para llevarla a la práctica y al no realizarse ninguna adecuación para su aplicación no ha podido llevarse a cabo.

Indudablemente, uno de los logros del proceso de seguimiento es que consiguió incluir el tema del desplazamiento forzado interno por la violencia en la agenda estatal y con esa visibilización los desplazados crearon todo un movimiento social, logrando un empoderamiento a través del derecho en ese intento por reclamar su dignidad humana, reencontrar sus identidades y restablecer sus vidas.

Como ya adelantábamos, el proceso de seguimiento no ha fluido en el escenario de soluciones macro sociales para los desplazados que aún no logran gozar de sus derechos, ni advierten soluciones duraderas próximas. Sin embargo, a pesar que la ley 387 aún no ha tenido aplicación plena, uno de los logros de este proceso, afirma la Corte Constitucional, es la expedición de la ley 1448 de 2011. Es decir, que el proceso ha generado otra ley, esta vez para todas las víctimas, no solo para los desplazados, que tampoco cuenta con garantías suficientes para su instrumentalización. Observemos entonces que vuelve a actuar el conjuro del derecho como solución para las víctimas.

“la ausencia sentida es la de la dignidad humana, se concluye que es esta ausencia cotidiana la que constituye y le da fuerza al deseo por una ley que afirma que sí hay dignidad humana. El derecho es seductor porque insiste en que podemos, con la ley, definir y contener los horrores, y por eso produce tanto placer y se desea con tanta intensidad; se

desea, claro, por lo que se puede lograr con él, pero también se desea, y se le valora, por su poder para reinterpretar como anormal la cotidianidad violenta⁴¹⁸”.

Afirma Viehweg, que es a partir de los problemas que se conoce el derecho y que se integra la jurisprudencia, sin embargo, los tópicos pertenecientes a esos problemas deben ser resueltos y comprendidos y no interpretarse de forma aislada y general. A partir de lo anterior se diferencia la tónica de primer y segundo grado.

Así, Viehweg, va centrando su posición respecto de la importancia de la tónica en el derecho, debido a que se va a llegar a razonamientos jurídicos válidos que derivan en premisas que luego, conllevarán a conclusiones propias del caso concreto y no a soluciones generales y formales propias de otras disciplinas, centrándose en una modalidad de resolución de problemáticas ligadas a las actuaciones humanas actuales que son la razón de ser y el sentido del Derecho⁴¹⁹.

Tal teoría, afirma, opera sobre el problema por vía de abstracción en la búsqueda de reglas generales que permitan buscar soluciones a un problema pero pensando directamente en este y no al contrario, es decir, no se basa en la deducción y en la formalidad para la aplicación de las normas jurídicas. No obstante, en este punto es importante traer a colación que Viehweg destaca que aún en el proceso de axiomatización del derecho existe una tónica oculta cuando se seleccionan los axiomas y también cuando se generan las deducciones.

Esta metodología es propia del proceso de seguimiento instaurado en el Estado de Cosas Inconstitucional, declarado por la Corte Constitucional en el caso de los desplazados forzados internos en Colombia. La sala de seguimiento partió de las necesidades concretas

⁴¹⁸ LEMEITRE RIPOLL, Julieta. *Op. cit.*, pág. 394

⁴¹⁹ SANZ BAYÓN, Pablo. “*Sobre la tónica jurídica en Viehweg*”, en Revista telemática de Filosofía del Derecho, núm. 16, 2013, págs. 83-108. Véase en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2252866> [con acceso el 13 de agosto de 2015].

de los desplazados para intentar buscar las soluciones propias de su situación particular. Sin embargo, ya el Gobierno con la ley 387 había actuado en forma contraria estableciendo una norma general.

En la actualidad, destacados juristas afirman la importancia de la teoría de Viehweg. Es el caso del recientemente fallecido jurista español, García Enterría, quien reconoció la importancia para el Derecho de retomar la cultura de la tópica e insertar en el pensamiento jurídico contemporáneo el pensamiento problemático singular, que realiza una búsqueda del derecho justo, que no se encuentra constreñido al conjunto de normas positivas que se deben obedecer, sino que, responde a una función social basada en la realidad cambiante que propone la sociedad vigente que el mismo regula⁴²⁰. Así se destaca que la propuesta de retomar la tópica facilita muchos procesos del derecho contemporáneo, como por ejemplo, al actuar como hilo conductor del proceso, ya que, adquiere relevancia en todas las fases del mismo.

A pesar del reconocimiento anterior, la tópica de Viehweg no se encuentra exenta de críticas. Entre ellas, se dicho que no reconoce la importancia de la lógica formal en el Derecho, que forma parte de un contexto cultural e histórico que puede llegar a ser imparcial, además, que adolece de ingenuidad y superficialidad. Atienza lo califica de ingenuo y echa de menos que no exista un método de discusión racional referente a las cuestiones jurídicas y que califica de superficial los argumentos, dado que no logran una aplicación real del derecho, debido a ese vacío en el método⁴²¹.

Así como que carece de legitimación, debido a que el autor no especifica histórica y

⁴²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Prólogo a Tópica y Jurisprudencia*. Edit. Taurus, Madrid, 1964, pág. 11. Obra traducida al español por Luis Díez Picazo.

⁴²¹ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel. *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 60.

jerárquicamente cómo se estableció la legitimidad y la prelación en la tónica en relación con la autoridad e identidad de los juristas que enunciaron las premisas. Ello conlleva a que pueda ser posible que en un caso donde se presente contradicción cada parte alegue lo que mejor convenga a su derecho con el defecto de que cada tópico va a ser válido y razonable, lo cual va a derivar en decisiones justas pero no iguales. En este aspecto, García Amado, ha afirmado que la legitimidad radica en la garantía de los consensos y en los instrumentos de innovación justos⁴²².

La tónica en el desarrollo del derecho constitucional tiene gran importancia debido a que al ser muchas veces regímenes abiertos la decisión final sobre el espíritu y la función de la norma se va a derivar de la lectura que realice el Tribunal o la Corte Constitucional de la norma, el ejemplo en Colombia es claro, debido al innegable poder de la Corte Constitucional como Corte de cierre en todas las fuentes del derecho público y privado. Es importante precisar, por último, que el Derecho actual y la función de los jueces apuntan a una retoma de la tónica más cuando se habla del “gobierno de los jueces”.

En el caso de los desplazados forzados internos, como se pudo describir, poseen un amplio espectro legislativo y normativo que regula las etapas de prevención, atención y terminación del desplazamiento, pero, que en la realidad se convirtió más en un obstáculo que en una solución. Como lo logró demostrar la Corte Constitucional, las instituciones encargadas de brindar la atención en cada una de las etapas, no cuentan con la capacidad efectiva y coordinada para atender la situación de crisis humanitaria de los desplazados lo que derivó en una intervención estructural del juez constitucional.

⁴²² GARCÍA AMADO, Juan Antonio. *Teorías de la tónica jurídica*, Edit. Civitas, Madrid, 1988, pág. 135.

Esta intervención generó todo un proceso de seguimiento basado en la figura de Estado de Cosas Inconstitucional que la Corte declaró al encontrar que los derechos de los desplazados se violaban de forma masiva y reiterada, no solo por el hecho de su situación de desplazados sino, adicionalmente, por las fallas sistemáticas de las instituciones al momento de ejecutar la normatividad.

Ello derivó en la auto potestad de la Corte para emitir órdenes simples y estructuradas a la rama ejecutiva con la intención de proteger los derechos de los desplazados y obligar a construir una política pública social, encaminada a solucionar la situación de millones de personas en Colombia. Durante este proceso ningún derecho de los desplazados se ha podido catalogar por fuera del Estado de Cosas Inconstitucional.

Al principio, muchos desplazados y litigantes celebraron el precedente de la Corte al emitir la T-025 de 2004. Esta sentencia pionera en nuestro país llenó de esperanzas y expectativas a las víctimas, los activistas y a la población en general que encontraron en la sentencia una opción efectiva para solucionar sus necesidades, pero, ya después de más de una década, el optimismo se ha ido perdiendo. Los efectos del litigio sobre el activismo no han resuelto las necesidades de las víctimas que aún siguen viviendo en condiciones infrahumanas y los resultados distan mucho de los esperados.

“El activismo judicial ha logrado una movilización simbólica que a través de la fuerza mediática colonizó el discurso jurídico sobre la población vulnerable. Lamentablemente esta colonización no es igual en todo el territorio nacional y la fuerza institucional juega un papel clave en materia efectiva de los derechos de los desplazados”⁴²³

⁴²³ LATORRE IGLESIAS, Edimer. *Op. cit*, pág. 111.

Esa oferta tan amplia de derechos que ofreció la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela, a través del seguimiento de su sentencia queda demostrado que no se logra cumplir. Esta situación nos lleva a reflexionar sobre la capacidad de la Corte Constitucional Colombiana para generar cambios macro sociales. En palabras de Puga, en este punto de proceso es latente el peligro que las aspiraciones de cambio social para las víctimas de desplazados se vean reducidas a un proyecto institucional que incluso puede mermar la fuerza del derecho.

En un escenario donde las instituciones no actúan efectivamente, poseen una credibilidad baja y una legitimidad débil. Se ha creado desorden entre ellas, mientras la Corte Constitucional legisla, la política se judicializa y pierde la capacidad de tomar decisiones que pasan a manos de los jueces⁴²⁴. Así la Corte legitimó el proceso que ha ejecutado en varios principios: la medición, la autonomía, el seguimiento y la revisión del proceso⁴²⁵.

Respecto al primer principio, mediante los indicadores de resultado, se han realizado mediciones que han demostrado que los desplazados aún no gozan de condiciones dignas que les permitan retomar sus vidas o comenzar nuevamente en condiciones auto sostenibles. En lo atiente al principio de autonomía, aunque se visibilizó la crisis humanitaria, no debemos olvidar que muchos desplazados no conocen sus derechos, que han sido muchos los líderes amenazados y asesinados, al mismo tiempo, que ha bajado la participación de las víctimas en la deliberación de las decisiones que buscan solución al problema.

⁴²⁴ REVISTA SEMANA, “¿Dónde está la autoridad en Colombia?”, en Revista Semana. Bogotá, 15 de marzo de 2015. Véase en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/donde-esta-la-autoridad-en-colombia/420951-3>> [con acceso el 14 de septiembre de 2015].

⁴²⁵ LATORRE IGLESIAS, Edimer. *Op. cit*, págs. 134-136.

“El pasado nueve de abril, el país conmemoró el Día Nacional de las Víctimas con un trago bien amargo: Jesús Adán Quinto, un reconocido líder de restitución de tierras y de la población desplazada de Cacarica (Chocó) fue asesinado en Turbo (Antioquia). Dos sicarios arremetieron a punta de disparos contra su vida y convirtieron todos sus años de lucha en un sueño frustrado y una cifra más.

Jesús Adán pasó de asesorar a 45 familias despojadas para ser uno de los 30 defensores de derechos humanos que fueron asesinados en Colombia en los primeros seis meses de este año, según un reporte del programa Somos Defensores. De estas víctimas, 18 recibieron amenazas antes de ser ultimadas...incluso cuando el número de líderes de derechos humanos asesinados entre enero y junio de 2014 fue menor con respecto al mismo periodo de 2013 —en el que se presentaron 37 homicidios—, la cifra de agresiones en términos generales se incrementó en un 20%, pasando de 154 defensores agredidos a 194 casos”⁴²⁶.

En cuanto al tercer principio que identifica Latorre como seguimiento y verificación, si bien se nombraron comisiones de verificación para que monitorearan los resultados de los indicadores constantemente durante el proceso y la Corte ha emitido un sinnúmero de autos de seguimiento, gran parte de las órdenes a las que conminó la Corte al Gobierno Nacional, regional y local no se han hecho efectivas. Por último, se encuentra el principio de revisión que permite una reorganización del proceso con la participación de las víctimas y de los expertos.

Tal y como lo anunciábamos en el capítulo anterior, a pesar de aplicar todos los principios, el proceso es incapaz de otorgar soluciones efectivas a la velocidad que requieren los desplazados internos forzados y de proponer soluciones duraderas suscitando

⁴²⁶ PERIÓDICO EL ESPECTADOR, “El riesgo mortal de ser defensor en Colombia” en periódico el Espectador, Bogotá, 17 de agosto de 2014. Véase en < <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-riesgo-mortal-de-ser-defensor-colombia-articulo-511224>> [con acceso el 20 de septiembre de 2015].

dudas sobre la credibilidad de la Corte y el cumplimiento efectivo del Estado Social de Derecho, consagrado en la Constitución de 1991.

Si bien la Corte Constitucional ha roto moldes y desafiado límites en aras de proteger los derechos de los desplazados, ordenando a las autoridades del Gobierno nacional, regional y local reformular y clarificar las estrategias relacionadas con la atención a las necesidades básicas de los desplazados, el proceso ha evidenciado la incapacidad de la revisión de tutela para resolver problemas macro sociales del país. Las medidas que la Corte ha pedido implantar son necesarias, pero el proceso no va erigirse como el escenario adecuado para encontrar soluciones duraderas. Tal vez no era legítimo y conveniente que hubiese sido la Corte Constitucional quien ordenara las medidas y se abanderara del proceso, pero hasta el día de hoy, ha sido la única autoridad pública que se ha tomado en serio la situación de los desplazados forzados internos⁴²⁷.

La búsqueda de la justicia constitucional, en múltiples ocasiones, lleva a los Tribunales Constitucionales hasta las últimas fronteras de la Constitución normativa para consolidarse como verdaderos tribunales ante los ciudadanos⁴²⁸. Así, los retos de la realidad colombiana le han impuesto a la Corte estructurar esquemas y propuestas innovadoras, en este caso, acudiendo al activismo judicial para buscar el remedio a una crisis humanitaria.

En las páginas anteriores hemos concluido que once años después de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional los resultados no evidencien soluciones duraderas para las víctimas, sin embargo, la sentencia T-025 de 2004 y el proceso de seguimiento al

⁴²⁷ UPRIMNY YEPES, Rodrigo. "The Enforcement of social Rights by the Colombian Constitutional Court: Cases and Debates", *Op. cit.*, págs. 135-142.

⁴²⁸ TAJADURA TEJEDA, Javier. "Retos y desafíos de la justicia constitucional en los umbrales del Siglo XXI", *Visión iberoamericana del tema constitucional*, Edit. Fundación Manuel García Pelayo, 2003, Caracas. Págs. 438

cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte logró una eficacia simbólica para los colombianos.

García Villegas nos lleva a reflexionar en torno a la eficacia instrumental y la eficacia simbólica del derecho, en cuanto, tipos de fuerza normativa ideales que se presentan como grados de eficacia y dimensiones que no son tan fáciles de diferenciar, porque siempre hay “algo simbólico en lo instrumental y algo instrumental en lo simbólico”⁴²⁹. Observemos entonces que el proceso que instauró la Corte se tradujo en modificaciones en el comportamiento de la sociedad colombiana, el cual logró cambiar su visión de los desplazados, la Corte consiguió que los colombianos consideremos a los desplazados como víctimas del conflicto armado interno.

La eficacia simbólica ha permitido a la Corte Constitucional Colombiana negarse a renunciar al deber ser y luchar por el cumplimiento de los derechos, adaptando las normas y sus instituciones a la realidad social del país, para intentar conciliar su deber de hacer cumplir la Constitución de 1991 en un país atravesado por un conflicto interno y por altos índices de corrupción.

En este camino la Corte ha ideado estrategias jurídicas que en muchas ocasiones han reñido con las condiciones económicas del país pero que han logrado transformaciones emancipadoras por su contexto y el peso decisivo de los actores involucrados, así, se ha escenificado la disputa simbólica social o, en palabras de Bourdieu, el escenario paradigmático de una lucha simbólica que ha ganado su lugar en el mundo social⁴³⁰.

⁴²⁹ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *La eficacia simbólica del Derecho*. Edit. Penguin Random, Bogotá, 2014, págs. 94-96.

⁴³⁰ BOURDIEU, Pierre y TEUBNER, Gunther. *La fuerza del Derecho*. Edit. Siglo del Hombre, Bogotá, 2000, págs. 55-65.

El Tribunal Colombiano se ha propuesto la inclusión social de las personas que ven afectados sus derechos repensando la función judicial constitucional como un circuito inmerso en un sistema de relaciones de comunicación amplio y complejo, el cual, por sí solo, no cambiará los problemas sociales a través del derecho, pero, sí creará entornos propicios para lograr una comunicación fluida de las víctimas con las instituciones y de las instituciones mismas para conseguir que, desde el campo judicial, se logren activar cajas de resonancia de obligaciones contraídas que abran espacios en el campo político⁴³¹.

De esta forma, se busca el cumplimiento de leyes existentes para lograr una eficacia instrumental. En el caso de los desplazados, la ley 387 de 1997, se expidió como forma de legitimación del gobierno de turno y el paso del tiempo ha demostrado la poca intención de aplicarla. Así mismo, la percepción social ambivalente del derecho, por parte de los ciudadanos colombianos, quienes en algunas ocasiones consideran el derecho como instrumento de dominación de clases y, en otras ocasiones, como fórmula retórica de redención social⁴³².

En el caso de los desplazados forzados internos, aunque, los afectados por este fenómeno constituyen el doce por ciento de la población colombiana no han logrado unirse como una comunidad con verdadera representación en el país, que otorgue peso en el proceso. El proceso de seguimiento al cumplimiento de órdenes comenzó como un espacio de comunicación simbólica que no ha dado lugar a una verdadera lucha emancipadora de los desplazados, en parte por la desconfianza y falta de lazos que los unen.

⁴³¹ SAFFON, María Paula y GARCIA-VILLEGAS, Mauricio. “Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia” en Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, vol.13, núm.1, 2011, pág. 82 Véase en <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792011000100004&lng=en&nrm=iso> [con acceso el 30 de septiembre de 2015].

⁴³² PUGA, Mariela. *Op. cit.*, págs. 27-38.

El espacio creado por la Corte ha demostrado ser limitado y el Gobierno ha logrado contrarrestar bien las actividades progresistas de la Corte que, a día de hoy, es más conservadora en las órdenes que emite, sin embargo, la Corte ha evidenciado que su lucha social ha logrado constituirse como una herramienta para legitimar y fortalecer políticas públicas, aunque no se haya logrado su implementación instrumental, sí ha demostrado ser un escenario adecuado para confrontar intereses en relación a las normas jurídicas.

No obstante, desde el campo judicial no puede instrumentalizarse la política pública a niveles macro sociales porque la sala de seguimiento, si bien, puede emitir una orden para que cese la violación de un derecho, no tiene competencias para ordenar qué hacer o cómo hacerlo, hay una limitación formal y de lenguaje jurídico para lograr un cambio en la transformación social que desplaza el debate hacia las instituciones del gobierno con competencia en el tema, las cuales deben asumir el tema de forma prioritaria.

En Colombia la reforma del orden social, mediante la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional no ha tenido la fuerza jurídica que se esperaba, puesto que, las personas perjudicadas siguen siendo víctima de vulneración de derechos por la persistencia de una realidad social compleja, pero, además, por la acción u omisión de las autoridades que no logran articularse de forma seria y eficiente para subsanar las necesidades de los afectados.

Asegura Ferrajoli que en un Estado de Derecho el crecimiento y la expansión de los derechos, así como su tutelabilidad inciden en la medición de progreso de la democracia. Así mismo, se hace necesario una justicia constitucional que ratifique la primacía constitucional, el respeto y la ejecución de los derechos sin realizar distinciones

categoriales superfluas⁴³³. Para ello, es menester un Tribunal activo y responsable que sea fuerte e independiente, pero, a la vez equilibrado y consciente de sus límites.

Aún las condiciones de la sentencia T-025 de 2004 no han tenido el efecto instrumental y de cohesión necesario para producir un efecto con fuerza jurídica relevante. La intervención de la sala de seguimiento, aunque, haya actuado como agente motorizado, coyunturalmente, motivado por las razones estructurales que presenta el desplazamiento forzado interno por la violencia en el país, no ha logrado cambiar el fenómeno social complejo que viven a diario los desplazados.

Los gobiernos han sido incapaces de aplicar las reformas estructurales propuestas por la Corte para fortalecer la capacidad de respuesta ante las víctimas. La Corte ha hecho un ejercicio de identificación de derechos y de instituciones que deben transformarse para el cumplimiento de dichos derechos. Así ha señalado el problema, pero, también, le ha quitado al Gobierno el monopolio de la gestión de soluciones, al pedirle un informe de cumplimiento a las órdenes dictadas por la Corte dentro del proceso para que la transformación se lleve adelante.

El Gobierno aunque ha hecho un esfuerzo por responder se ha ceñido a respuestas que no sobrepasan la etapa asistencialista del Estado y no ha reformado los programas existentes, sino que ha optado por incluir a los desplazados en programas que ya existían, pero que no tienen capacidad institucional ni especificidad para solucionar adecuadamente

⁴³³ FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón*. Edit. Trotta, Madrid, 2011, Pág. 918-920.

el problema del desplazamiento⁴³⁴. Así, la Corte en este proceso ha promovido una etapa meramente asistencial para las víctimas del desplazamiento.

Once años después de emitida la sentencia, se ha demostrado la incapacidad de las instituciones para crear medidas efectivas y necesarias con la velocidad que requieren las necesidades de los desplazados. No se ha logrado fortalecer la capacidad del gobierno que logre cubrir necesidades de largo plazo, debido a que implican la reestructuración mediante reformas estructurales por parte del Gobierno.

Siguiendo a Bazán, el hecho de que se sigan generando desplazamientos, recuerda los límites del derecho en un conflicto armado interno prolongado, que sigue generando masas de ciudadanos desarraigados y que, desde el derecho y desde la visión activista remedial de la Corte Constitucional Colombiana, no ha encontrado soluciones duraderas⁴³⁵. De firmarse el acuerdo de paz en marzo de 2016 tal vez puedan ofrecerse soluciones duraderas a la crisis humanitaria que nos ha ocupado en esta tesis para cerrar la brecha entre el desplazado forzado interno y el ciudadano colombiano.

⁴³⁴ BAZÁN, Víctor. *“En torno a la justicia constitucional en Latinoamérica y algunos desafíos temáticos por afrontar”*, en Revista de Derecho Político, UNED, Madrid, 2009, N° 75-76, págs. 206-211.

⁴³⁵ *Ibidem*.

CONCLUSIONES

El Guernica, obra que visualiza el bombardeo que sufrió el pueblo vasco de Guernica en abril de 1937 por parte de la aviación alemana, es una de las obras más conocidas de Pablo Picasso y de las más visitadas por millones de turistas en el Museo Reina Sofía en Madrid. Entre los múltiples significados que ha generado, algunos de los más representativos son la libertad, la búsqueda de la identidad y el sufrimiento.

Sufrimiento expresado en distintos aspectos de la pintura como son los ojos de las mujeres que se encuentran corriendo, una incluso con un niño muerto en brazos, que evidencian la barbarie y la huida desesperada del lugar de la tragedia.

“La forma de sus ojos, y hasta de los orificios de la nariz, son lágrimas. El efecto se ha transferido al órgano que lo produce. Se trata de una prodigiosa metonimia visual, una manera eficacísima y genial de representar el dolor humano, la impotencia y la desesperación”⁴³⁶.

Esta obra que fue creada por el pintor hace casi ocho décadas, escenificando el horror vivido por el pueblo vasco, puede escenificar la situación actual de desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. La pintura representa con fuerza el grito desgarrado del dolor, del intento desesperado de escapar del horror y la grieta que se suscita en la identidad de las personas afectadas por el hecho que produjo el desplazamiento. La cicatriz que el desplazamiento ha dejado en la población colombiana es todavía difícil de descifrar y a futuro va a abarcar a más de una generación de niños que han crecido con la identidad y el señalamiento de desplazados.

⁴³⁶ RAMIREZ, Juan Antonio. “*Acerca de unas lágrimas (otra historia con Guernica)*”, en Anuario del Departamento de Historia y Teoría del Arte, núm. 13, 2001, págs. 195-210.

Esa salida desesperada del terror buscando un poco de esperanza no tiene un rumbo definido, lo importante es escapar, huir abandonando familiares o llevándolos consigo muertos o vivos, tal como lo muestra este cuadro. Dejando atrás amigos, vecinos, algunos bienes, algún empleo, algún proyecto de vida.

A pesar que en Colombia el desplazamiento forzado interno de personas por la violencia no es un hecho nuevo o puntual de los últimos años ese grito desgarrado de dolor de las víctimas de este fenómeno no empezó a hacer eco en las ciudades hasta que la Corte Constitucional Colombiana comenzó a intervenir en la situación de los desplazados.

PRIMERA.- Los procesos de migración interna han estado presentes en las diferentes etapas políticas y violentas que ha vivido el país. Muchas personas en Colombia tuvieron que abandonar sus tierras por conflictos políticos asociados. Luego, los desplazamientos siguieron acrecentándose en el país con el nacimiento de distintos grupos insurgentes de izquierda, grupos paramilitares y redes violentas de narcotráfico surgió un conflicto armado endémico y prolongado por la lucha del control de territorios que existe en la actualidad, aunque con perspectivas de neutralizarse en marzo de 2016 cuando se espera la firma de un tratado de paz con el grupo insurgente más sólido del país las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC.

SEGUNDA.- A nivel global, el concepto de desplazamiento forzado interno también inunda las noticias y no logra sensibilizar de la tragedia a quien no la vive. Por otra parte, muestra una relación estrecha entre las migraciones internacionales, el refugio y la cooperación internacional. En esta medida, la lucha contra las migraciones forzadas puede

ser un catalizador de fuentes de ayudas económicas, en tanto ha propiciado ayudas internacionales a los diferentes países con el fin de combatir el desplazamiento forzado.

En el plano Internacional, los Principios Rectores propuestos por el grupo de expertos para alcanzar la protección de los derechos mínimos de los desplazado han tenido gran acogida en muchos países donde se presenta este fenómeno. Al hacer parte del *soft law* trascendieron a numerosos ordenamientos internos de forma que los han incorporado a sus propias legislaciones llenando las expectativas de la comunidad internacional.

TERCERA.- En Colombia, al inicio de la década de los años noventa, de manera paralela con la promulgación de la Constitución de 1991, académicos y defensores de los Derechos humanos comenzaron a exigir pronunciamientos gubernamentales sobre el desplazamiento forzado, La situación se canalizó mediante ayudas humanitarias de socorro.

En este punto, debido a la violencia sistemática se presentó un punto álgido de desplazamiento forzado en Colombia. Los afectados fueron migrando del campo a las grandes ciudades donde comenzaron a incomodar el espacio de muchas personas que el conflicto armado solo lo veían por las pantallas de sus televisores y no habían tenido algún tipo de cercanía con él. Ello dio lugar a cuestionamientos, miedo y desconfianza pero no dio pie a solidaridad con los compatriotas que para llegar a la ciudad habían tenido que vivir experiencias atroces, abandonar sus hogares y comenzar a mendigar algún tipo de ayuda para sobrevivir. Así como tampoco dio lugar a la creación de un nuevo sujeto de derechos.

Los desplazados comenzaron a estorbar en los semáforos, en las instituciones públicas, irrumpieron en los medios de comunicación, se tomaron edificios de instituciones internacionales en búsqueda de albergue. Seguían generando cuestionamientos de los

conciudadanos ¿Qué habrá hecho para tener que salir corriendo? ¿Quién sabe a quién mató que tuvo que venirse corriendo? ¿Ese será guerrillero o paramilitar? Seguro viene a robarnos!

CUARTA.- Las cifras de desplazados se tornaron tan alarmantes que comenzaron a llamar la atención de organismos internacionales por la dimensión humanitaria del conflicto. De igual forma, las cifras comenzaron a preocupar a Colombia porque se podía incurrir en algún caso de incumplimiento de Tratados Internacionales ratificados o se podía ver afectada su soberanía.

Más adelante, con la crisis política producida por la relación de dineros provenientes del narcotráfico y la campaña presidencial del entonces presidente Ernesto Samper Pizano el Gobierno visionó una oportunidad política para mermar el escándalo político en que se encontraba, así como, para demostrar su compromiso con los derechos humanos ayudando a los desplazados forzados⁴³⁷. Se posesionó a los desplazados como un efecto secundario del conflicto colombiano, empezaron a reunirse los comités, a planearse las ayudas y a emitirse medidas dentro de las políticas públicas existentes.

QUINTA.- Con el fracaso de la política asumida y el trasfondo de la discusión de los Principios Rectores en el plano internacional, a nivel nacional también comenzó a debatirse una normatividad para reconocer los derechos de las personas desplazadas. Así las cosas, se expidió la ley 387 de 1997 como pilar normativo para regular la prevención y atención a los desplazados forzados internos del país. En el ámbito internacional la norma fue precursora, ya que, al momento de su promulgación los Principios Rectores del

⁴³⁷ VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Op cit*, pág. 176.

desplazamiento no habían sido publicados. Sin embargo, la ley tiene la misma línea de ejecución de los principios.

La ley otorgó una definición normativa de desplazado forzado interno por la violencia. El definir el concepto jurídico de desplazado es de suma importancia de cara a las personas desplazadas, a los ciudadanos y a la Administración, en cuanto se delimita el marco exigible para el cumplimiento de los derechos y las obligaciones jurídicas que tiene el Estado frente a las personas que tuvieron que huir de sus hogares. Ante la definición los funcionarios públicos no dudaron en imponer trabas administrativas para otorgar estatus de desplazados a los afectados.

En la definición hay dos elementos cruciales a destacar; el primer elemento básico hace referencia a la fuerza, en cuanto a determinante de la voluntad, que por medio de la coacción física o mental constriñó a una persona a abandonar su hogar y emprender la huida para evitar un daño o perjuicio. El segundo elemento se enmarca en la migración dentro de la frontera de la Nación. La Corte Constitucional siempre ha interpretado la noción de desplazado de forma amplia y favorable a las víctimas y de igual manera, abogando por el cumplimiento del deber de protección consagrado en la Constitución Nacional, la ley 387 de 1997, la ley 1448 de 2011 y de la realización del Estado social de derecho.

SEXTA.- La protección de los derechos de los desplazados no logró articularse con la expedición de la ley 387. Las cifras de los colombianos víctimas del desplazamiento siguieron aumentando, sin embargo, ese crecimiento no se reflejó en las cifras que manejaba el Gobierno en el Registro Único de la Población Desplazada lo que

revictimizaba a las víctimas porque no lograban acceder a las ayudas del Estado, ni a la protección del núcleo esencial de sus derechos fundamentales.

Ante esta situación, la Corte Constitucional, que ha ejercido un papel fundamental en la creación y ejecución de las políticas públicas relativas al desplazamiento, por medio de la vía judicial, tuvo que desarrollar el tema de exigibilidad de los derechos de las personas desplazadas y en sede de revisión de tutelas proteger a las víctimas, creando derechos por vía jurisprudencial, introduciendo los Principios Rectores del Desplazamiento Interno a la Constitución Nacional y exigiendo su tratamiento como sujetos jurídicos especiales, dada la vulnerabilidad a la que están sometidos.

Las instituciones creadas por la ley 387 de 1997 no lograron implementar y coordinar el sistema de atención integral para los desplazados y con sus acciones u omisiones situaban al desplazado en una situación más grave, recrudeciendo la tragedia nacional con consecuencias socio económicas, políticas y psicosociales para todos los colombianos, pero especialmente para los desplazados forzados que son sujetos llenos de vulneraciones por el hecho que los obligó a desplazarse y por las acciones u omisiones de los deberes constitucionales y legales de las instituciones con competencia en su atención.

SÉPTIMA.- En enero del año 2004, con la declaración por parte de la Corte Constitucional del Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la Violencia en Colombia se evidenció la falta de compromiso del Gobierno nacional. A partir de la declaración, la Corte, comenzó un proceso participativo en aras de lograr un cambio en la coordinación de los organismos públicos con competencia para aplicar las políticas públicas atinentes al desplazamiento forzado y a una reformulación de las mismas.

La Corte Constitucional Colombiana oyó ese grito desgarrado de dolor de los desplazados, ya no solo por su situación de desplazamiento sino por la falta de atención del Estado que lo intensificó aún más. Así, decidió encuadrar jurídicamente la precaria situación colectiva de los desplazados forzados y mediante esta figura jurisprudencial declaró la violación múltiple y continua de los derechos de los desplazados y por ello ha emitido órdenes que se tornan obligatorias para las instituciones que las reciben y se encuentran encaminadas a buscar el orden, la justicia y el goce efectivo de derechos.

Aunque está no fue la primera vez que la Corte Constitucional Colombiana declaró esta figura, si es la primera vez que la acompaña de un proceso de seguimiento y verificación a las órdenes que emite. Este cambio marcó un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional porque no se limitó la Corte a describir y declarar una situación, sino por el contrario se posesionó como lo que Fraser ha denominado público fuerte⁴³⁸, creando un proceso de seguimiento continuo y detallado a las ordenes emitidas que dentro del proceso deliberativo constituyen más que una opinión o sugerencia erigiéndose como políticas públicas del Estado.

Este escenario no ha sido bien recibido por todos los sectores de la sociedad colombiana. El Tribunal ha sido señalado de adjudicarse un poder que no le corresponde y que viene a complementar el que ya había asumido al actuar como organismo de cierre de todas las jurisdicciones, dado que, la Corte tiene la capacidad institucional y funcional de modificar o revocar una sentencia de otra alta Corte asumiendo el “rol de superior jerárquico” de la rama judicial.

⁴³⁸ FRASER, Nancy. “*Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente*”, en Debate feminista, Vol.7, 1993, págs. 52-57.

OCTAVA.- Con la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional y la instauración del proceso de seguimiento, la Corte inicia con un rol de supervisora sobre las acciones u omisiones del poder ejecutivo en cuanto a la protección de derechos de los desplazados forzados. El tribunal le indica al Gobierno los derroteros que debe seguir al fijar los criterios que indicaran cuando se considera protegido el derecho.

En los once años que lleva vigente el proceso ha propiciado un constitucionalismo asistencialista que ha llenado de esperanzas a los desplazados. Ellos sintieron que por fin alguien los escuchaba, los representaba y protegía. Así, aunque los beneficios a la protección material de los derechos no han sido realmente significativos si se califica como una ventaja el hecho que la Corte ha logrado incluir a los desplazados en la sociedad colombiana como ciudadanos dignos de protección y dentro del concepto de víctimas.

La Corte logró dotar al proceso de esperanza para esas víctimas del desplazamiento. En un entorno de desesperanza generalizada muchos de los desplazados sintieron esperanza con la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional. Los efectos indirectos de la sentencia T-025, pionera en el país, y el proceso de seguimiento se constituyen como un elemento importante al generar optimismo y esperanza en la situación de millones de personas desplazados en el país, dado que, este es un elemento decisivo para cualquier intento de cambio social⁴³⁹, como el que pretende conquistar la Corte.

Al suscitar la participación de los afectados dentro de las altas esferas del país, el sentimiento de impotencia entre los desplazados se aminoró. Los desplazados en estos años han actuado con menos desespero, ya no son frecuentes las noticias de las tomas de instituciones, aunque, en septiembre del presente año se tomaron la terminal 2 del

⁴³⁹ FROMM, Erich. *La revolución de la esperanza: hacia una tecnología humanizada*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2005, págs. 9-34.

aeropuerto de la ciudad de Bogotá para exigir sus derechos. No obstante es más común escuchar sobre las asociaciones entre ellos para exponer sus necesidades y ayudar en la construcción de políticas públicas para lograr un cambio en sus vidas.

NOVENA.- Aunque han pasado varios años, en este proceso es muy prematuro aún establecer los efectos o cambios que se han producido por el mismo. La crisis del desplazamiento en Colombia es muy grave y aunque se ha avanzado en el reconocimiento de la crisis humanitaria y sus víctimas, aun no se han dado pasos significativos que originen cambios en el proyecto de vida de los desplazados. Si bien, han logrado un espacio en la sociedad, en la agenda del Gobierno y algunas leyes propias no gozan efectivamente de los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991.

El fruto de este proceso en Colombia ha sido los espacios inclusivos de debate que mediante un proceso dialógico atrajo a las víctimas del desplazamiento a la deliberación en el rediseño de políticas públicas. En principio, los desplazados sintieron como un logro el llegar hasta la Corte para ser escuchados y hacer valer sus derechos pero hoy en día consideran que ese espacio está permeado por una retórica jurídica que no logran entender.

Actualmente el proceso participativo, sin embargo, la evidenciado una desventaja que ya ha sido identificada por académicos, la elitización del lenguaje del mismo. Los desplazados se han desanimado con el proceso de seguimiento porque sienten que sus peticiones son poco escuchadas y porque además muchas veces ya no entienden el lenguaje que se usa dentro de las órdenes, los autos y las audiencias de seguimiento. Lo anterior también ha contribuido a la aparición de los “tutelologos” en Colombia aumentando el precio del proceso para reclamar los derechos propios de los desplazados, dado que, deben acudir a las personas que manejan ese lenguaje para solicitar sus derechos.

Dentro de las desventajas también se identificó que hay muchas personas que en el país anhelan el estatus de víctima y se han adelantado investigaciones porque se ha identificado que se están prefabricando falsas víctimas de desplazamientos que nunca existieron que buscan interponer recursos como desplazados para adquirir beneficios e indemnizaciones fraudulentamente.

DÉCIMA.- El aparente triunfo del reconocimiento de indemnizaciones de los desplazados radica el despliegue normativo y jurisprudencial que ha desarrollado la Corte Constitucional que conminó a la Nación a formular políticas, proyectos y programas verificables en términos de resultados frente a la población desplazada, que no sólo se encontraba afectada por el hecho del desplazamiento sino por la incapacidad de cohesión sistemática y reiterada de las autoridades con competencia para asistirlos que los victimiza aún más.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado por asistencia humanitaria se puede producir por el no cumplimiento de las obligaciones inmediatas y las obligaciones programáticas y prestacionales derivadas de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, la atinente a la incapacidad de cohesión y re-victimización se va desmontar con la sentencia T-025 de 2004, el proceso de seguimiento y la expedición de la ley 1448 de 2011 que colocan al Gobierno en posición de demostrar que se encuentra eliminando las practicas sistemáticas y reiteradas que violan los derechos de los desplazados y que darían lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado.

Esta nueva ley de víctimas instauró nuevas instituciones propias con la responsabilidad de diseñar y ejecutar estrategias y políticas de atención a la población desplazada, así como, a todas las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, sin

embargo esta ley tampoco cuenta con las garantías suficientes para su instrumentalización. La esperanza que genera la expedición de la ley de víctimas demuestra el poder del simbolismo y la seducción del derecho porque como se mencionó en el último capítulo actúa como conjuro para alimentar el deseo de la existencia de la dignidad humana.

En este sentido el proceso de seguimiento ha avivado el deseo de los desplazados por afincar su dignidad humana. A través de la superestructura implantada por la Corte para intentar articular y coordinar a las instituciones se creó, aparte del fetichismo legal, un fetichismo jurisprudencial que se aferran a la sentencia T-025 y al proceso de seguimiento para lograr cambios sociales y transformaciones de su propia realidad. Si bien se confiesa que la esencia de este proceso no ha logrado cambios macro sociales para los desplazados que aún no lograr gozar de sus derechos.

DECIMOPRIMERA.-Las órdenes simples y complejas que obligan a construir y aplicar una política pública encaminada a cumplir con indicadores de goce efectivo no han entregado resultados con la velocidad que la crisis humanitaria de los desplazados forzados por la violencia requiere. El 14 de septiembre de 2015 se realizó una nueva audiencia de seguimiento en la Corte Constitucional, si bien los resultados de la Corte Constitucional, aún no son de conocimiento público, si se conoce que la Directora de la Unidad de Víctimas Paula Gaviria solicitó el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional debido a los avances inéditos en cuanto a atención, asistencia y reparación integral en los derechos de salud, educación y alimentación. Así como, en lo referente a la

coordinación del Estado, el fortalecimiento institucional, la participación, el registro y gestión de la información, el presupuesto y la financiación⁴⁴⁰.

No obstante, el Procurador General de la Nación pidió que se mantenga el Estado de Cosas Inconstitucional porque no se ha cumplido con los parámetros para la atención de los desplazados fijados por la sentencia T-025 de 2004⁴⁴¹. Debido a la situación actual de los desplazados internos forzados por la violencia no se considera que las falencias identificadas por los jueces constitucionales hace once años hayan variado y las víctimas siguen viviendo en condiciones inhumanas distando mucho de los resultados esperados.

DECIMOSEGUNDA.- De levantarse el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia consideramos que la Corte estaría usando el desplazamiento forzado como una oportunidad política para mostrar “resultados” y opacar los escándalos que evidenciaron la polarización interna que existe en la institución y las denuncias de corrupción dentro de la figura de la revisión de la tutela. Una vez más los desplazados serían objeto de oportunidad política, de presentarse esa situación la Corte abandonaría la lucha del goce real y efectivo de los derechos de esta población para obtener credibilidad y volver a ganar la percepción positiva de los ciudadanos como institución de justicia sólida y creíble.

El proceso debe continuar. Aunque el proceso liderado por la sala especial de seguimiento a la T-025 se quedó en una posición intermedia o de permeabilización, sin una

⁴⁴⁰ UNIDAD DE VÍCTIMAS. “Gobierno nacional solicitó levantamiento parcial del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con desplazamiento forzado”, Véase en <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/4082-gobierno-nacional-solicito-levantamiento-parcial-del-estado-de-cosas-inconstitucional-en-relacion-con-desplazamiento-forzado> [con acceso el 20 de octubre de 2015]

⁴⁴¹ PERIÓDICO EL ESPECTADOR, “Procuraduría General “rajó” medidas de atención a población desplazada” en periódico el Espectador, Bogotá, 14 de septiembre de 2015. Véase en <http://www.elspectador.com/noticias/judicial/procuraduria-general-rajo-medidas-de-atencion-poblacion-articulo-586011> [con acceso el 20 de octubre de 2015]

ejecución integral por parte del Gobierno se debe seguir exigiendo resultados, sin embargo, se considera que el escenario debe variar un poco y la Corte debe perder un poco de protagonismo y no ser la única autoridad pública que oiga el grito de dolor de los desplazados.

Se propone que se continúe con el proceso de seguimiento pero que se delegue el liderazgo de la Sala de Seguimiento de la T-025 a una Consejería Constitucional que se componga de las personas que tienen conocimientos técnicos que hacen parte de la sala, representantes de la sociedad civil, de instituciones académicas, de los desplazados y de los representantes de las instituciones del Gobierno con competencia en el tema. Adicionalmente, se considera que se debe invitar a tres magistrados de la Corte Constitucional como veedores del proceso.

Un cambio importante con esta Consejería deriva en que se le quita el poder a la Corte de entregar las directrices de la política pública al Gobierno, así como se le aliviana la carga del seguimiento al proceso. Los directivos de esta Alta Consejería los deberían nombrar los representantes de los desplazados con la sala plena de la Corte Constitucional. Las funciones de la Consejería no variarían mucho porque seguiría encargada de la constatación del avance de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno por la violencia en Colombia y del cumplimiento de las ordenes que dio la Corte Constitucional y que puede modificar esta Consejería basada en los resultados de los indicadores de goce de derechos. Igualmente esta Consejería debe tener presencia nacional y local para permear el proceso de fuerza institucional a lo largo del territorio nacional.

El escenario propuesto se presenta como una herramienta legítima y de fortalecimiento al proceso que inicio la Corte. Con la autonomía se busca mayor

implementación instrumental por parte del Gobierno que tal vez dentro de otro escenario sienta que no está confrontando su autoridad con la Corte Constitucional. De igual forma, en este escenario autónomo se pueden generar soluciones a nivel macro al no encontrarse bajo la limitación formal y de lenguaje jurídico de la Corte Constitucional en el entorno nacional y local.

BIBLIOGRAFÍA*

* El número que se cita junto a cada referencia bibliográfica reconoce la primera nota que contiene la correspondiente obra de forma completa. [nt.]

ABRISKETA, Joana. “*Los estándares normativos internacionales y la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional Colombiana: su incidencia en la población desplazada*”, en Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, V.10, núm. 10 Edição Especial, 2010, Fortaleza, págs, 149-167. [nt. 48]

AGREDA, Carmen y FLOREZ, Alejandra. “Acompañamiento a los testigos del caso Xamán (Masacre de Aurora, 8 de Octubre Municipio de Chisec Alta Verapaz)”, Guatemala, 2000. Véase en <www.redsalud-ddhh.org> [con acceso el día 1 de febrero de 2012]. [nt. 191]

APONTE CARDONA, Alejandro. “*El desplazamiento forzado como crimen internacional en Colombia. Reglas, principios de interpretación y fórmulas de imputación*”, en Observatorio Internacional de DDR-Ley de Justicia y Paz, Monográfico núm. 1, Madrid-Bogotá-CTIpax, 2009. [nt. 225]

-*Persecución penal de crímenes internacionales: diálogo abierto entre la tradición nacional y el desarrollo internacional*, Edit. Grupo Ibañez, Bogotá, 2010. [nt. 224]

- “Desplazamiento Forzado, sistema interamericano y derecho penal interno hacia una confluencia racional y consistente de diversos ámbitos de protección de derechos humanos”, AMBOS, Kai; ELSNER, Gisela y MALARINO, Ezequiel (Coords)., Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional, Vol. 2, Edit. Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2010, págs. 71-126. [nt. 227]

ATEHORTÚA, Clara y SÁNCHEZ, Luz. “Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del desplazamiento forzado en la comuna 13”, en *Vniversitas*, núm. 117, 2008, Bogotá, págs. 15-40. [nt. 130]

ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel. *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. [nt. 421]

BARRERO BERARDINELLI, Juan Antonio. “La igualdad ante la ley en el caso *Brown v. Board of education (1954)*”, en *Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales*, Vol. 30, 2012, págs. 27-46. [nt. 351]

BASCH, Fernando. “Breve introducción al litigio de reforma estructural. (Documento base para el Seminario “Remedios Judiciales y Monitoreo de Ejecución de Sentencias en el Litigio de Reforma Estructural)”, Buenos Aires, 2010. Véase en <https://www.academia.edu/6997655/BREVE_INTRODUCCI%C3%93N_AL_LITIGIO_DE_REFORMA_ESTRUCTURAL> [con acceso 11 de agosto de 2013]. [nt. 352]

BAXI, Uprenda. “*O Estado de Direito na Índia*”, en *SUR- Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 6, 2007, págs. 1-29. [nt.358]

- “Preliminary Notes on Transformative Constitutionalism”, *Transformative Constitutionalism: Comparing the Apex Courts of Brazil, India and South Africa* en VILHENA, Oscar; BAXI, Uprenda y VILJOEN Frans (Edits.), Edit. Pretoria University Law Press, Pretoria, 2013, págs. 1-47. Véase en <http://www.pulp.up.ac.za/pdf/2013_12/Chapter1_IBSA.pdf> [con acceso el 2 de marzo de 2015]. [nt. 359]

BAZÁN, Víctor. “*En torno a la justicia constitucional en Latinoamérica y algunos desafíos temáticos por afrontar*”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, 2009, N° 75-76, págs. 178 a 212. [nt. 434]

BBC NEWS, “Colombia: un año sin zona de despeje”, en *BBC News*. Londres, 20 de febrero de 2003. Véase en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2785000/2785549.stm> [con acceso el 17 de noviembre de 2012]. [nt. 186]

BERGALLO, Paola. “*Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina*”, en 2005, págs. 5-7. Véase en <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/justicia-y-experimentalismo-la-funcion-remedial-del-poder-judicial-en-el-litigio-de-derecho-publico-en-argentina-paola-begallo.pdf>> [con acceso 12 de septiembre de 2014]. [nt. 363]

BERNAL, César. *Metodología de la Investigación*, Edit. Pearson, Colombia. 2010. [nt. 17]

BLANCO ZUÑIGA, Gilberto Augusto. *De la interpretación legal a la interpretación constitucional*. Edit. Ibañez, Bogotá, 2010. [nt. 386]

BROOKINGS, National and Regional Laws and Policies on Internal Displacement, TURKEY, 2010. Véase en <<http://www.brookings.edu/about/projects/idp/resources/idp-policies-index>> [con acceso el 1 de noviembre de 2013]. [nt. 89]

BOURDIEU, Pierre y TEUBNER, Gunther. *La fuerza del Derecho*. Edit. Siglo del Hombre, Bogotá, 2000. [nt. 430]

BUSHNELL, David. *The making of modern Colombia: a nation in spite of itself*, Edt. University of California Press, 1993. [nt. 97]

BUSTAMANTE PEÑA, Gabriel. Estado de Cosas Inconstitucional y Políticas Públicas. Tesis para optar por el título de Magister dirigida por Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 2006, págs. 12-14. Véase en <<http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/1617/1/BustamantePenaGabriel2011.pdf>> [con acceso 13 de julio de 2014]. [nt. 344]

BUSTAMANTE RÚA, Mónica y SUÁREZ SIERRA, Carlos, Aspectos problemáticos del desplazamiento frente a los derechos a la salud, educación, vivienda y proyectos productivos”, en Derechos de la población desplazada (estudio de caso en la ciudad de Medellín). MUÑOZ RESTREPO, Alba [et al.]. Edit. Universidad de Medellín, Medellín, 2009, págs. 23-38. [nt. 337]

- “Regulación para la atención de población en situación de desplazamiento” en Derechos de la población desplazada (estudio de caso en la ciudad de Medellín). MUÑOZ RESTREPO, Alba [et al.]. Edit. Universidad de Medellín, Medellín, 2009, págs. 69-118. [nt. 158]

CALLE MEZA, Melba. Constitución y Guerra. Una revisión del sistema de derechos fundamentales de Colombia durante el siglo XX. Tesis Doctoral de la Universidad de Zaragoza dirigida por Andrés García Inda. Zaragoza, 2006. Véase en

<dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_tesis?codigo=21613&orden=0> [con acceso el 17 de agosto de 2011]. [nt. 93]

CALLE NOREÑA, Sergio. “Principios rectores de la ley sobre el tratamiento de los desplazados en Colombia” en Desplazados por la Violencia en Colombia: Experiencias, análisis y posibles estrategias de acción en el departamento de Antioquia, Memorias del Foro Internacional “Desplazados internos en Antioquia, CSIP, Medellín, 1998. [nt. 145]

CANTOR, David. *Estrategias para manejar la inseguridad: el retorno de los desplazados*. Edit. Institute of Commonwealth Studies. University of London, Londres, 2010. [nt.341]

CÁRCOVA, Carlos María. “Los jueces en la encrucijada: entre el decisionismo y la hermenéutica controlada”, en revista Jueces para la democracia, núm. 24, 1995, págs. 1-8. [nt. 398]

CASSESE, Antonio. *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*, Edit. Ariel, Barcelona, 1991. [nt. 8]

CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. *Polémicas Constitucionales*. Edit. Legis, Bogotá, 2008. [nt. 12]

- “The Constitutional Protection of IDPs in Colombia”, Judicial protection of internally displaced persons: the Colombian experience, en ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo (coord.), Edit. The Brookings Institution-University of Bern, 2009, págs. 1-48. [nt. 326]

CÉSPEDES-BAÉZ, Lina María. “*Las limitaciones de las palabras de los jueces. el intento fallido del auto 092/08 de caracterizar la violencia sexual en contra de las mujeres como crimen de lesa humanidad en el conflicto armado colombiano*”, en Revista de Derecho Público, Universidad de los Andes, núm. 24, 2010, págs. 1-14. Véase en <https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub89.pdf> [con acceso el 19 de enero de 2012]. [nt. 330]

CHAYES, Abram. “*The role of the judge in public law litigation*” en Harvard Law Review, vol. 89, num. 7, 1976, págs.1281-1284. [nt. 365]

CHURRUCA MUGURUZA, Cristina., “La Prevención del desplazamiento y la política de consolidación de la seguridad democrática: implicaciones para la cooperación internacional”, Desplazamiento en Colombia, Prevenir, asistir, transformar Cooperación internacional e iniciativas locales, CHURRUCA MUGURUZA, Cristina Y MEERTENS Donny, (comp.) Edit. La Carreta Social , Medellín, 2010, págs. 65-72. [nt. 184]

- “*La protección y búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente*” en Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos, Universidad de Deusto-Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, núm. 9, 2011, Bilbao, págs. 15-28. [nt. 62]

CIRERA FORTEA, María., *Los desplazados internos: un problema internacional*, Edit. Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, 2006. [nt. 21]

COHEN, Roberta. “*Los Principios Rectores de los desplazamientos internos: un nuevo instrumento para las organizaciones internacionales y las ONG*”, en Revista Migraciones Forzadas, núm. 2, 1998, págs. 31-33. [nt. 63]

-“*The Guiding Principles: how do they support IDP response strategies?*”,
noviembre de 2001. Véase en <
<http://www.brookings.edu/research/speeches/2001/11/09humanrights-cohen>> [con
acceso el 2 de abril de 2013]. [nt. 80]

COHEN, Roberta y DENG, Francis. “*Orígenes y desafíos*”, en *Revista Migraciones Forzadas*, Edición especial, 2008, págs. 4-5. [nt. 41]

CONFERENCIA DE REACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES
FRENTE AL DESPLAZAMIENTO INTERNO DE PERSONAS EN LAS AMÉRICAS,
preparada por Roberta Cohen. Véase en <<http://www.oas.org/juridico/Spanish/cohen.html>>
[con acceso el 17 de febrero de 2012]. [nt. 142]

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Informe Sala Especial de
Seguimiento a los 10 años de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional, 2014.
Véase en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.PDF>> [con acceso el 16 de
octubre de 2015]. [nt. 332]

COURITS, Christian. “El caso “Verbitsky: ¿nuevos rumbos en el control judicial de
la actividad de los poderes políticos?”, *Colapso del sistema carcelario*, ABRAMOVICH,
Victor (Dir.), Edit. XXI Siglo editores, Buenos Aires, 2005, págs. 91-120 [nt.364]

DENG, Francis y McNAMARA, Dennis., “*Respuestas internacionales y nacionales
a la difícil situación de los DI*”, en *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 10, 2001, pág. 13.
[nt. 71]

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. - *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación, Bogotá. Véase en <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>> [con acceso el 23 de febrero de 2015]. [nt. 294]

EZQUIAGA GANUZAS, Francisco. *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, Edit. México Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D. F., 2006. [nt. 248]

FALLA LY, Miguel Enrique y ZAPATA TELLO, Sergio Enrique. “*Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú: Análisis jurisprudencial y Derecho Comparado*”, en Revista Sapere, núm. 7, 2014. [nt. 361]

FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos. “*El Daño al proyecto de vida*”, en Revista Jurídica, Vol. XXXI, núm. 3, 2000, Puerto Rico, págs. 1-36, [nt. 58]

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón*. Edit. Trotta, Madrid, 2011. [nt. 433]

FISS, Owen. “*The Supreme Court, 1978 Term. foreword: The Forms of Justice*”, en Harvard Law Review, vol. 93, núm. 1, 1979, págs. 1-58. Véase en <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss_papers> [con acceso 15 de agosto de 2013]. [nt. 366]

- *El Derecho como razón pública*. Edit. Marcial Pons, Madrid, 2007.

[nt. 349]

FRASER, Nancy. “*Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente*”, en *Debate feminista*, Vol.7, 1993, págs. 23-58. [nt. 438]

FROMM, Erich. *La revolución de la esperanza: hacia una tecnología humanizada*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2005. [nt. 439]

FULLER, Lon. “The Forms and Limits of Adjudication”, en *Harvard Law Review*, vol. 94, núm. 2, 1978, págs. 353 -409. Véase en < <http://people.rit.edu/wlrgsh/Fuller.pdf>> [con acceso 15 de agosto de 2013]. [nt. 367]

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, “*Historia de los procesos de diálogo y negociación en Colombia, Canje e intercambio humanitario: hechos y propuestas del Gobierno Nacional y de los grupos armados insurgentes*”, en *Boletín de Paz* núm. 1, Véase en <www.ideaspaz.org> [con acceso el 22 de junio de 2011]. [nt. 189]

GARCÍA AMADO, Juan Antonio. *Teorías de la tópica jurídica*, Edit. Civitas, Madrid, 1988. [nt. 422]

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Prólogo a Tópica y Jurisprudencia*. Edit. Taurus, Madrid, 1964, pág. 11 Obra traducida al español por Luis Diez Picazo. [nt. 420]

GARCÍA MARQUEZ, Gabriel. *Boletín cultural* núm. 158, Madrid, 1995. Véase en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13847555>> [con acceso el 9 de septiembre de 2014]. [nt. 4]

GARCÍA MORELOS, Gumesindo. “*La Corte Constitucional de Sudáfrica y los derechos fundamentales*”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 8, 2007, págs. 175-187. [nt. 355]

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *La eficacia simbólica del Derecho*. Edit. Penguin Random, Bogotá, 2014. [nt. 429]

GARGARELLA, Roberto. “*¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?*”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, vol. 28, 2006, págs. 9-32. [nt. 323]

- “La dificultosa tarea de la interpretación constitucional”, *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, GARGARELLA Roberto (coord), Tomo I. Edit, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, cap. XX. [nt.348]

-“Toma de tierras: de Grootboom al Indoamericano”, *Seminario de teoría constitucional y filosofía política*, 2011. Véase en <seminariogargarella.blogspot.com/2011/07/toma-de-tierras-de-grootboom-al.html> [con acceso 15 de agosto de 2013]. [nt. 356]

GODED, Mónica. “El marco económico y social: los costes del conflicto en términos de desarrollo humano”, en *Colombia en su laberinto: una mirada al conflicto*, GÓMEZ ISA, Felipe (Dir.), Edit. Catarata, Madrid, 2008, págs. 51-84. [nt. 113]

GÓMEZ MEJIA, Santiago., *Partidos políticos, construcción nacional y conflicto armado en Colombia*, Edit. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2006. [nt. 91]

GÓMEZ RODRÍGUEZ, Jessika. “*El estado actual de la participación en la ley de víctimas*”, en Seminario Virtual Caja de Herramientas, 2012. Véase en <<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0302/articulo07.html>> [con acceso 10 de abril de 2015]. [nt. 342]

GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge. El camino hacia la categorización del desplazado como sujeto especial de derechos. Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de abogado de la Universidad Javeriana. Bogotá, 2002. Véase en <<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-56.pdf>> [con acceso el 10 de julio de 2013]. [nt. 210]

GOODWIN-GILL, Guy y McADAM Jane, *The Refugee in International Law*, Edit. Oxford University Press, Oxford, 2007. [nt. 25]

GUATAQUÍ ROA, Juan Carlos. “¿Cómo medir la magnitud del problema? La dimensión del desplazamiento en Colombia: la problemática del sistema de registro y caracterización de la población desplazada”, Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Coord); Edit.Uniandes, Bogotá, 2009, págs. 38-71. [nt. 180]

GUERRERO USEDA María Eugenia, GUERRERO BARÓN Martha y NISIMBLAT Nattan., “*Indicadores de goce efectivo de derechos en familias desplazadas por la violencia en Colombia. Acción pública*”, en Studiositas, Volumen 5, núm.1, 2010, págs, 39-59. [nt. 176]

HAURIUO, André. *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Edit. Ariel, Barcelona, 1971. [nt. 5]

HÖGLUND KRISTINE., “*Violencia y negociaciones de paz: Hacia una comprensión de las crisis inducidas por la violencia en Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica y Sri Lanka*”, en *Papel Político*, núm. 17, Facultad de Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Javeriana, 2005, Bogotá, págs. 11-32. Véase en <<http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/11-32.pdf>> [con acceso el 7 de febrero de 2012]. [nt. 188]

HUMAN RIGHTS WATCH, “Informe Mundial 2015: los derechos valen aun en épocas difíciles”, Enero de 2015, pág. 167. Véase en <http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2015_web.pdf > [con acceso el 13 de septiembre de 2015]. [nt. 407]

HURTADO DE BARRERA, Jacqueline. *Metodología de la Investigación – Guía para la comprensión holística de la ciencia*, Edit. Quirón, Bogotá –Caracas. 2010. [nt. 18]

IBAÑEZ LONDOÑO, Ana María y VELÁSQUEZ, Andrea. El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas. Edit. CEPAL, series políticas sociales núm. 145, Santiago de Chile, 2008, pág, 57. [nt. 170]

INSUASTY DELGADO, Nathalia Carolina. “*Análisis de la capacidad institucional municipal en Colombia frente a los derechos de educación y vivienda de la población desplazada*”, *Revista Punto de Vista*, núm. 5, 2012, págs. 95-118. [nt. 336]

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, Norwegian Refugee Council, “Internal Displacement, Global Overview 2015, People Internally displaced by conflict and violence”, Mayo de 2015. Véase en <<http://www.internal->

displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf> [con acceso el 17 de julio de 2015]. [nt. 19]

JARAMILLO, Sergio. “*La paz territorial*”, Conferencia dictada en la Universidad de Harvard en marzo de 2014 en OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Entérese del Proceso de Paz, *Op. cit*, págs. 11-16. [nt. 297]

KÄLIN, Walter. “*How Hard is Soft law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework*”, Presentation at Roundtable Meeting Ralph Bunche Institute for International Studies CUNY Graduate Center, diciembre de 2001, pág. 1-8. Véase en <<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/Kaelin12-19-01.pdf>> [con acceso el 10 de abril de 2013.] [nt. 76]

- “*Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations*”, en *Studies in Transnational Legal Policy*, núm. 38, 2008, Washington, DC. Véase en <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/5/spring-guiding-principles/spring_guiding_principles.pdf> [con acceso el 11 de octubre de 2013] [nt. 81]

KÄLIN, Walter y SCHREPFER, Nina. “*Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*”, en *Legal and protection policy research series - Division of international protection del ACNUR y University of Bern*, febrero de 2012, Suiza, págs. 1-80. Véase en

<<http://www.refworld.org/pdfid/4f38a9422.pdf>> [con acceso el 14 de abril de 2013]. [nt. 64]

KORN, David Adolph. *Exodus Within Borders*, Edit. The Brookings Institution, Washington D.C., 1999. [nt. 39]

LAMPREA MONTEALEGRE, Everaldo. *Derechos en la práctica: Jueces, litigantes y operadores de políticas de salud en Colombia (1991-2014)* Edit. Uniandes, Bogotá, 2015. [nt. 373]

LATORRE IGLESIAS, Edimer Leonardo. *Litigio estructural y experimentalismo jurídico: Análisis sociojurídico por la sentencia T-025 en la población desplazada*, Edit. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 2015. [nt. 414]

LEAL BUITRAGO, Francisco., “*La política de seguridad democrática 2002-2005*”, en Revista Análisis Político, Instituto de Estudios Político y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, núm. 57, 2006, págs, 3-30. [nt. 268]

LEMAITRE RIPOLL, Julieta. *El derecho como conjuro Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Edit. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, Bogotá, 2009. [nt. 416]

LÓPEZ MEDINA, Diego. *El Derecho de los Jueces*. Edit. Legis, Bogotá, 2006. [nt. 393]

MEDINA EDUARDO, “*La restitución de la propiedad en Colombia*”, en Revista Migraciones Forzadas Online, núm. 42, 2012. Véase en <

<http://www.fmreview.org/es/prevencion/medina> > [con acceso el 17 de noviembre de 2013]. [nt. 90]

MEJÍA QUINTANA, Oscar. “Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia”, *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*, HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo (Dir.) Edit. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007, págs. 235-256. [nt. 374]

MENDIA, Irantzu. *Definición de desplazados internos*, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Véase en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/74>> [con acceso el día 22 de mayo de 2012]. [nt. 30]

MOONEY, Erin. “*The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern*” en *Refugee Surver Quarterly*, núm. 24, Issue 3, 2005, Oxford, págs, 9-26. Véase en <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/articles/2005/fall_humanrights_mooney/9.pdf> [con acceso el 2 mayo de 2011]. [nt. 43]

NACIONES UNIDAS. *ABC de las Naciones Unidas*, Edit. ONU, Nueva York, 1998. [nt. 23]

NAGLE, Luz., “*Placing blame where blame is due: the culpability of illegal armed groups and narcotraffickers in Colombia’s environmental and human rights catastrophes*”. En *William & Mary Environmental. Law & Policy Review*. Núm. 29, 1, 2004. Veáse en <<http://scholarship.law.wm.edu/wmelpr/vol29/iss1/3>> [con acceso el 11 de agosto de 2013]. [nt. 139]

NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Edit. Temis, Bogotá, 2000. [nt. 6]

NOGUERA FERNANDEZ, Albert y CRIADO DE DIEGO, Marcos. “*La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina*” en Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol.13, núm. 1, 2011, págs. 15-49. [nt. 372]

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Entérese del Proceso de Paz, 2014. Véase en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterese_del_proceso_de_paz_version_imprimible.pdf [con acceso el 2 de febrero de 2015]. [nt. 293]

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. Edit. Temis, Bogotá, 2004. [nt. 383]

PERAL FERNÁNDEZ, Luis., *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Edit. Trotta, Madrid, 2001. [nt. 32]

PÉREZ-LUÑO, Antonio. “*La Generaciones de Derechos Humanos*”, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 10, 1991, págs. 203-217. Véase en <http://www.cepc.es/Inicio_libros.asp> [con acceso el 8 de octubre de 2014]. [nt. 10]

PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Edit. Marcial Pons, Madrid, 1994. [nt. 314]

PERIÓDICO EL ESPECTADOR, “El riesgo mortal de ser defensor en Colombia” en periódico el Espectador, Bogotá, 17 de agosto de 2014. Véase en <<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-riesgo-mortal-de-ser-defensor-colombia-articulo-511224>> [con acceso el 20 de septiembre de 2015]. [nt. 426]

- “Procuraduría General “rajó” medidas de atención a población desplazada” en periódico el Espectador, Bogotá, 14 de septiembre de 2015. Véase en <<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/procuraduria-general-rajo-medidas-de-atencion-poblacion-articulo-586011>> [con acceso el 20 de octubre de 2015]. [nt. 441]

PERIÓDICO EL PAÍS, “El drama migratorio sacude a Europa”, en Periódico el País. Madrid, 3 de septiembre de 2015. Véase en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/02/actualidad/1441203082_093795.html> [con acceso el 9 de septiembre de 2015]. [nt. 2]

PERIÓDICO EL TIEMPO, “La justicia en su nivel más bajo de imagen favorable” en Periódico el Tiempo, 14 de septiembre de 2014. Véase en <<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/encuestas-gallup-sobre-la-justicia-en-colombia/14530075>> [con acceso el 14 de septiembre de 2015]. [nt. 412]

- “Escándalo sacude a la Corte Constitucional” en Periódico el Tiempo, 28 de febrero de 2015. Véase en <<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/corrupcion-en-corte-constitucional/15313815>> [con acceso el 14 de septiembre de 2015]. [nt. 410]

- “Así ganó Human Rights Watch el pulso por el fuero militar en Colombia”, en Periódico el Tiempo. Bogotá, 15 de abril de 2015. Véase en <<http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/fuero-penal-militar-asi-gano-human-rights-watch-el-pulso-por-el-fuero-penal-militar-en-colombia/15575037>> [con acceso el 13 de septiembre de 2015]. [nt. 408]

- “Corte de cuentas a las políticas de atención a desplazados” en Periódico el Tiempo, 15 de septiembre de 2015. Véase en <<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/desplazamiento-en-colombia-audiencia-en-la-corte/16374559>> [con acceso el 16 de octubre de 2015]. [nt. 340]

PHUONG, Catherine. *The International protection of internally displaced persons*, Edit. Cambridge University Press, Cambridge, 2010. [nt. 79]

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Política de Defensa y Seguridad Democrática, Bogotá, 2003, punto 36. Véase en <<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>> [con acceso el 25 de mayo de 2012]. [nt. 266]

- *Informe al Congreso de la República- DAPRE*. 2014. Véase en <<http://wsp.presidencia.gov.co/Publicaciones/Documents/InformeDapre2014.pdf>> [con acceso el 20 de febrero de 2015]. [nt. 296]

PRIETO, Rafael., “*Conflicto armado en Colombia y desplazamiento forzado: ¿qué protección?*”, Revista IIDH, núm.. 28, 1998, San José, págs. 39-67. [nt. 141]

PUGA, Mariela. *Litigio y Cambio Social en Argentina y Colombia*, Edit. CLACSO, Buenos Aires, 2012, Págs. 13-20. Véase en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20120308124032/Puga.pdf>> [con acceso 13 de agosto de 2013]. [nt. 307]

RAMIREZ, Juan Antonio. “*Acerca de unas lágrimas (otra historia con Guernica)*”, en Anuario del Departamento de Historia y Teoría del Arte, núm. 13, 2001, págs. 195-210. [nt. 436]

REALES, Clara Elena. “Design and Implementation of the Orders Issued in Decision T-025 of 2004: An Assessment of the Process”, Judicial protection of internally displaced persons: the Colombian experience, en ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo (coord.), Edit. The Brookings Institution-University of Bern, 2009, págs. 49-88. [nt. 313]

REVISTA DINERO, “La crisis de Grecia en cifras”, en *Revista Dinero*, Bogotá, 22 de junio de 2015. Véase en <<http://www.dinero.com/internacional/articulo/algunas-cifras-sobre-crisis-grecia/209738>> [con acceso el 9 de septiembre de 2015]. [nt. 3]

REVISTA SEMANA, “Falla con excusa”, en *Revista Semana*, Bogotá, 8 de febrero de 1999. Véase en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/falla-con-excusa/38445-3>> [con acceso el 9 de febrero de 2012]. [nt. 187]

- “La justicia tocó fondo”, en *Revista Semana*. Bogotá, 7 de marzo de 2015. Véase en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/la-justicia-toco-fondo/420109-3>> [con acceso el 14 de septiembre de 2015]. [nt. 411]

- “¿Dónde está la autoridad en Colombia?”, en Revista Semana. Bogotá, 15 de marzo de 2015. Véase en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/donde-esta-la-autoridad-en-colombia/420951-3>> [con acceso el 14 de septiembre de 2015]. [nt. 424]

- “Expulsados de ida y vuelta”, en Revista Semana, Bogotá, 5 de septiembre de 2015. Véase en <<http://www.semana.com/opinion/articulo/antonio-caballero-expulsados-de-ida-vuelta/441227-3>> [con acceso el 9 de septiembre de 2015]. [nt. 1]

REYES, Gerardo. “Cabos sueltos en la muerte de Lara Bonilla”, en *Periódico El Nuevo Herald*, Miami, 12 de septiembre de 2000. Véase en <<http://www.elnuevoherald.com/gerardo-reyes/story/128221.html>> [con acceso el 20 de mayo de 2013]. [nt. 108]

RODRIGUEZ FRANCO, Diana y RODRIGUEZ GARAVITO, César “Y los desplazados, ¿Qué?”, en *Periódico el Tiempo*, 12 de julio de 2012. Véase en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3522563>> [con acceso el 1 de septiembre de 2014]. [nt. 15]

RODRIGUEZ GARAVITO, César. “¿Cuándo cesa el Estado de Cosas Inconstitucional del desplazamiento?”, *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Coord); Edit. Uniandes, Bogotá, 2009, págs. 434-492. [nt. 302]

-“La tutela de los desplazados”, en *Periódico el Espectador*, 4 de marzo de 2014. Véase en < <http://www.elespectador.com/opinion/tutela-de-los-desplazados-columna-478507>> [con acceso el 31 de agosto de 2014]. [nt. 14]

RODRÍGUEZ GARAVITO, César y CELESTE, Kauffman. *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategia para los jueces, funcionarios y activistas*, Edit. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Bogotá, 2014. [nt. 322]

RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. “El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)”, Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. RODRÍGUEZ GARAVITO, César (Coord), Edit.Uniandes, Bogotá, 2009, págs. 14-37. [nt. 388]

- *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Edit. Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2010. [nt. 118]

-*Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global*, Edit. Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2015. [nt. 304]

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. “*Movimientos migratorios y movimientos forzados de personas en el mundo contemporáneo*”, en *Revista do Instituto Brasileiro de Diretos Humanos*, V.10, núm.10 Edição Especial, 2010, Fortaleza, págs, 121-148. [nt. 50]

RUIZ OREJUELA, Wilson. *Responsabilidad Extracontractual*. Edit. Ecoe, Bogotá. 2008. [nt. 401]

SAFFON, María Paula y GARCIA-VILLEGAS, Mauricio. “*Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia*” en Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, vol.13, núm.1, 2011, págs. 75-107 Véase en <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792011000100004&lng=en&nrm=iso> [con acceso el 30 de septiembre de 2015]. [nt. 431]

SALAMANCA, Manuel E. “Un ajedrez al conflicto armado colombiano” en Colombia en su laberinto: una mirada al conflicto, GÓMEZ ISA, Felipe (Dir.), Edit. Catarata, Madrid, 2008, págs. 17-50. [nt. 103]

SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz. El Estatuto Constitucional del Desplazado Interno en Colombia. Tesis Doctoral de la Universidad Carlos III de Madrid dirigida por Luis Peral Fernández y Pablo Pérez Tremps, Getafe, 2007. Véase en <<http://hdl.handle.net/10016/5216>> [con acceso el 27 de abril de 2012]. [nt. 150]

- “*Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido del soft law para la gestión del desplazamiento forzado*”, en Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, núm. 35, 2009, págs. 11-32. [nt. 21]

SANZ BAYÓN, Pablo. “*Sobre la tópica jurídica en Viehweg*”, en Revista telemática de Filosofía del Derecho, núm. 16, 2013, págs. 83-108. Véase en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2252866> [con acceso el 13 de agosto de 2015]. [nt. 419]

SUESCÚN SOLEDAD, Javier. “*Las migraciones forzadas: el desplazamiento interno en Colombia*” en Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada, núm. 41, 2007, 173-189. [nt. 132]

TAJADURA TEJEDA, Javier. “Retos y desafíos de la justicia constitucional en los umbrales del Siglo XXI”, Visión iberoamericana del tema constitucional, Edit. Fundación Manuel García Pelayo, 2003, Caracas. [nt. 428]

THOUMI, Francisco. *Illegal drugs, economy and society in the Andes*, Edit. The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos, 2003. [nt. 97]

TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, Soledad., “La situación Jurídica Internacional de los Pueblos Indígenas” en Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. núm. 5, Edit. UPV, 2004, San Sebastián. [nt. 148]

TORROJA, Helena. *El reconocimiento internacional del Derecho al Medio Ambiente en el ámbito Universal* en Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente, IVAP, Diputación Foral de Bizkaia y UNESCO Etxea, Bilbao, 1999. [nt. 9]

TUITT, Patricia. *False Images - The Law's Construction of the Refugee*, Edit. Pluto Press, London, 1996. [nt. 21]

TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Edit. Princeton University Press, Princeton, 2009. [nt. 369]

UNIDAD DE VÍCTIMAS. “Gobierno nacional solicitó levantamiento parcial del Estado de Cosas Inconstitucional en relación con desplazamiento forzado”, Véase en

<http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/4082-gobierno-nacional-solicito-levantamiento-parcial-del-estado-de-cosas-inconstitucional-en-relacion-con-desplazamiento-forzado> [con acceso el 20 de octubre de 2015]. [nt. 440]

UPRIMNY YEPES, Rodrigo. “The Enforcement of social Rights by the Colombian Constitutional Court: Cases and Debates”, *Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?*, GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (Coord), Edit. Aldershot, England., 2006, págs. 127-151. [nt. 376]

- “*La Judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos*” en SUR- Revista Internacional de Derechos Humanos, núm. 6, 2007, págs. 53-69. [nt. 378]

URREGO ARDILA, Miguel., “*La crisis del Estado Nacional en Colombia, la perspectiva del Estado y sus funciones*” en Diálogos de Saberes, núm. 22, 2005, Barranquilla. [nt. 94]

URRUTIA ASUA, Gorka. “El desplazamiento forzado interno: una constante en la generación de víctimas” en *Colombia en su laberinto: una mirada al conflicto*, GÓMEZ ISA, Felipe (Dir.), Edit. Catarata, Madrid, 2008, págs. 245-292. [nt. 120]

VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés. “*Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y la labor del juez constitucional en sede de acción de tutela: El llamado Estado de Cosas Inconstitucional*”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, 2003, Chile págs. 203-228. [nt. 311]

VIDAL LÓPEZ, Roberto. *Derecho Global y Desplazamiento Interno*, Edit. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C., 2007. [nt. 21]

WEISS, Thomas; FORSYTHE, David y COATE, Roger. *The United Nations and changing Worlds Politics*, Edit. Westview Press, Estados Unidos, 2001. [nt. 61]

- “*International efforts for IDP after a decade: what next?*”, en International Symposium on The Mandate of the Representative of the UN Secretary-General on Internally Displaced Persons: taking stock and charting the future. The Brookings Institution– SAIS Project on Internal Displacement, 2002, Viena, págs. 1-93. Véase en <http://www.brookings.edu/~media/research/files/speeches/2002/12/12-displacement-deng/20021212_displacement.pdf> [con acceso el 10 de abril de 2013]. [nt. 65]

WILSON, Bruce, “*Institutional Reform and Rights Revolutions in Latin America: The Cases of Costa Rica and Colombia*”, en *Journal of Politics in Latin America* Vol. 1 núm. 2, 2009, págs. 59-85. Véase en <<http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/40/40>> [con acceso el 1 de septiembre de 2014]. [nt. 375]

YAMIN, Alicia Ely; PARRA-VERA, Oscar y GIANELLA, Camila. *Colombia judicial protection of the right to health: an elusive promise?*, *Litigating Health Right. Can Courts brings more justice to health?*, YAMIN, Alicia Ely y GLOPPEN, Siri (eds). Edit. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2011, págs. 123. [nt. 346]

ZULUAGA NIETO, Jaime. “*Antecedentes y tendencias del desplazamiento forzoso en Colombia*” en *Desplazados por la Violencia en Colombia*, TASSARA, Carlos;

JIMENEZ CASTRILLÓN, Dalia María; GRANDO, Luigi y ZULUAGA TORRES, Yolanda, (Comp.), Edit. Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), Medellín, 1999. [nt. 106]

- **DOCUMENTOS INTERNACIONALES**

ACNUR. “*The State of The World's Refugees 2006: Human Displacement in the New Millennium*”, 2006, pág. 17. Véase en <<http://www.unhcr.org/4444afc50.html>> [con acceso el 27 de julio de 2011]. [nt. 56]

-“*Policy Framework and Implementation Strategy: UNHCR's role in support of an enhanced inter-agency response to the protection of internally displaced persons*”, EC/58/SC/CRP.18, 4 de junio de 2007. Véase en <<http://www.unhcr.org/46641fff2.html>> [con acceso el 20 de junio de 2011]. [nt. 53]

- “*La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR*”, Reunión Consultiva Oficiosa, 27 de diciembre de 2007. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7694>> [con acceso el día 21 de julio de 2012]. [nt. 29]

- “*60 años y seguimos adelante*”, en Tendencias Globales, 2010. Véase en <http://acnur.es/PDF/7557_20120403135856.pdf> [con acceso el 27 de julio de 2011]. [nt. 56]

-Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género, Colombia, 2010. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7394>> [con acceso el 1 de septiembre de 2014]. [nt. 16]

- “*Handbook for the protection of Internally Displacement Persons*”, 2010, pág. 1-557. Véase en <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/IDP%20Handbook_FINAL%20All%20document_NEW.pdf> [con acceso el 21 de agosto de 2011]. [nt. 78]

- ¿A quién ayuda? Desplazados Internos. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>> [con acceso el 20 de junio de 2015]. [nt. 54]

- “*Mundo en Guerra*” en Tendencias Globales-Desplazamiento Forzado, 2014. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072.pdf?view=1>> [con acceso el 27 de septiembre de 2015]. [nt. 57]

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA/Ser.L/V/II.102 , 26 de febrero de 1999, Tercer informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia, 1999. Véase en <<http://www.cidh.org/pais.esp.htm>> [con acceso el 10 de julio de 2011]. [nt. 195]

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189.

Véase en <http://acnur.es/PDF/0005_20120511114519.pdf> [con acceso el 10 de octubre de 2012]. [nt. 27]

CORTE PENAL INTERNACIONAL, Estatuto de Roma. documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los procèsverbaux de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. El Estatuto entró en vigor el 1o de julio de 2002. Véase en < [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)> [con acceso el 16 de septiembre de 2013]. [nt. 283]

DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS. Adoptado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008>> [con acceso el 8 de agosto de 2011]. [nt. 35]

NACIONES UNIDAS, Doc. E/CN.4/1990/22/Add.1, 24 de enero de 1990. Informe sobre la visita a Colombia realizada por el Relator Especial sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias, 1989. Véase en <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/reex/E-CN-4-1990-22-Add-1.html>> [con acceso el 22 de agosto de 2011]. [nt. 96]

- Doc. E/CN.4/1992/23, 14 de febrero de 1992. *Analytical Report of the Secretary-General on internally displaced persons*. Véase en <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/75550ee91a4fb1ff802566cc005c2c63?Opendocument>> [con acceso el 2 de agosto de 2011]. [nt. 38]

- Doc. E/CN.4/1993/35, anexo, 21 de enero de 1993. *Comprehensive Study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73*. Véase en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/105/95/PDF/G9310595.pdf?OpenElement>> [con acceso el 8 de agosto de 2011]. [nt. 36]

- Doc. E/CN.4/1994/44, 25 de enero de 1994. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. Véase en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/103/45/PDF/G9410345.pdf?OpenElement>> [con acceso el 11 de agosto de 2011]. [nt. 67]

- Doc. E/CN.4/1995/50/Add.1, 3 de octubre de 1994. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994, Sr. Francis Deng. Véase en <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1995-50-ADD-1.html>> [con acceso el 10 de agosto de 2014]. [nt. 123]

- Doc. E/CN.4/1996/52, 22 de febrero de 1996. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. Véase en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/106/78/PDF/G9610678.pdf?OpenElement>> [con acceso el 9 de agosto de 2012]. [nt. 74]

- Doc. E/CN.4/1997/43, 4 de febrero de 1997, Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. Véase en <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=878> [con acceso el 12 de agosto de 2011]. [nt. 68]

- Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. Véase en <http://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/projects/colombia_formacion/files/Cuadernos/Cuaderno_3/9802_Deng_principios_rectores.htm> [con acceso el 23 de julio de 2012]. [nt. 22]

-Resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Véase en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/92/IMG/NR006392.pdf?OpenElement>> [con acceso el 26 de julio de 2012]. [nt. 26]

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Comisión Interamericana de Derechos Humanos- Informes especiales, Colombia 1999, Capítulo VI sobre desplazamiento forzado interno. [nt. 105]

- **INFORMES NACIONALES**

COMISIÓN DE LA VERDAD SOBRE EL HOLOCAUSTO EN EL PALACIO DE JUSTICIA DE BOGOTÁ DEL 6 Y 7 DE NOVIEMBRE DE 1985., “Informe Preliminar”, Bogota, 2006. Véase en <www.verdadpalacio.org.co> [con acceso el 30 de junio 2014]. [nt. 111]

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA, “Derechos Humanos. Desplazados por violencia en Colombia”. Investigación sobre Derechos humanos y desplazamiento Interno en Colombia. Bogotá, 1995. [nt. 129]

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. “Atención a población desplazada por la violencia en Colombia”. Informe de gestión. Bogotá, Enero de 2000 a junio de 2001. Las cifras gubernamentales indican 81.012 personas desplazadas en el primer semestre del año 2001. Nótese que en el año inmediatamente anterior, el gobierno, contabilizó a 51.847 personas y en todo el año 2000 a 128.843, lo que contrarresta con la cifra final del gobierno del año 2001 de 190.454 personas. Con lo cual se puede establecer que en el año 2001 el desplazamiento aumento de forma alarmante. Pág. 8 <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9CD623A8D65125B385256B1E006A2341-govtcol_01jul.pdf> [con acceso 15 de mayo de 2013]. [nt. 260]

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Vicepresidencia de la República, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, “Panorama actual de la Sierra Nevada de Santa Marta y su entorno”. Véase en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_

Regionales/04_03_regiones/sierra_nevada/panoramaactualdelasierranevada.pdf> [con acceso el 7 de mayo de 2013]. [nt. 107]

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. CODHES informa “¿Prevenir o curar?” Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, núm. 33, Bogotá, 5 de diciembre de 2000, Véase en <http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=37&Itemid=50> [con acceso el 11 de mayo de 2013]. [nt. 237]

-CODHES informa “¿Hasta Cuándo?” Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, núm. 35, Bogotá, 17 de abril de 2001. Véase en <http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=38&Itemid=50> [con acceso el 12 de mayo de 2012]. [nt. 236]

-CODHES Informa. “Una sociedad en medio del colapso” Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, núm. 42, Bogotá, 4 de Septiembre de 2002. [nt. 194]

-CODHES informa “ahora por los desplazados” Boletín de prensa de CODHES, Bogotá, 5 de febrero de 2008. Véase en <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2244.pdf?view=1 > [con acceso el 17 de noviembre de 2013]. [nt. 180]

- CODHES informa “¿Hasta Cuándo?” Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, núm. 79, Bogotá, marzo de 2012. Véase

en

<http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1> [con acceso el 12 de mayo de 2013]. [nt. 199]

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia”. Véase en http://www.defensoria.org.co/pdf/informes/informe_6.pdf [con acceso el 12 de junio de 2012] [nt. 214]

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, “Informe de gestión – plan de acción a 30 de junio de 2015”, Junio de 2015, pág. 31. Véase en <<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/INFORME+DE+GESTI%C3%93N+SEGUNDO+TRIMESTRE+v0.03.pdf/2e55f37c-1f22-4931-b1f1-e261d742ede9>> [con acceso el 15 de septiembre de 2015]. [nt. 409]

- **NORMATIVA COLOMBIANA**

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Acuerdo 5, de 15 de octubre de 1992. Véase en <<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/2045455/ACUERDO+05+DE+1992.pdf/1f3c309a-c959-403d-89a5-fd3722403803?version=1.1>> [con acceso el 9 de agosto de 2015]. [nt. 11]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Código Civil Colombiano,
Ley 57 de 1887. [nt. 175]

- Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, de 7 de marzo. Diario Oficial 42745. Véase en <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html> [con acceso el 9 de agosto de 2015]. [nt. 11]

- Ley 387 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”, de 18 de julio. Diario Oficial núm. 43091. Véase en <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0387_1997.html> [con acceso el 21 de noviembre de 2012]. [nt. 155]

-Ley 589 de 2000 “Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones”, de 6 de julio. Diario Oficial núm. 44073. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14507>> [con acceso el 14 de septiembre de 2013]. [nt. 223]

- Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”, de 24 de julio. Diario Oficial núm. 44097. Véase en <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html> [con acceso el 2 de octubre de 2013]. [nt. 226]

- Ley 1444 de 2011, “por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones”, de 4 de mayo. Diario Oficial núm. 48059. Véase en <http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/20110613_leyFacultades.pdf> [con acceso el 13 de junio de 2014]. [nt. 303]

- Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, de 10 de junio. Diario Oficial 48096. Véase en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html> [con acceso el 16 de febrero de 2014]. [nt. 164]

-Ley 1450 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 – 2014”, de 16 de junio de 2011. Diario Oficial núm. 48102. Véase en<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4310>> [con acceso el 17 de septiembre de 2014]. [nt. 290]

- Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, de 12 de julio. Diario Oficial núm. 48489. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48425>> [con acceso el 9 de agosto de 2015]. [nt. 395]

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, de 20 de julio de 1991, GC núm.

116. [nt. 7]

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, de 19 de noviembre. Diario Oficial núm. 40165. Véase en <<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/2045453/DECRETO+2591+DE+1991+PDF.pdf/e4a26659-ed3f-4d78-a300-233b0974e298?version=1.1>> [con acceso el 9 de agosto de 2015]. [nt. 11]

- Decreto 976 de 1997, “por el cual se reglamenta el artículo 70 del Decreto-ley 919 de 1989”, de 7 de abril. Diario Oficial núm. 43.016. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5277>> [con acceso el 25 de agosto de 2013]. [nt. 140]

- Decreto 1165 de 1997, "por el cual se crea la Consejería Presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia y se le asignan funciones", de 28 de abril de 1997. Diario Oficial núm. 43033. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7459>> [con acceso el 4 de noviembre de 2013]. [nt. 153]

-Decreto 501 de 1998, “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.”, de 13 de marzo “. Diario Oficial núm. 43260. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1762>> [con acceso el 14 de noviembre de 2013]. [nt. 159]

- Decreto 2569 de 2000, “Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, de 12 de diciembre. Diario Oficial núm. 44263 Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5365>> [con acceso el 19 de julio de 2013]. [nt. 212]

- Decreto 951 de 2001, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.” de 24 de mayo, Diario Oficial núm. 44450. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5264>> [con acceso el 28 de febrero de 2013]. [nt. 262]

- Decreto 2007 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”, de 27 de septiembre, Diario Oficial núm. 44564. Véase en <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Colombia_Decreto2007_2001.PDF> [con acceso el 19 de octubre de 2013]. [nt. 263]

- Decreto 2562 de 2001, “Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones”, de 27 de noviembre, Diario Oficial núm. 44632. Véase en

<http://www.usergioarboleda.edu.co/justicia_transicional/desplazamiento_forzado.htm> [con acceso el 28 de febrero de 2013]. [nt. 264]

-Decreto 2467 de 2005, “Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones”, de 19 de julio. Diario Oficial núm. 45976. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17167>> [con acceso el 11 de octubre de 2013]. [nt. 160]

- Decreto 4155 de 2011 “por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura”, de 3 de noviembre. Diario Oficial núm. 48242. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44681>> [con acceso el 13 de junio de 2014]. [nt. 303]

- Decreto 4160 de 2012 “Por el cual se crea la Agencia Nacional para la superación de la pobreza extrema, se determinan sus objetivos y estructura orgánica”, de 3 de noviembre. Diario Oficial 48242. Véase en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44680>> [con acceso el 4 de agosto de 2014]. [nt. 295]

- Resolución 339 de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, de 19 de septiembre. Véase en

<[http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Resoluciones/Documents/RESOLUCIO N%20339%20DEL%2019%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202012.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Resoluciones/Documents/RESOLUCIO%20N%20339%20DEL%2019%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202012.pdf)> [con acceso el 24 de septiembre de 2014]. [nt. 291]

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 2804 de 1995, “Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia”, de 13 de septiembre. Véase en <http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2804_1995.htm> [con acceso el 22 de mayo de 2013]. [nt. 121]

-Documento CONPES 2924 de 1997, “Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia”, de 28 de mayo. Véase en <http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2924_1997.htm> [con acceso el 14 de abril de 2013]. [nt. 152]

-Documento CONPES 3057 de 1999, “Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado”, de 10 de noviembre. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1379>> [con acceso el 2 de abril de 2012] [nt. 197]

- Documento CONPES 3115 de 2001, “Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, de 25 de mayo. Véase en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1380.pdf?view=1>> [con acceso el 12 de julio de 2002] [nt. 261]

- Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos", 2008.

[nt. 270]

- **JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL**

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso María Elena Loayza Tamayo vs Perú”. Sentencia de 27 de septiembre de 1997. Serie C, núm. 33. [nt. 59]

- “Caso 19 comerciantes vs Colombia”. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C, núm. 109, . [nt. 104]

- “Caso de la Comunidad Moiwana v. Suriname”. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C, núm. 124. [nt. 88]

- “Caso Gutiérrez Soler vs Colombia”. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 132. [nt. 60]

- “Caso Masacre de Ituango vs. Colombia”. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C, núm. 148. [nt. 402]

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, *Cyprus vs Turkey*, Application núm. 25781/94 Judgment, 10 de mayo de 2001. [nt. 85]

- *Doğan and others vs. Turkey*, Applications núm. 8803-8811/02, 8813/02 y 8815-8819/02, Judgment, 29 de junio de 2004. [nt. 87]

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA LA ANTIGUA YUGOSLAVIA,
Trial Chamber IT-98-34-T. 31/03/2003, Prosecutor v. Mladen Naletilic and Prosecutor v.
Vinko Martinovic. [nt. 83]

- **JURISPRUDENCIA COLOMBIANA**

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-412; M. P. Alejandro
Martínez Caballero, 17 de junio de 1992. [nt. 146]

-Sentencia C-225; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 18 de mayo de 1995.
[nt. 128]

- Sentencia C-092; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, 7 de marzo de 1996.
[nt. 167]

-Sentencia C-408; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 4 de septiembre de
1996. [nt. 167]

-Sentencia T-227; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 5 de mayo de 1997.
[nt. 168]

- Sentencia SU-559; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz de 20 de noviembre de
1997. [nt. 308]

- Sentencia T-137; M. P. Jorge Arango Mejía, 3 de abril de 1998. [nt. 201]

- Sentencia T-733; M. P. Carlos Gaviria Díaz, 3 de diciembre de 1998. [nt. 202]
- Sentencia T-212; M. P. Fabio Morón Díaz, 13 de abril de 1999. [nt. 204]
- Sentencia SU-360; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 19 de mayo de 1999. [nt. 203]
- Sentencia T-418; M. P. Fabio Morón Díaz, 9 de junio de 1999. [nt. 205]
- Sentencia T-020; M. P. José Gregorio Hernández Galindo, 24 de enero de 2000. [nt. 216]
- Sentencia T-028; M. P. Carlos Gaviria Díaz, de de 25 de enero de 2000. [nt. 217]
- Sentencia C-991; M. P. Álvaro Tafur Galvis, 2 de agosto de 2000. [nt. 219]
- Sentencia T-1131; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 25 de agosto de 2000. [nt. 218]
- Sentencia SU-1150; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, 30 de agosto de 2000. [nt. 171]
- Sentencia C-1165; M. P. Alfredo Beltrán Sierra, 6 de septiembre de 2000. [nt. 220]
- Sentencia C-1375; M. P. (E) Martha Victoria Sáchica Méndez, 11 de octubre de 2000. [nt. 221]

- Sentencia T-1635; M. P. José Gregorio Hernández Galindo, 25 de noviembre de 2000. [nt. 222]

- Sentencia C-047; M.P. Eduardo Montealegre Lynett, 24 de enero de 2001. [nt. 241]

Auto 071; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 27 de febrero de 2001. [nt. 385]

- Sentencia T-258; M. P. Eduardo Montealegre Lynett, 5 de marzo de 2001. [nt. 258]

- Sentencia T-327; M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 26 de marzo 2001. [nt. 172]

- Sentencia C-712; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 5 de julio de 2001. [nt. 242]

- Sentencia C-836; M. P. Rodrigo Escobar Gil, 9 de agosto de 2001. [nt. 392]

- Auto-273 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de agosto de 2001. [nt. 257]

- Sentencia C-992; M. P. Rodrigo Escobar Gil, 19 de septiembre de 2001. [nt. 243]

- Sentencia SU-1023; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 26 de septiembre de 2001. [nt. 387]

- Sentencia C-1064; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. Sentencia 10 de octubre de 2001. [nt. 244]

- Sentencia T-1346; M. P. Rodrigo Escobar Gil, 12 de diciembre de 2001. [nt. 259]

- Sentencia T-098; M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 14 de febrero de 2002. [nt. 275]

- Sentencia T-148; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, 1 de marzo de 2002. [nt. 277]

- Sentencia T-215; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 21 de marzo de 2002. [nt. 278]

- Sentencia C-232; M. P. Clara Inés Vargas, 4 de abril de 2002. [nt. 231]

- Sentencia C-578; M. P. Manuel José Cepeda, 30 de julio de 2002. [nt. 282]

- Sentencia C-802; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 2 de octubre de 2002. [nt. 285]

- Sentencia T-268; M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 27 de marzo de 2003. [nt. 173]

- Sentencia T-025; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de enero de 2004. [nt. 301]

- Auto 176; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de agosto de 2005. [nt. 325]

- Auto 178; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de agosto de 2005. [nt. 325]

- Sentencia T-1076; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 21 de octubre de 2005. [nt. 253]

- Sentencia C-278; M. P. Nilson Pinilla Pinilla, 18 de abril de 2007. [nt. 157]

- Sentencia T-328; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 4 de mayo de 2007. [nt. 131]

- Sentencia T-821; M. P. Catalina Botero Marino, 5 de octubre de 2007. [nt. 254]

- Auto 092; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 14 de abril de 2008. [nt. 329]

- Auto 116; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 13 de mayo de 2008. [nt. 327]

- Sentencia T-760; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 31 de julio de 2008. [nt. 345]

- Auto 251; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 6 de octubre de 2008. [nt. 178]

- Auto 011; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 26 de enero de 2009. [nt. 181]

- Sentencia C-372; M. P. Nilson Pinilla Pinilla, 27 de mayo de 2009. [nt. 162]

-Auto 314; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de octubre de 2009. [nt. 324]

- Sentencia T-265; M. P. Juan Carlos Henao Pérez, 19 de abril de 2010. [nt. 255]

- Sentencia T-412; M. P. María Victoria Calle Correa, 17 de mayo 2011. [nt. 177]

- Auto 219; M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 13 de octubre de 2011. [nt. 335]

- Sentencia T-129; M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 27 de febrero de 2012. [nt. 256]

- Sentencia C-280; M. P. Nilson Pinilla Pinilla, 15 de mayo de 2013. [nt. 165]

- Auto 096; M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 26 de marzo de 2015. [nt. 399]

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA, Sala de Casación Penal,
Proceso 34547, Proceso de Justicia y Paz, Dignificación y reparación de víctimas, memoria
histórica de una Nación, M. P. María del Rosario González de Lemos, 27 de abril de 2011.
[nt. 179]