



Serie Investigación

LITIGIO ESTRUCTURAL Y DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA

Jackeline Cecilia Saravia Caballero



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

LITIGIO ESTRUCTURAL Y DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA

JACKELINE CECILIA SARAVIA CABALLERO



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

Sede Santa Marta. Colombia
Banco de la República
2018

Saravia Caballero, Jackeline Cecilia

Litigio estructural y desplazamiento forzado interno en Colombia / Jackeline Cecilia Saravia Caballero – Santa Marta: Universidad Sergio Arboleda ; Banco de la República, 2018.

228 p.

ISBN: 978-958-5511-24-8 (Rústico)

1. DESPLAZAMIENTO FORZADO – ASPECTOS JURÍDICOS - COLOMBIA
2. POBLACIÓN DESPLAZADA – ASPECTOS SOCIALES - COLOMBIA
3. VIOLENCIA - COLOMBIA
4. COLOMBIA – DERECHO CONSTITUCIONAL

342.083 ed. 22

LITIGIO ESTRUCTURAL Y DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA

ISBN: 978-958-5511-24-8 (Rústico)

ISBN: 978-958-5511-25-5 (Digital)

© Jackeline Cecilia Saravia Caballero

Edición: diciembre de 2018

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito de la Universidad Sergio Arboleda. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

Calle 74 No. 14-14. Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá, D.C.

Director del Fondo de Publicaciones: Jaime Arturo Barahona Caicedo

jaime.barahona@usa.edu.co

Diseño carátula y diagramación: Maruja Esther Flórez Jiménez

Corrector de estilo: Ludwing Cepeda A.

Impresión: DGP Editores

Bogotá, D.C.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
Capítulo 1	
LÍNEA ARGUMENTAL Y FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS	9
1.1. El problema.....	9
1.2. Perspectivas metódicas	17
Capítulo 2	
HERMENÉUTICA DE UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN: LA NOCIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO	19
2.1. Generalidades sobre el concepto.....	19
2.1.1. Aparición del concepto en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (Acnur).....	20
2.1.2. Acciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados	26
2.2. Principios rectores del desplazamiento forzado interno	28
Capítulo 3	
EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y LA VIOLENCIA EN COLOMBIA	39
3.1. Génesis del contexto conflictivo en Colombia	39
3.1.1. La Violencia.....	40
3.1.2. La incursión del narcotráfico.....	43
3.2. La incursión de una definición de desplazado interno forzado en Colombia.....	45
3.2.1. Década de los noventa en Colombia.....	46
3.2.2. Contexto jurídico: Ley 387 de 1997 y 1448 de 2011	53
3.2.2.1. El nasciturus y el problema del desplazado forzado interno	62
Capítulo 4	
CONTEXTO E IMPLEMENTACIÓN DE LEY	67
4.1. Coyuntura histórica en la que se implementó la Ley 387 de 1997.....	67
4.2. Dinámicas fluctuantes del desplazamiento forzado interno	72
4.3. El enfoque del Gobierno y la Corte Constitucional en la dinámica del desplazamiento forzado entre los años 2001-2003	87
4.3.1. De la seguridad democrática a la prosperidad democrática.	112

Capítulo 5

INNOVACIONES CONSTITUCIONALES DE UNA CORTE CONSTITUCIONAL ASISTENCIALISTA: EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL.....	121
5.1. Hito constitucional: la Sentencia T-025 de 2004	121
5.1.1. Concepto y elementos del estado de cosas inconstitucional a partir de la Sentencia T-025	124
5.1.2. Efectos sociojurídicos del estado de cosas inconstitucional en el caso de los desplazamientos forzados en Colombia.	127
5.2. El goce efectivo: protección de derechos mínimos para la población en estado de desplazamiento forzado interno por la violencia	128
5.3. Ingeniería jurídica y cambio social: proceso de seguimiento a las órdenes emitidas para superar el estado de cosas inconstitucional	133
5.3.1. Coyuntura del proceso de seguimiento.	138
5.4 irradiación de la corte asistencialista: nuevas luchas, nuevos temas	152

Capítulo 6

LITIGIO ESTRUCTURAL Y OPACIDAD DEL DERECHO.....	155
6.1. La fuerza de una tendencia: el litigio estructural	155
6.1.1. Nacimiento de la tendencia.	156
6.1.2. Breve panorama mundial sobre la figura del litigio estructural.....	157
6.1.3. Definiciones de un concepto innovador.....	161
6.1.4. Elementos diferenciadores.....	162
6.1.5. Aristas del proceso en Colombia.	164
6.2. ¿La opacidad del derecho o el poder simbólico de la norma?	173
CONCLUSIONES	193
REFERENCIAS.....	203

INTRODUCCIÓN

La presente obra tiene como principal objetivo analizar el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, su surgimiento y su tratamiento por parte de la Corte Constitucional y del Gobierno Colombiano en general. Esto en cuanto al goce real de derechos por parte de los desplazados. Se trata, pues, de un trabajo que analiza la situación de las personas víctimas del desplazamiento violento en Colombia y cómo se ha respondido a esta crisis humanitaria, principalmente por parte de la mencionada Corte Constitucional. Cabe mencionar que esta proporcionó una respuesta creativa a esta problemática que condujo a un proceso de participación de las víctimas, de las organizaciones estatales, de los actores internacionales y de la sociedad civil y se denomina “estado de cosas inconstitucional”, mientras que a nivel internacional se ha denominado litigio estructural.

Ante los crecientes conflictos en el mundo, la generación de nuevos desplazamientos forzados internos en Colombia, además de la lucha por la protección de los derechos de las personas sumidas en esta crisis, se ha abordado en el estado de cosas inconstitucional, paralelo a su proceso de seguimiento, como un efecto simbólico para la protección de los derechos y el empoderamiento de las personas desplazadas, lo que ha derivado en un asistencialismo constitucional. En este libro se presenta, desde una óptica descriptiva, la intervención de la Corte Constitucional colombiana en estos procesos y los instrumentos que ha utilizado para intervenir en la política pública de efectividad de derechos, como emitir órdenes sujetas a cumplimiento verificable, con las que ha abierto un amplio campo de debate.

Con este objetivo, se describe el proceso de aplicación de la normatividad inherente a la protección de los desplazados y a las que han sido consideradas como las barreras legales, administrativas e institucionales de su aplicación, que impiden la creación de soluciones duraderas y, por tanto, la reconstrucción del proyecto de vida de los desplazados, que les obliga a vivir de la caridad estatal.

En este orden de ideas, la obra se divide en seis capítulos que expresan de forma categórica la investigación. El primer capítulo plantea el problema jurídico abordado y la metodología utilizada; el segundo capítulo realiza un esbozo del surgimiento del concepto de desplazado forzado interno a nivel internacional, propiamente en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y se presentan los principios rectores de este fenómeno bajo parámetros mundiales, al entenderlo como un motor de amparo a nivel interno de cada país; el tercer capítulo delimita el punto de partida de las migraciones nacionales forzadas dentro del complejo histórico y de violencia en Colombia, así como el entorno en que se adoptó una definición de desplazado forzado interno en Colombia, la incorporación de un conjunto normativo y la creación de 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 cierta normatividad anterior, por ser vigente al momento de declararse el estado de cosas inconstitucional.

El cuarto capítulo, por su parte, profundiza en la implementación de la normatividad, por ejemplo, con la Ley 387 de 1997, confirmada dentro de una dinámica creciente de desplazamiento forzado interno por la violencia en Colombia, la cual 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, además de la consolidación de la teoría de enfoques de derechos que fue creada dentro de la Corte Constitucional colombiana.

En el quinto capítulo, la protección otorgada por los jueces constitucionales y el proceso de seguimiento a las órdenes emitidas mediante la declaración del estado de cosas inconstitucional se convierten en nuestro hilo conductor, principalmente por 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 sexto capítulo aborda el 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, que ha evidenciado una dilatación en la ejecución de las órdenes por parte del Gobierno Colombiano y una prolongación del asistencialismo constitucional que, por la situación de emergencia, ha brindado la Corte Constitucional. Esto ha dado lugar a que, pese a la intervención cada vez más precisa de ésta en la política pública relativa al desplazamiento, no exista un goce real y efectivo de derechos, pero sí la posibilidad de que a largo plazo se evada la responsabilidad por parte del Estado.

Al finalizar la redacción de este libro, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, anunció que en marzo del año 2016, Colombia, después de décadas de encontrarse sumida en un conflicto armado interno, firmará un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia que deja a la expectativa sobre cómo se concertarán los derechos de las víctimas de este tipo de desplazamiento, en especial sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, así como el 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 estas personas azotadas por la violencia.

LÍNEA ARGUMENTAL Y FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

1.1. El problema

En términos generales, la tendencia de huida de los ciudadanos de un lugar a otro, ya sea a nivel nacional o internacional, no es un hecho novedoso o aislado. A diario, la lectura de la prensa informa a miles de ciudadanos del mundo la violencia que existe en cada país y los casos de refugiados y desplazados que suscitan alrededor del planeta.

En el curso del año 2015, dos dramas migratorios coinciden y sacuden a distintos continentes. El primero de ellos se ubica en América, donde alrededor de 10.000 colombianos, deportados 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 a niños, una nevera o un colchón, que es lo único que les queda en el mundo (Semana, 2015).

El segundo caso, acontecido en Europa, no es distinto. La migración siria dejó la huella gráfica de un naufragio, grabada en la memoria de los ciudadanos del mundo entero: el cadáver de un niño sirio en las costas turcas evidencia la gravedad del fenómeno migratorio, que ha

estremecido el sentir de los gobiernos y espectadores. 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 Unión Europea busca medidas de emergencia ante una crisis que desborda a sus dirigentes (El País, 2015).

Con un panorama así, 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, pues al recibir paquetes de ayuda, tuvieron que comprometerse a aplicar medidas de ahorro bajo el control de los acreedores (Dinero, 2015).

A nivel individual, los ciudadanos entrevén que se revela la esencia egoísta por obtener cada día más poder o adquirir cosas materiales, la mayor parte de las veces sin sentido, sino por el acto de poseer y querer escalar socialmente, por lo que se ha establecido 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, al 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 en el planeta y coincide con un motor 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 se asuman los intereses y las tragedias colectivas como responsabilidades propias no se logrará establecer soluciones duraderas a los dramas migratorios actuales.

Como se ha visto, el panorama global no difiere extensamente del local. Colombia es un país que ha vivido su acontecer histórico a través de guerras, desde 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 lo violento en su afán por canalizar el disfrute de los derechos que les atañen, en medio de una nación que ha superado límites imaginables. Ya lo decía Márquez (1995): “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”.

El objeto del derecho constitucional, según Hauriou (1971), 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 ellos.

Encuadrar los fenómenos políticos no ha sido una tarea fácil, debido a múltiples razones, entre las que destaca la violencia propia de las relaciones políticas, la cual se torna en ocasiones incontrolable y difícil; así como la evolución constante de las relaciones políticas y la obligatoriedad de las normas constitucionales a 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 gobernantes (Naranjo, 2000).

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 1886. Si bien no todos los derechos que introdujo fueron novedosos, sí dotó de mayor contenido a los existentes y reconoció los derechos colectivos:

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. (Constitución política de Colombia, 1991)

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

Bajo esta línea política fue que se consagraron un conjunto de derechos que, según su clasificación histórica y pedagógica, suelen denominarse como

derechos de primera, segunda y tercera generación. Los derechos de primera generación son las libertades civiles que tienen su base en el otorgamiento de espacios libres que el gobierno debe garantizar al individuo, sin interferir en su privacidad e identidad, para garantizar un mínimo respeto a la persona y a la plena justicia en los casos de abusos.

Los derechos de segunda generación se fundamentan en requerimientos del individuo ante el Estado para poner remedio a las desigualdades sociales y, a diferencia de los de primera generación, aquí el Estado no debe satisfacer en el acto, sino gradualmente y en compatibilidad con los problemas económicos-estructurales a los que debe hacer frente (Cassese, 1991).

Desde el último tercio del siglo XX, se habla de una nueva generación de derechos humanos, los de tercera generación, que surgen en 1972 de la mano de la construcción doctrinal del profesor Vasak (Torroja, 1999), por la necesidad de apelar a una serie de derechos recientes, que nacen como consecuencia de nuevas realidades sociales. Al igual que las precedentes generaciones de derechos, estos emergen por intereses políticos, sociales y económicos, pero, a diferencia de aquellos, se guían por la idea de solidaridad.

Esta última generación de derechos trata de dar respuestas a problemas caracterizados por su mundialización, como es el caso de la paz, el desarrollo, el medio ambiente, entre otros, y a los cuales no se puede dar una respuesta satisfactoria a nivel estatal, sino mediante esfuerzos y responsabilidades comunes de los actores sociales.

En palabras de Pérez (1991): “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”. (p. 1991)

Otro de los cambios a destacar es la innovación en la forma de organización judicial de Colombia, debido a la creación de la jurisdicción constitucional, dotada de un tribunal autónomo y especializado. Gracias a la inclusión de esto, la Corte Constitucional de Colombia resuelve los conflictos en la materia mediante los artículos 239 hasta el 245 de la Constitución, los cuales regulan sus funciones, así como la Ley Estatutaria de la administración de justicia, el Decreto 2591 de 1991 y el Acuerdo 5 de 1992.

A nivel constitucional, el artículo 241 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 Constitución y orientar la interpretación sobre derechos fundamentales que realicen los jueces inferiores. (Cepeda, 2008)

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, esto es, 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:

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.

Este último mecanismo ha propiciado una estrecha relación entre la justicia y el ciudadano. Bajo estas directrices, la Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a casi la totalidad de las aristas de las coyunturas del país, debido a que se ha realizado un empoderamiento tanto individual como colectivo de dicha acción (Cepeda, 2008).

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 puede revisar fallos

que no se ajusten a derecho o deban ser unificados, los cuales escoge discrecionalmente o a solicitud de algún magistrado o del Defensor del Pueblo.

Esta función le ha posibilitado a la Corte definir el concepto, el alcance y el objeto de la tutela, además de cómo pronunciarse sobre temas sociales de toda índole, muchos de los cuales han culminado en fallos con repercusiones políticas y sociales de largo alcance, lo que le ha valido, ante los ciudadanos, considerarse como un ente cercano, que los protege en sus derechos y cotidianidad, abanderada del proyecto constitucional innovador y progresista que se consagró en la Constitución política 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 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” (Rodríguez, 2014) y dio cuenta de la situación de desprotección de la población desplazada. Además, estableció 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 ejecutar 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, al quedar 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 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. (Rodríguez y Rodríguez, 2014)

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 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 esto no se cumple en la forma establecida.

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. 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 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, la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, la generación de ingresos, la identidad, el retorno, la 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, el fallo ha hecho explícita 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 diferenciados en situación de mayor vulnerabilidad con necesidades y componentes específicos como las mujeres cabeza de familia, niños o grupos étnicos que precisan ofertas institucionales específicas (Acnur, 2014).

En este punto, cabe preguntarse lo siguiente: ¿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, ¿ha sido esto un ejercicio de constitucionalismo progresista con efecto simbólico, que ha tenido como resultado una Corte Constitucional asistencialista?

Para responder a las anteriores cuestiones es imperativo conocer la definición de desplazado interno a nivel nacional y global, conocer sus antecedentes históricos en Colombia y cómo surgió la protección de los implicados en la década del 2000. Además, comprender cabalmente cómo se llega a la declaración de un estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional colombiana. Sumado a todo esto es posible generar preguntas claves como las siguientes: ¿cuál es la situación actual de la población desplazada en Colombia? y ¿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 diecisiete audiencias públicas y alrededor de doscientas setenta decisiones de seguimiento, no se han evidenciado resultados alentadores 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. Esta situación es presente 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 Constitucional ha sido complejo, aún se evidencian resultados de asistencialismo por parte

de las instituciones con competencia en el tema, las cuales, basadas en el mismo proceso de seguimiento instaurado por la Corte, siguen generando respuestas evasivas que no protegen realmente los derechos de los millones de desplazados y los condenan a vivir de la caridad del Estado.

1.2. Perspectivas metódicas

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 ha establecido un acercamiento científico desde el punto de vista jurídico a la realidad social, al entrever los millones de colombianos obligados a huir de sus hogares.

La comprensión holística comprende sistemáticamente la realidad de los desplazados y sus necesidades, para analizar jurídicamente el fenómeno social en el entorno jurídico del país. Este análisis descriptivo cualitativo construye una correlación entre los antecedentes del desplazamiento en el país antes de que entrara a regir una serie de normas que protegen a dicha población y la situación actual del goce de sus derechos. Esto permitió que fueran arrojados conceptos acerca de la realidad que el derecho debe regular en el país, según la información obtenida (Bernal, 2010).

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 del territorio colombiano que se ven afectados directamente por la práctica de este delito. Desde el paradigma crítico social, y bajo el enfoque de la teoría crítica (Hurtado, 2010), se han apuntado 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. Esto permitió precisar dificultades, describir las características e identificar las distintas vertientes de la problemática.

Se ha seguido, además, una descripción histórica que permitió conocer los antecedentes legales y políticos del tema, desarrollar un mapa sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia a nivel normativo y jurisprudencial. Esto con el fin de 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.

Lo anterior suscitó una visión sistemática, compleja e integral del objeto de estudio que permitirá la elaboración de recomendaciones que se expondrán al final de la obra, 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 la óptica jurídica.

Se recopilaron y registraron los datos relevantes, mediante una descripción fenoménica. 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 de 2004 y el efecto del proceso de seguimiento que la Corte ha hecho al cumplimiento de las órdenes emitidas.

Se presentan 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.

HERMENÉUTICA DE UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN: LA NOCIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

2.1. Generalidades sobre el concepto

El desplazamiento interno, a causa de los conflictos armados o de la violencia, es un fenómeno mundial que afecta alrededor de treinta y ocho millones de personas en al menos sesenta países (Internal Displacement Monitoring Centre, 2015). La cifra puede ser aún mayor, pues 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 las 5.185.406 personas, según los datos oficiales, y 6.044.200, según las estadísticas de la ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (Internal Displacement Monitoring Centre, 2015).

El tema del desplazamiento interno de personas es actualmente muy debatido, debido a su estrecha relación con el derecho de los refugiados y la soberanía de los Estados, pues parte de la doctrina considera que la categoría de desplazamiento forzado interno responde a la necesidad de la comunidad internacional de reducir las solicitudes de asilo, causado por migraciones forzadas de personas hacia otros países, que activan el derecho internacional de los refugiados (Dir).

La Organización de las Naciones Unidas (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 reconocida. Esta definición se limita a ser confrontada con la violencia o el conflicto armado interno en la delimitación espacial del estudio en Colombia.

Aunque no es un hecho aislado ni nuevo en el país, este fenómeno en los últimos años se ha desbordado y ha dado lugar a una grave crisis humanitaria que afecta alrededor del doce por ciento de la población del país, en la que las poblaciones vulnerables más perjudicadas, como es el caso de la población indígena, los afrodescendientes, las madres cabeza de familia, los adultos mayores y los niños.

2.1.1. Aparición del concepto en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en el 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, pues la Asamblea General, desde 1970, venía usando la denominación “desplazados bajo el cuidado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)” para referirse a “poblaciones que hacían parte del mismo flujo migratorio que los refugiados y que requerían de la misma atención, especialmente en procesos de retorno, pero que no habían cruzado una frontera” (Vidal, 2007, p. 53), para poder brindarles protección y ayuda.

Este fue el punto de partida 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 refugiado, debido a la falta de conexión entre las normas consuetudinarias y la realidad de las víctimas de éxodos (Cirera, 2007).

Este vacío conceptual condujo a buscar mecanismos de flexibilidad que, sin crear nuevas obligaciones para los Estados en el campo del derecho in-

ternacional, 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 (Naciones Unidas, 2012), adoptado por la Asamblea General en su Resolución 428 (V) del 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).

En el año 1957, la Asamblea General autorizó bajo el concepto de “buenos oficios del Acnur” la extensión del mandato de protección hasta a los refugiados de Hong Kong que no cumplían con la definición original, pero que se encontraban en 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 a la expansión del concepto de protección de conjuntos de personas, ya no sólo a la consideración de persecución individual que constituye un elemento fundamental del concepto convencional (Vidal, 2007).

En los años siguientes, debido a la evidente desatención a las personas, que aunque hacían parte de migraciones forzadas no habían cruzado una frontera, se comenzó a debatir la posibilidad de protegerlas. Pero, el hecho de cruzar una frontera revestía gran importancia para la activación del derecho internacional, pues 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, la cual constituye uno de los principios básicos del derecho internacional público.

A raíz de esa inequidad del tratamiento entre las víctimas que lograban y no lograban cruzar la frontera, el Acnur hizo referencia al término “desplazados bajo el cuidado del Acnur”, ya mencionado, y actuó bajo diferentes parámetros, por lo que se centró ya 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 (2007), 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”, que eran en su mayoría los integrantes del grupo.

A propósito de ese hecho, la Asamblea General de la ONU, por medio de la resolución 2.958 (XXVII), reconoció el papel del Acnur en la operación y reasentamiento de los refugiados y otras personas desplazadas (Mendia, 2012). 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”. Así surgió la nueva categoría en el movimiento forzado de los desplazados internos (Vidal, 2007, p. 55).

En la década de los ochenta, el Acnur dejó de lado las funciones que ejercía desde un plano curativo para encauzar su actuación hacia una perspectiva preventiva de desplazamientos forzados y desplegó sus funciones en los lugares donde se causan los éxodos (Peral, 2001), 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 los Estados (Vidal, 2007). Además, estuvo acompañada 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. Esta nueva posición sentó su base jurídica en la estrecha relación que manejan los éxodos forzosos y las violaciones de derechos humanos (Viviescas, Parra y Agudelo, 2015). Tal relación fue manifestada por la Comisión de Derechos Humanos y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que realizaron informes en los que 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, en similitud con el derecho de la coexistencia pacífica (Vidal, 2007).

La Declaración de Cartagena de 1984 también abordó el tema de los desplazados forzados. En la recomendación novena expresó su inquietud por

la situación de estas personas e hizo un llamado a las autoridades nacionales y a los organismos internacionales a actuar.

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 estas personas.

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 dio recomendaciones para dar respuesta a los problemas de esta parte de la población (Naciones Unidas, 1993).

Así, poco a poco, en la década de los noventa, el tema comenzó a formar parte de la agenda internacional. Sin embargo, aún no existía una definición de desplazamiento forzado interno, pero sí se tenía claridad sobre dos elementos característicos para desarrollar el concepto, los cuales eran la involuntariedad en el movimiento y el hecho de permanecer dentro del país de origen.

En 1992, el secretario general de las Naciones Unidas (1992), Butros Butros-Ghali, presentó un informe acerca de los desplazados internos. A raíz de tal documento, la Comisión de Derechos Humanos instó al secretario a la designación de un representante especial para este fenómeno. 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 desplazados 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 forzado (Korn, 1999).

El representante confirmó la relación del desplazamiento interno con la violación masiva de derechos humanos, pero considerando estos como un efecto del desplazamiento forzado. Francis Deng no consideró pertinente establecer una nueva categoría de personas protegidas especialmente, pero sí recomendó la realización de un compendio de normas relativas al tema, ya que, aunque existían, se encontraban dispersas en tratados de Derechos Humanos, en el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y en el Derecho Internacional de los Refugiados, lo que dificultaba su aplicación y eficacia (Naciones Unidas, 1993).

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, en la cual la comunidad internacional podía intervenir si el Estado no manifestaba voluntad de asistencia a las víctimas o se mostraba incapaz para atenderlas, por lo que se establecía así un concepto de soberanía funcional como forma de responsabilidad.

Partiendo de la idea de 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. (Naciones Unidas, 1992, párr. 17)

No obstante, se consideró que la definición excluía muchas situaciones que se presentaban en los casos en los que había 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 en las que la población no escapa, pero se ve obligada a abandonar sus casas (Mooney, 2005).

De igual forma, al establecer un número de personas que debían ser desplazadas, se fijó una definición muy estrecha, ya que se desconocía que muchos desplazamientos se dan en grupos pequeños o incluso individualmente (Korn, 1999). Por ejemplo, en Colombia es común el llamado desplazamiento gota a gota, es decir, individual o en grupos pequeños, que se hace con la esperanza de pasar desapercibidos y 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”. Así, 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, 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. (Círrera, 2007, p. 11)

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, al tiempo que se reconoció 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 y que, 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 Soviética (Mooney, 2005).

Esta definición, sin embargo, sigue siendo imprecisa, tanto en la descripción de la situación fáctica como en la identificación de las causas, dado que

las personas que se pueden considerar desplazadas forzadas internas no en todos los casos se ven expuestas de forma directa al conflicto. Además, ha demostrado no ser útil en términos operativos, pues abarca un grupo muy extenso y variado que excede las capacidades y la experiencia de cualquier organización (Abrisketa, 2010).

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, el cual 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 a generar esfuerzos que contribuyan a la prevención o solución de los problemas de refugiados y a establecer 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 consentimiento del Estado afectado, además de la disposición de recursos económicos, experiencia y personal suficiente para afrontar la situación. (Ruiz, 2011); el 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 desplazados o, aunque sólo se presente la situación de desplazamiento interno, si las víctimas tienen la posibilidad de cruzar una frontera y convertirse en refugiados. Si este no es el caso, el Acnur participará exclusivamente con una responsabilidad suplementaria como forma de contribución a la solución de un conflicto.

Mediante la resolución 53/125 de 1998, párrafo 16, la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó la función del Acnur en cuanto a la asistencia humanitaria y a la protección a los desplazados en los términos antes mencionados, e hizo 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 Unidas para fortalecer el sistema hu-

manitario de las Naciones Unidas” (Acnur, 2007, p. 11-12). 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 multidisciplinaria. (Acnur, 2007, párrs. 7-9).

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 (solo en el área de protección), Etiopía y Colombia. 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 realizaron funciones similares en las áreas del agua, la alimentación, la salud, la logística y las telecomunicaciones (Acnur, 2007, párr. 11-12).

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 internos bajo su cuidado, que fue registrada antes de que se pusiera en marcha la implantación del enfoque de grupo sectorial en 2005 (Acnur, 2010, párr. 11-23).

Para el año 2014, la cifra de refugiados bajo el cuidado del Acnur aumentó a 14,4 millones, mientras 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 de 59,5 millones de personas, de las cuales 54,9 millones 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%, desde que en 2005 se introdujo el enfoque de grupo sectorial (Acnur, 2014).

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 los sitios de residencia cada día a más personas, las cuales dentro de la misma frontera de su país deben buscar protección y soluciones duraderas para la situación de desplazamiento. Esta problemática causa un daño irreparable al proyecto de vida de las víctimas, pues este depende de un futuro libre que se va a desarrollar en el tiempo, pero que se decide en el presente (Fernández, 2000).

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” (CIDH, 1997, párr. 148). 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, el desplazamiento forzado interno atenta contra el desarrollo y el sentido a la vida de las personas que padecen el daño, pues su vida va a cambiar de forma drástica con las nuevas circunstancias que implica la huida, que modifican de forma adversa los planes formulados en anteriores condiciones. Cabe agregar que, desde luego, no es fácil cuantificar en términos económicos al ser un daño complejo.

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. (CIDH, 2005)

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 protección como responsabilidad, la protección como objetivo y la protección actividad.

La importancia del concepto de 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 exigirlos (Weiss y Coate, 2001).

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 responsabilidad (Churruca, 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, 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 zonas grises, referentes a la falta de protección de los derechos de los desplazados. La diferencia entre una y otra era la existencia de normas que se debían adecuar a las migraciones internas, en el caso de las zonas grises, y la falta de regulación integral, en las lagunas jurídicas. Por esta razón decidieron elaborar, revisar, redactar, compilar normas y crear en un documento jurídico internacional los principios rectores del desplazamiento forzado interno (Cohen, 1998).

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 de 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 con base 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 (Kälin y Schrepfer, 2012).

La clave del éxito de los principios rectores 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 veintiocho idiomas y algunas lenguas étnicas (Weiss, 2002).

En segundo lugar, el éxito radicó en apoyos en la realización de misiones a países con desplazados internos, esto 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 específicas (Brookings Institution, 1995); y el segundo, adquirir conocimientos útiles en la búsqueda de la comprensión de los problemas genéricos del desplazamiento interno como crisis mundial (Naciones Unidas, 1994). Para lograrlo, se realizaron visitas a la ex-Yugoslavia, la Federación de Rusia, Somalia, Sudán, El Salvador, Sri Lanka, Colombia, Burundi, Rwanda, Tayikistán, Mozambique y Perú (Naciones Unidas, 1997).

Durante las visitas, el representante se reunió con los altos cargos del Gobierno de cada país y con representantes de agencias institucionales, ONG y desplazados internos. De igual forma, 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 debates 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 tema. También 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, establecían mecanismos adecuados de seguimiento, propiciaban actuaciones y reformas que beneficiaban a los desplazados.

En tercer lugar, el Representante abordó el impulso de acuerdos institucionales eficaces; para ello sostuvo reuniones con organismos especializados a nivel universal y regional. A nivel global 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 internos (Naciones Unidas, 1997). También se promovió la creación de un sistema de alertas tempranas para identificar situaciones que pudiesen originar desplazamientos, lo que exigió la colaboración estrecha entre organismos. La acción humanitaria y de desarrollo para los desplazados internos también experimentó cambios, gracias a la labor del representante, la cual se calificó como catalizadora entre el área intergubernamental y no gubernamental (Weiss, 2011).

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 institucionales (Deng y McNamara, 2001). 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 agencias regionales e internacionales y contactaron instituciones, con el fin de solicitar financiamiento independiente para desarrollar un marco jurídico sobre desplazamiento interno (Cirera, 2007). 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 amados (Weiss, 2005). Por otra parte, las investigaciones publicadas ayudaron 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 forzado (Naciones Unidas, 1996). 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, desde un enfoque de derechos, se constituyeron en una iniciativa innovadora y, basados en el con-

cepto de soberanía como responsabilidad, marcaron las líneas de actuación que deberían seguirse para la protección de los desplazados en todas las fases del proceso (Churruca, 2011).

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 mismos, así como el papel de los gobiernos y el representante; por otra parte, se consideró 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 mayores problemas de desplazamiento interno ratificasen, además, la dificultad de elaborar un tratado que mezclara normas del derecho internacional, como los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (Kälin, 2001).

El hecho de hacer parte del *soft law* y de tener un proceso de elaboración *sui generis* constituyó un punto importante para la aplicación y adopción de los principios (Kälin, 2001), 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, para realizar cuestionamientos sobre la condición, el proceso de elaboración, el uso y el desarrollo de los principios por parte de actores externos y de una creciente inquietud de que se fuese a sentar un precedente de ese problema. Sin embargo, el representante explicó la naturaleza y los objetivos de los principios y la presión de un grupo de setenta y siete países en desarrollo que los aprobó como una herramienta valiosa en cuestiones de desplazamiento interno.

La naturaleza de los principios ha permitido al representante negociar con mayor facilidad la aplicación de éstos 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, pues reflejan un esfuerzo de equilibrio entre la soberanía del Estado con los imperativos humanitarios, al reconocer la responsabilidad primaria de los gobiernos (Acnur, 2010).

En lo atinente a su contenido, los treinta principios fusionan y son consecuentes con normas del derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, encaminados a la protección de la dignidad humana, los cuales se enfocan 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 paz (Phuong, 2010).

En síntesis, el objetivo principal de los principios rectores 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 y las formularon de tal manera que se adecuaron a las necesidades de los desplazados (Cohen, 2001).

Los principios se dividen en cinco secciones. La primera se circunscribe a presupuestos generales que hacen especial énfasis en la vulnerabilidad en que se encuentran expuestos los desplazados internos. Sobre esto es importante adelantar que la Corte Constitucional de Colombia ha identificado a los desplazados en el país como los grupos más vulnerables entre los vulnerables y ha hecho referencia a los niños, los adultos mayores, los discapacitados, las madres cabeza de familia, los indígenas y los 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 veían a las personas víctimas de este flagelo como culpables de su propio destino. Posiblemente, existe un imaginario colectivo que convierte a esta población víctima en portadores de un sino colectivo que se puede expresar en las preguntas que se hacen en los lugares cotidianos de la vida social colombiana: “quién sabe que hizo que lo iban a matar y se tuvo que venir volado”, sin pensar, que esa persona que hoy habita las calles y los barrios marginales había dejado atrás su proyecto de vida, su familia, su trabajo y sus bienes.

Por otra parte, la búsqueda real de la igualdad es notable en esta primera parte, pues 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 estos 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. En los principios se entienden por arbitrarios

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. (Kálin, 2008, p. 34)

Asimismo, 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 artículos 49 del IV Convenio de Ginebra de 1949, artículos 4.3.e y 17 del Protocolo II adicional (Peral, 2001).

Sin embargo, esta última extracción se criticó severamente, en especial porque el derecho internacional humanitario consagra la prohibición del 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 2003*, en el que se castigaron acciones militares que obligaron a huir a los bosnios de la parte oriental de la ciudad de Mostar, debido a que buscaban completar una limpieza étnica de los bosnios musulmanes, y los replegaron a la región oriental de la ciudad. Pero, 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 referencia a desplazamientos involuntarios o ilegales, o el movimiento, reubicación o retiro de individuos del territorio en el cual residen. (Aponte, 2009, pp. 133-116)

La tercera sección 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 por medio del establecimiento de 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 *Chipre vs. Turquía*, 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 por las desapariciones forzadas durante el desplazamiento.

En Colombia, se ha identificado que el hecho de la migración interna, aparte del estado de ansiedad constante de las familias, también 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 coyuntura ha ge-

nerado problemas al interior de las familias desplazadas, porque los padres 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 sentido (Mooney, 2005).

Lo referente a la asistencia humanitaria se desarrolla 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, estos principios aludieron 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 generó 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, pues 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, como se había realizado 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 casos fallados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, en el caso *Doğan and others v. Turkey*, estableció la responsabilidad del Estado en el retorno o reasentamiento seguro y digno de los desplazados. 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 internos.

Luego de emitidos los principios, diversos países introdujeron normatividad referente a la restitución de la propiedad de los desplazados internos. Entre ellos se pueden nombrar a Afganistán con el Decreto 2001, Turquía con la Ley 5233 de Julio de 2004 y Colombia con la Ley 1448 de 2011 (Brookings, 2010).

Esta situación deja entrever los retos que se plantean a estos Principios, debido a que la recuperación de la tierra es un tema álgido, más aún, cuando la apropiación de la misma ha podido ser la causa del desplazamiento (Medina, 2012).

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

3.1. Génesis del contexto conflictivo en Colombia

Desde 1819, año definitivo en que Colombia se independizó de España, el país comenzó su construcción como Estado con ideologías varias, provenientes desde campesinos desposeídos de sentido de pertenencia, hasta una colectividad o comunidad política inmersa en la violencia que ha azotado al país desde sus orígenes hasta la actualidad, en la que el Estado aún no ha encontrado un camino despejado hacia 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 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 logran 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, trascurrió el siglo XIX y sus ocho guerras civiles (Gómez, 2006). 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 fue iniciada por los liberales, dada su exclusión política, aunada a los grandes escándalos de corrupción del gobierno conservador y a la crisis económica por la que ya atravesaba el país, la cual se agudizó más en 1902, dado que la agricultura perdió plantaciones, los pueblos quedaron destrozados y el país en bancarrota a causa de las grandes emisiones económicas que se hicieron para sostener la guerra. Sin embargo, al darla por terminada con los tratados de Wisconsin y Nerlandia (Gómez, 2006), el partido conservador siguió gobernando y apropiándose del crecimiento económico que trajo consigo el auge del café, el petróleo y el banano hasta el año de 1930, cuando las urnas llevaron al poder al partido liberal, que dieciséis años después lo perdió debido a divisiones internas en su seno, lo cual conllevó a presentar dos candidatos a la presidencia, lo que desencadenó en su abandono del poder. (Calle, 2006)

3.1.1. La Violencia.

Aunque los partidos políticos mantenían la hegemonía del poder por largos períodos de tiempo durante el período de la Violencia, los odios políticos entre ellos, que pocas diferencias estructurales tenían, seguían en aumento (Calle, 2006). 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 gran afecto entre la clase popular.

Aquel día, conocido como “El Bogotazo”, 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. Los actos vandálicos se extendieron al resto del país y dejaron un saldo de 300.000 personas muertas durante los siguientes años. A estos macabros años de la Violencia en Colombia contribuyeron profundamente las creencias encontradas de los grupos políticos. Los liberales estaban convencidos de la culpabilidad de los conservadores en el asesinato de su líder, por eso querían acabarlos, mientras

que los conservadores no dudaban que los liberales constituían una amenaza revolucionaria y eso era razón suficiente para matarlos (Calle, 2006).

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 de la policía. La ausencia del Estado cedió terreno a sectores armados en lugares donde la población concebía que se les había dejado desamparados, lo cual dio lugar a una privatización de la justicia que se prolonga hasta el conflicto interno actual (Urrego, 2005).

Este período generó un proceso masivo de éxodos de población rural hacia las grandes ciudades y a 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 cincuenta 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 y patrones culturales asociados con la violencia en los ciudadanos (Gómez, 2006).

Ante el asedio de la barbarie, el general Gustavo Rojas Pinilla tomó el poder, con el apoyo de los partidos tradicionales, a través de un golpe militar en 1953, y dio inicio al 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 su régimen, el cual dio 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, en el aumento del clientelismo, en el 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 elecciones presidenciales cada cuatro años. No obstante, sólo se podía votar entre candidatos de un mismo partido para cumplir con la participación equitativa pactada, lo que llevó 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 político que, si bien menguó el índice de violencia en las ciudades, trajo consigo el fortalecimiento de los principales movimientos guerrilleros (Gómez, 2006).

En 1964, a raíz del fracasado intento del Gobierno a través del Plan Laso, con el fin de eliminar a los grupos de “Autodefensas Campesinas de Colombia”, y 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, que reivindicaba una redistribución de la riqueza colombiana. A los pocos meses, en Santander (nororiente colombiano), estimulados por el triunfo de la revolución cubana, 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 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 (Salamanca, 2008), y que luego se convirtieron en grupos de delincuencia conocidos comúnmente como paramilitares. Estos surgieron con vocación contrainsurgente por la debilidad del Estado para controlar el territorio nacional y cubrir las necesidades básicas de todos los habitantes, que se expandieron por la enorme permisividad del Estado hacia ellos. 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” (Zuluaga, 1999, p. 34).

En principio, su presencia en el Estado dependía del lugar donde se asentara la guerrilla, dado que su presencia se superponía y superpone a la de

ellos. Este es un factor que generó en la mayoría de los casos 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 ellos, se produce una guerra, en la que la población civil es la que resulta mayormente afectada.

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

Por 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, que 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. La incursión del narcotráfico.

Por 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.

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 setenta, cuando se abastecía casi la totalidad del mercado de América del Norte, se entrelazaron también grupos económicos legales y políticos, alianza que desencadenó en la participación directa de grandes narcotraficantes en el parlamento colombiano. En el año 1984, de estos grupos hicieron parte el mismo Pablo Escobar Gaviria y Carlos Nader Simmons. Por otra parte, el presidente Betancourt pactó una tregua 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.

El narcotráfico permeó los grupos guerrilleros y cambió la dinámica del conflicto armado que se vivía con los distintos grupos insurgentes, hasta tal punto que se asociaron ataques guerrilleros con el 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 corrupción. Sin embargo, nada más alejado del 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 Barco.

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 y pasaron a interesarse por la lucha de control de territorios aptos para el cultivo de drogas. Así, proyectaron el conflicto también al campo geográfico, lo que dio 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 ochenta y que sigue aún vigente entre la guerrilla de las Farc, las Autodefensas de Colombia, que aún no se han desmovilizado, las bandas criminales emergentes que surgieron de los paramilitares desmovilizados y los traficantes de drogas, ha sido cambiante, pues en principio, las Farc luchaban contra los narcotraficantes porque se apropiaban de casi la totalidad de los terrenos agrícolas y generaban 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 impuestos, tanto para los campesinos que aún se encontraban en sus tierras y se dedicaban al cultivo, como para 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 defensa en sus propiedades, lo que fortaleció a los grupos paramilitares 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 laboratorios (Zuluaga, 1999).

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 y facilitar el transporte de las sustancias ilícitas por el país, muchos fueron obligados a abandonar su lugar de residencia.

El narcotráfico pronto penetró la esfera política, la económica, la judicial y la social del país, lo que aumentó la tasa de homicidios, el nivel de impunidad y la pobreza, ya que las grandes sumas de dinero, que en un principio se encontraban asignadas a inversión social, fueron destinadas a combatir el narcotráfico y a los grupos insurgentes, pues afectaban profundamente a la población civil.

3.2. La incursión 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 de los trabajos de académicos de la Universidad Nacional, de la Universidad Javeriana, del Ministerio del Interior, de la Defensoría del Pueblo, de la Iglesia y de la Consejería Presidencial para los Desplazados (Rodríguez y Rodríguez, 2010). Esta constituyó la base jurídica del desplazamiento, que antes se encontraba sólo 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 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 en Colombia.

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 1886 y se eligió a César 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 se presentaba entonces con cifras alarmantes de víctimas, dada la sistemática violencia (Urrutia, 2008). 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, el tema se trató como un desarrollo normal del éxodo de personas provenientes del campo hacia la ciudad, que buscaban mejores condiciones de vida.

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

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, a la vez que también comenzó a hacerlo el Ministerio Público, debido a que los casos de desplazamientos internos por la violencia continuaban en ascenso y exigían un tratamiento especial; además, su falta de atención a las víctimas podría 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. (Constitución política de Colombia, 1991)

La respuesta del Gobierno, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación (DNP), no era crear un nuevo sujeto de derechos, basándose en que esto 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 humanos (Vidal, 2007, p. 175).

Por otra parte, en junio de 1994, cuando finalizaba el periodo presidencial de Gaviria Trujillo, y después de la aceptación de 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 y enfatizó en la antigüedad de la misma, a lo que se le respondió desde el gobierno, que apenas lograba palpase la magnitud de las dimensiones trágicas de la crisis humanitaria del problema, pero que existía una mayor voluntad política de amplios sectores tanto públicos como privados para hacer frente a la problemática.

Un año más tarde, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-225 de 1995, 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”, analizó la constitucionalidad del artículo 17 que se refiere a la prohibición de desplazamientos forzados. Pero, en dicho pronunciamiento, la Corte no analizó el tema del desplazamiento en Colombia. Más bien, 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 desplazamiento, 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, tuvo su origen en la guerra desatada entre paramilitares y grupos guerrilleros que 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 generaban masacres y asesinatos con el uso del terror como método para expulsar a los habitantes de 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 (Corte Constitucional, 2007).

De esta forma, el territorio y la población que habita en él se tornan como la base social y el soporte material necesarios de los grupos guerrilleros y se hace imperiosa la colaboración de los pobladores, al apropiarse en cierto modo de sus vidas mediante un proceso denominado por Suescún (2007) como “desterritorialización”.

Este método, que 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, pone a la población en una situación de compromiso ante los otros grupos o ante el ejército. Si alguna persona o familia se niega a hacerlo y no se plantean 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 ese sujeto o sujetos puedan quedarse en su territorio.

Así, estas personas se quedan en sus hogares, pero bajo las órdenes de una autoridad ilegítima, por lo cual deben decidir si entregan su fuerza de trabajo o abandonan su hogar, lo que termina produciendo 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 colaboradores o informantes 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 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 a la extorsión. Así, los grupos guerrilleros y de autodefensas 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, al tomar el control de sus habitantes, inducirlos a colaborar con el cultivo y asegurarles mantenerlos al margen de la zona a las fuerzas armadas o expulsar 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), quien lo acusaba de haber aceptado más de seis millones de dólares del narcotráfico para invertirlos en su campaña presidencial y así conseguir el triunfo electoral (Gómez, 2005).

Esta coyuntura llevó a concentrar todos los esfuerzos del presidente y su gabinete en el mantenimiento del poder y la 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, hasta llegar al 60% del territorio y aseguraron sus finanzas con las plantaciones de coca que se constituyeron en su base social, hecho que no dejó lugar a dudas con la manifestación contra la erradicación masiva de las plantaciones ilícitas de más de diez mil cultivadores liderados por guerrilleros infiltrados (Gómez, 2005).

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 por 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 internacional (Vidal, 2007) y decidió desarrollar medidas a 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, el cual guio 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 naturales, que serían atendidas bajo el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, aunque tomó los lineamientos básicos de dicho sistema.

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 Calamidades. 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 atención (Prieto, 1998).

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) 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:

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. (DPN, 1995)

En la definición hay dos elementos cruciales a destacar. El primero, el atinente a la fuerza, que se refiere a una persona que padece sometimiento por coacción física o mental que lo constriñe a realizar una conducta que no hubiese llevado a cabo sin la mediación de ese determinante de la voluntad. El constreñimiento puede originarse con la vulneración o amenaza 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 a su factible realización que va a poner en peligro el disfrute de los derechos (Calle, 1998).

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 y ha sostenido desde 1992 que esta debe proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos desde dos esferas: la vulneración y la amenaza de 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 comportamiento (Corte Constitucional, 1992).

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 y 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 residencia o actividades económicas habituales.

En cuanto al lugar de residencia y ante los múltiples matices que generan las 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 y realizan sus actividades personales y económicas, con las que se genera un sentimiento de pertenencia.

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 doce 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 seis años anteriores y se encontraran en el nivel 1 y 2 del Sisbén 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 documento (Sánchez, 2007).

El programa creado por el Gobierno dejaba clara su concepción del desplazamiento como un hecho coyuntural, que era una consecuencia del conflicto armado interno, y consideraba 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 socioeconómica. Se buscaría prevenir el desplazamiento forzado interno mediante un sistema de alertas tempranas que identificarían a las poblaciones en riesgo. También, el programa 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 violencia, 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 del 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 víc-

timas, consideró fracasada la política asumida dos años atrás, por lo que 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 nacional” (Departamento Nacional de Planeación, 1997, pp. 4-6). 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; instauraba comités departamentales, municipales y distritales para prestar apoyo inmediato a la población; convocaba al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para su funcionamiento; y articulaba la Consejería presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia a las políticas nacionales.

Sin embargo, esta nueva organización, más que enlazar a las instituciones, creaba 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.

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 poderío.

3.2.2. Contexto jurídico: Ley 387 de 1997 y 1448 de 2011.

En 1997, de acuerdo con 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 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997). 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 o 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, con base 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.

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: prevención, atención humanitaria de emergencia, retorno, consolidación y estabilización socioeconómica, más orientada hacia el ámbito asistencialista que a la creación de programas que pudieran 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).

Asimismo, esta ley 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 Violencia (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 se verá más adelante, no equivale a la de beneficiario de las ayudas establecidas por el Estado (artículo 32). A su vez, consagró los principios de interpretación para la aplicación de la misma, pero más que principios, estableció objetivos y algunos derechos de los desplazados, como el derecho a no ser desplazado forzadamente y el derecho de reunificación familiar (artículos 2.7 y 2.4, respectivamente).

Esta ley también intentó modular el deber del Estado en la atención del desplazamiento, al establecer 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 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) y se establecieron 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 generaran desplazamiento, medidas para su prevención y superación, con atención especial a las comunidades negras e indígenas. Asimismo, debía contener medidas de atención humanitaria, de estabilización y de reubicación o retorno (artículo 10).

Desde 2005, la entidad encargada de coordinar el Snaipd, actual Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNAIPV), fue la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción social), hoy Departamento Administrativo de la Presidencia, que es ejercida mediante la Unidad 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 está 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 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 ha sido realizar un seguimiento de las acciones que se ejecuten en cumplimiento del plan nacional de atención (artículos 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. De igual manera, 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 desarrolladas en dicha norma, ya que en el artículo 32 se estableció que tienen derecho a los beneficios de 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. (Ley 387 del 18 de julio de 1997)

El parágrafo del artículo fue demandado por un ciudadano ante la Corte Constitucional, quien alegó 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, en los que se le permitía al Gobierno regular un derecho (como considera el autor de la demanda a la condición de desplazado forzado), lo cual viola el principio de reserva de ley, pues de ser un derecho, su regulación la debe hacer el Congreso de la República. El párrafo 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*, 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. (Corte Constitucional De Colombia, 2009)

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, en cuanto el legislador no se desprende de su competencia regulatoria y del sentido y la finalidad de la potestad reglamentaria para dictar normas orientadas a la correcta y cumplida ejecución de la ley (Corte Constitucional De Colombia, 2009). 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 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 2º grado de consanguinidad ascendente (Abuelos).

Personas que sufrieron un daño por asistir a la víctima o prevenir la victimización.

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 doce por ciento de la población del país. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Como queda esbozado, la Ley 387 de 1997, junto con la Ley 1448 de 2011, es el marco legislativo que rige la cuestión del desplazamiento forzado en Colombia y, como se mencionó, la Ley 387 de 1997 aún continúa vigente, después de la expedición de la Ley 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, lo cual generaría un agravamiento de las condiciones de los desplazados e infligiría, 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2013)

En el ámbito internacional, la Ley 387 de 1997 fue precursora en tanto que, al momento de su promulgación, los principios rectores del desplazamiento no habían sido publicados. Sin 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 ha mencionado, 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 tutela, se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el tema del desplazamiento, siempre con una interpretación amplia y favorable de la noción de desplazado forzado 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.

En 1997, año en que la Corte emitió el primer pronunciamiento por vía de tutela sobre el tema de desplazamiento forzado, con la Sentencia T-227, 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, pero fue enfático en advertir que escogiese el que se escogiese, todas contenían dos elementos necesarios 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, no puede caber duda que se está ante un desplazamiento forzado interno, pues 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 deber. A su vez, se expresó que el desplazamiento no es un problema de orden público, sino un problema de humanidad que la sociedad colombiana, y 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 funcionarios encargados de registrar a las personas desplazadas, para que estas pudieran 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 estos inscribieran a los desplazados como beneficiarios de las ayudas que consagra la misma ley.

Sin embargo, se denunció que los funcionarios encargados exigieron violaciones concretas y pruebas fidedignas de los hechos como prerequisite para certificar la condición de desplazado. Al respecto, la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado en distintas ocasiones y ha afirmado 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 forzado; y con 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, pues el victimario hace lo posible por no dejar rastro de las vulneraciones de derechos que comete a la población civil.

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 lugar del país, sino que, puede darse un caso de desplazamiento forzado dentro de las ciudades (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

A su vez, también ha estimado, que se deben considerar como desplazadas 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, no se puede aplicar la norma solo a quién debe partir por la violencia, sino que se hace necesario aplicarla también a quien 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 y acusado 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 razona-

bilidad 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2007)

3.2.2.1. *El nasciturus y el problema del desplazado forzado interno.*

En este punto, cabe preguntarse por la situación *nasciturus*, es decir, los niños concebidos y nacidos después de ocurridos los hechos que dan lugar a un desplazamiento forzado interno. Es posible preguntarse: ¿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 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, principalmente 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, pues es persona, según el Código Civil Colombiano, la criatura que sobrevive siquiera un momento a la separación completa del vientre de la madre (Congreso de la República de Colombia, 1887). 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, y con ayuda de la Corte Constitucional, se han creado acciones públicas en las que el sujeto destinatario no es simplemente el desplazado, sino la familia del desplazado forzado.

El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 a 2010, por su parte, pasó de una acción enfocada al individuo a 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 proceso (Guerrero, 2010). 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 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 tratados internacionales. De todas maneras, se debe tener presente que la mujer embarazada debe tener una asistencia y protección especial en el ordenamiento jurídico (Corte Constitucional de Colombia, 2011).

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 interno en Colombia.

Se instituyeron también políticas diferenciadas 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 y verán 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, tales como el reclutamiento forzado, la explotación económica o la violencia sexual (Corte Constitucional de Colombia, 2008).

La Corte Suprema de Justicia, 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, 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 (Corte Suprema de Justicia, 2011).

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

La Corte Constitucional, 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, la misma Corte volvió a solicitar a Acción Social que solucionara el problema del subregistro de los niños nacidos en hogares desplazados (Corte Constitucional de Colombia, 2009).

A pesar de que el *nasciturus* o los hijos concebidos y nacidos después de producirse el hecho que da lugar al desplazamiento no corresponden a la categoría que define a quién 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 duraderas (Mooney, 2005) y la estigmatización como desplazado forzado por la violencia.

El tema es álgido y se encuentra abierto al debate. Aquí se ha sostenido que el elemento clave es la vulneración a la que se encuentran sometidos los desplazados, por lo cual se consideró 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 encargado de hacer el registro. A pesar de la intervención de la Corte, aún no está claro que siempre se otorguen, aunque las personas que por definición sí se consideran desplazadas también han tenido y tienen el mismo problema.

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 la agravante de que nacen en una familia que no se encuentra en una situación estable, debido a que abandonó su vivienda, su trabajo y que, incluso, pudo perder a 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, tanto al *nasciturus* al momento del desplazamiento como durante todo el tiempo que estuvo desplazado.

CONTEXTO E IMPLEMENTACIÓN DE LEY

4.1. Coyuntura histórica en la que se implementó la Ley 387 de 1997

En este apartado se hará un recuento de la aplicación de la Ley 387 de 1997 y de la actuación de sus instituciones, pues fueron estas las instituciones vigentes al momento en que la Corte Constitucional colombiana declaró el estado de cosas inconstitucional, sea 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 de los 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, además de 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, la formación en aplicación de derecho internacional humanitario, 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 las obligan a desplazarse. Del mismo modo, se 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, seguridad, alojamiento, educación y participación comunitaria. El decreto asignó la responsabilidad de llevar a cabo dichas tareas a las instituciones a nivel local, regional y nacional, 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 del 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 con 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, que repetía lo planteado en la ley, y le añadió 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, además, 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 a 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, por lo que se vieron perjudicados los desplazados forzados internos.

En esta coyuntura, hubo cambios en la rama ejecutiva colombiana, al asumir 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, pues 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 en alianza 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. 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 humanos.

En cuanto 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 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 suroccidente de la capital del país. El epicentro de la zona era el 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 Meta (BBC, 2012). 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 corazonada (Revista Semana, 2012).

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 proceso pasó por ocho grandes crisis, 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 a por lo menos 100 soldados retenidos que se encontraran en buenas condiciones de salud. Dicho acto se

realizó el día 27 del mismo mes, cuando se pusieron en libertad a 310 policías y soldados liberados por las FARC.

El proceso de paz fue terminado unilateralmente 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 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 a la formulación de propuestas conducentes al fin de la guerra y al encuentro de la paz. En cuanto al cese al fuego, las Farc continuaron sus ataques sin reducir la atrocidad de sus actuaciones: lanzaban pipetas de gas a las poblaciones, sembraban más minas antipersonales, dinamitaban torres de energía y envenenaban aguas, las cuales 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 y 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 Xamán y el secuestro de una mujer reconocida en la sociedad 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 paz (Höglund, 2005).

Por el contrario, en segundo lugar, hay casos como el proceso de paz colombiano o el que se produjo en Sri Lanka durante 1994 y 1995 entre los rebeldes separatistas y el Gobierno, 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, quienes cuestionan 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 precedente e 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 ascendió.

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 en los que el ambiente de violencia generalizado obligó a las personas a huir. Se dieron nuevos lugares de actuación, pues 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 territorio (CIDH, 1999).

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 poder llevarlo a cabo y evadió en muchos casos la responsabilidad de asumir el problema (CIDH, 1999, párr. 90).

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. (CIDH, 1999, párr. 90)

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, que indicaría qué poblaciones se encontraban en riesgo de desplazamiento e identificaba las posibles víctimas, para poner 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 derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

Respecto a la atención humanitaria de emergencia, otorgaba ayudas en el componente de atención básica, con cuidado diferencial para las mujeres cabeza de familia, los niños, los discapacitados y los grupos étnicos. En lo atinente al retorno, la reubicación y la 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 Internacional. 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.

Del mismo modo, se 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 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 arrojó los resultados esperados. 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 colombianos víctimas de este flagelo. Los departamentos de Antioquía, Nariño, Chocó y Cauca eran los más afectados. En estos departamentos el conflicto se había expandido en los últimos años y había tocado directamente a poblaciones vulnerables como los indígenas y los afrocolombianos (Codhes, 2012, p. 3).

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, lo cual derivaba en la no declaración o la no inclusión.

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 desplazadas. (Vidal, 2007).

Entre los años de 1998 y 1999 la Corte no tuvo muchas oportunidades de hacer referencia al tema. En 1998 sólo se mencionó en las sentencias T-137 y T-733 (Corte Constitucional de Colombia, 1998). 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 y ubicados en otro municipio, distinto al 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-733 resolvió un caso relativo a la negativa de pago de salarios, de un docente que pertenecía a un establecimiento de enseñanza pública, que por motivos de seguridad debía ser trasladado a otro municipio (Corte Constitucional de Colombia, 1999). La Corte indicó que existía 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.

Es importante mencionar que durante el año 1999 hubo tres sentencias en las cuales la Corte hizo referencia a los desplazados. 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 fue la sentencia de unificación SU-360, por la cual se resolvió el tema de la ocupación del espacio público por parte de vendedores ambulantes (Corte Constitucional de Colombia, 1999). En la resolución de la tutela, la Corte hizo alusión a los desplazados al expresar que la difícil situación de orden público del país había obligado a muchos compatriotas a abandonar sus lugares de origen para proteger su vida y, a su vez, los había 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 solicitud 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 pruebas contundentes en este caso era un acto excesivo e innecesario. Sin embargo, no hizo ninguna referencia especial a su protección como desplazada (Corte Constitucional de Colombia, 1999).

A su vez, en la sentencia T-418, la Corte volvió a tratar el tema al resolver un caso en el que la demandante supuestamente era desplazada, pero que se demostró que no lo era. Ante esto, expresó que “esta condición no debe usarse de manera caprichosa y mentirosa, ya que viola el principio de solidaridad y perjudica a los desplazados forzados internos”. (Corte Constitucional de Colombia, 1999)

En el año 2000, la Corte expresó claramente su postura acerca de la situación, cuando protegió a las víctimas, creó derechos por vía jurisprudencial e introdujo 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 nor-

mas 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.

En la Sentencia SU-1150-2000, después de realizar un recuento del desplazamiento forzado en Colombia y de expresar que, como lo han demostrado diversos estudios, la situación cada día se agrava y afecta a más colombianos, lo cual ha generado una tragedia nacional con consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales que afecta a todos los colombianos, se requiere la solidaridad de toda la sociedad con las víctimas de este flagelo, 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 (Corte Constitucional de Colombia, 1999).

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, por lo que 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, pero la aplicación de las normas no se ha llevado a cabo y la ley no se ha reglamentado. 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, de acuerdo con 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, 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. (Corte Constitucional De Colombia, 1999)

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 la 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 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. [-Cita-]

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. (Corte Constitucional de Colombia, 1999)

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 jurisprudencialmente. (González, 2002)

Otro tema al que se hizo referencia fue a los Principios Rectores del desplazamiento interno; se dejó establecido que, aunque no son obligatorias diversas instituciones, entre 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. (Corte Constitucional de Colombia, 1999)

Por último, y muy importante a la vez, esta sentencia obligó al Gobierno a emitir el Decreto 2569 de 2000, que reglamentó la Ley 387 de 1997, ya que como se mencionó, la Corte dijo que la ley necesitaba reglamentación (Presidencia de la República de Colombia, 2000).

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) y lo intentó convertir en una herramienta de identificación de la población desplazada y sus necesidades para realizar el seguimiento de la atención de los servicios 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 registro y se estableció un método distinto para cuando se produjesen desplazamientos masivos, al instaurar 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, para 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 mencionado.

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 ha extendido hasta tres años. Las instituciones que se acreditaron para recibir las declaraciones fueron la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales o distritales.

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 desplazada. 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 siguientes al que fue notificado, interponer un recurso de reposición. Si nuevamente es negado 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 de ayuda humanitaria de emergencia y de transición, además de 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 Constitucional también se refirió al tema en la sentencia T-020, al resolver una sentencia sobre el espacio público y los

vendedores ambulantes, al ponderar el derecho de los desplazados de acudir al comercio informal al no tener sustento en los sitios de llegada (Corte Constitucional de Colombia, 2000).

En los meses siguientes se resolvieron casos de docentes amenazados que se vieron obligados a desplazarse. 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” (Sentencia T-448). Advirtió, además, que se les debe pagar el salario de los docentes desplazados.

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 internos (C-991), así como el impedimento de la racionalización del gasto público en temas de desplazamiento forzado. Esto debido a la afectación directa en la atención de las víctimas, si se bajara el rubro presupuestal (Sentencia C-1165).

Por último, en ese mismo año (2000), la C-1375 estudió 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° del artículo 1° de la ley, por lo tanto, la Sentencia C-1375 reiteró la inexecutable de la norma como cosa juzgada constitucional.

La Sentencia T-1635, emitida por la Corte Constitucional el 25 de noviembre del 2000 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 de los diferentes tratados ratificados en cuestiones de derechos humanos.

Además, la Corte expresó que los derechos de los desplazados no sólo 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, al hacer referencia al artículo 17 del Protocolo II, el cual prohíbe el desplazamiento forzado de personas.

Por su parte, en ese mismo periodo de tiempo, en el Congreso de la República se debatieron dos proyectos de ley que tipificaban el desplazamiento forzado como delito a nivel interno. El primero de ellos fue la Ley 589 (Congreso de la República, 2000), que cursó un trámite casi paralelo a la Ley 599, que adoptó el Código Penal Colombiano e introdujo en su texto a 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. Asimismo, 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, que el sujeto pasivo sea un discapacitado, un menor o un mayor de 60 años o una mujer embarazada y que se someta a las víctimas a tratos crueles, inhumanos o degradantes, etc.

Aunque esta ley fue publicada apenas veinte días antes del nuevo Código Penal que, a su vez, la incorporó y amplió, 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 2000 (Aponte, 2003). 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 forzado, 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 (Aponte, 2009).

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 (“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 1.º 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. 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. (Congreso de la República, 2000)

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, más cuando provenga de actores armados) se logre cambiar el lugar de residencia de una persona para que se configure la conducta (Aponte, 2003). 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 dignidad (Aponte, 2003).

Respecto al dolo, se advierte que es indiferente la intención del autor para ocasionar el desplazamiento, pues si la acción se produce, se encuentra ante la imputación del tipo penal (Aponte, 2003).

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 impondría como parte de la pena del delito, 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

La Corte Constitucional, 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, pues el texto acusado nunca formó parte del artículo 180 de la ley. Por tanto, se declaró inhibida respecto a ello.

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. (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

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, pues es la única interpretación que tiene cabida para no violar el principio de legalidad y darle efectividad a la decisión legislativa. Por lo 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 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 forzosamente 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. (Congreso de la República, 2000)

El artículo está dentro de las infracciones del derecho internacional humanitario, por lo cual su ámbito de protección va en función de las personas protegidas. Es un tipo penal en blanco que debe 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 interno y, al igual que el tipo consagrado en el artículo 180, es un delito de ejecución permanente.

4.3. El enfoque del Gobierno y la Corte Constitucional en 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, a saber, 317 mil personas (Codhes, 2001), también reveló la ineficacia de las medidas, dado que las acciones que se realizaron para mitigar el problema 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” (Codhes, 2000). 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 varias 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 personas (Codhes, 2001), optaron por cruzar la frontera con alguno de los cinco países limítrofes, lo cual causó la internalización del fenómeno del desplazamiento interno forzado en Colombia y lo convirtió 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 colombiano, ante el cual la mayor inclinación de los vecinos es proteger los intereses nacionales (Codhes, 2000).

Respecto al desplazamiento en el ámbito nacional, la cifra de afectados que el Gobierno anunció no se relacionaba con la presentada por Codhes (2000). La Red de Solidaridad Social reportó cerca de 128.843 personas obligadas a desplazarse en 1351 sucesos de desplazamientos, como consecuencia del escalonamiento del conflicto interno que aún vive el país, aunque se encuentre 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 cuatro 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, entendiéndose 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 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. (Corte Constitucional De Colombia, 2001)

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-712, 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 (Corte Constitucional de Colombia, 2001).

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”. (Corte Constitucional de Colombia, 2001)

Por último, la Sentencia C-1064 resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2, parcial, de la Ley 628 de 2000, “Por el cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropia-ciones 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” (Corte Constitucional de Colombia, 2001).

No obstante, el fallo más relevante de la Corte Constitucional en el tema de desplazamiento forzado fue la Sentencia de tutela T-327 de 2001, 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, porque alegaba 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 les 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 tenía competencia para decidir quién debe ser incluido en el Registro Único de la Población Desplazada.

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 Constitucional, apoyada 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, 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 y le otorgó la condición de desplazado interno forzado. Para apoyar esta afirmación, se basó en la ley, en los principios rectores de los desplazados internos, en los conceptos acogidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en la jurisprudencia nacional, en la que, 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 prerequisite indispensable, en parte, por la noción de desplazamiento dada en el artículo 2 del Decreto 2569 de 2000:

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. (Corte Constitucional De Colombia, Sentencia T-327)

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 sistemática, teleológica y más favorable a los derechos humanos, lo cual implica que se deben aplicar los principios rectores del desplazamiento interno, que, 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 constitucionalidad.

Ante tal afirmación se acusó a la Corte de emitir una sentencia eufórica 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, y 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 los siguientes fallos de tutela apoyaron 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, 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, el cual 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2001)

Esta sentencia, al referirse a la obligación que tiene Colombia como Estado social de derecho de atender de forma inmediata y eficiente a las personas desplazadas, expresó que tal 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 2005:

La Sala encuentra que las autoridades encargadas de la inscripción en el Registro Único de los Desplazados desconocieron la regla de interpretación favo-

rable 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 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2007)

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 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2010)

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 de desplazamiento forzado por la violencia, independientemente de quién haya sido el actor que haya perpetrado el acto o cuál haya sido el destino del desplazado y ha ordenado que las entidades, con base en el principio de la buena fe, no puedan negarse a incluir a alguna víctima sin razón y motivación con suficientes medios probatorios que desvirtúen lo que aquella ha declarado (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

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, y citando el principio rector 16, la Corte Constitucional 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, se 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, con base en el principio 29.2, la Corte expresó que conlleva una actuación efectiva del Estado en la recuperación de los bienes abandonados, 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, al expresar que dicha atención es un derecho que recae sobre los desplazados.

Por otra parte, la Corte Constitucional solicitó que se entregaran formatos únicos para la recepción de la declaración de los desplazados, al tiempo que pidió una capacitación para los receptores de dichas declaraciones, en la que 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 dos sentencias de tutela referentes al tema. La primera de ellas fue la T-258, 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 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 tras-

lado a una institución escolar en otro municipio (Corte Constitucional de Colombia, 2001).

La última sentencia de tutela del año 2001 fue la T-1346, 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 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 (Corte Constitucional de Colombia, 2001).

Igualmente insistió la Corte Constitucional en el desplazamiento como una situación de hecho que no necesita ser certificada por una autoridad, así como 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 forzado, tanto individuales como masivos (Red de Solidaridad Social, 2001). 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 anterior.

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 seis 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.

En el año 2001, en concordancia con la dinámica de regulación, se promulgaron varios decretos que tenían como fin reglamentar la Ley 387 de 1997. En primer lugar, el Decreto 951 de 2001, 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 3 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 requirió 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 da a entender cómo el Gobierno seguía emitiendo regulaciones en la línea del Decreto 2569 de 2000, es decir, con restricciones a 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 para los que optaron por el restablecimiento en otro lugar. Asimismo, se 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, en el que se tuvieron en cuenta aspectos como la vulnerabilidad del hogar desplazado, la edad, el género o alguna discapacidad.

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, al justificar los fallos por la situación de emergencia humanitaria que acarrea el desplazamiento.

A través del Decreto 951 de 2007, 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, se debían 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.

En los casos en que los propietarios o poseedores de un terreno optaran por la reubicación, se les recibirían sus inmuebles, los cuales abonarían al 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 Decreto 2562, 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 los que se reubicara a la población o en los lugares de retorno. Además, se dispuso que las instalaciones que se

utilizaran para impartir los programas educativos a la población desplazada garantizaran 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 población desatendida. A esto se le suma el hecho del incremento del 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, 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, así como la apropiación del mismo para realizarlos.

Con este panorama, comenzó el año 2002, cuando 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 se 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 Uribe Vélez planteó que la solución al desempleo vendría 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 ya se expuso, la política de seguridad democrática fue el eje central de los dos períodos de Gobierno (2002-2006 y 2006-2010) del expresidente Álvaro Uribe Vélez, para lograr la recuperación del orden y la seguridad en el país, e intentar garantizar el Estado de derecho por medio del fortalecimiento de las autoridades democráticas. La política de seguridad democrática comprendió al terrorismo 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 de Uribe Vélez fue derrotar a la FARC y al ELN, desmovilizar a los paramilitares e incrementar la seguridad en todo el territorio, por medio del fortalecimiento de las fuerzas armadas y el control territorial.

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 democráticos. Además, comprendió tres estructuras básicas 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; y el tercero hizo referencia a la inclusión de soldados campesinos, ofertar estímulos para incentivar la desertión y crear una red de informantes (Leal, 2006).

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 gobierno fue recuperar el control territorial. Otro de sus propósitos 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 rastrojos y las bandas criminales emergentes (Bracim).

La economía durante el mandato de Uribe sufrió un cambio favorable para el desarrollo económico estable. Sin embargo, los buenos índices que mostró el producto interno bruto y el crecimiento macroeconómico no se reflejaron 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, pues aunque no expliquen la violencia, sí abonan terrenos para las confrontaciones (Goded, 2008), al ser grupos minoritarios del país como los indígenas y los afrocolombianos los más afectados.

La política internacional en los dos períodos de la administración Uribe profundizó en el campo que ya había iniciado Andrés Pastrana Arango: 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 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.

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 entre el Gobierno, la sociedad civil y la 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 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 esta, el “conflicto” fue sustituido por “lucha contra el terrorismo y drogas ilícitas”, mientras que “crisis humanitaria” desapareció (Goded, 2008, pp. 82-84).

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 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, de consolidación democrática y del cumplimiento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos, al negar 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 desarrollo (Goded, 2008).

Con el cambio en el panorama político y de gobierno del país, la Corte Constitucional 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 de los derechos a la salud, a la educación y a la recreación y la 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. A renglón seguido, se justificó por qué se les debe brindar a los desplazados un trato urgente y preferente, con base 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 ello 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

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 Sisbén (documento Conpes 3057), preferencia en los 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 Constitucional 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2001)

Seguidamente, la Corte estudió la procedencia de la acción de tutela cuando se esté ante un desplazamiento masivo y llegó a la conclusión de que es totalmente viable hacer uso de ella cuando se afecten derechos fundamentales.

Por último, se confirmaron las sentencias proferidas en las instancias anteriores, pero se adicionó una serie de órdenes precisas a varias entidades. Las órdenes básicamente se 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-148, 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 (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

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 Constitucional concedió la protección de derechos y ordenó el pago inmediato de lo debido (Restrepo y Molina, 2014).

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 Tuberquia 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, al invocar 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.

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. C continuación, la Corte Constitucional (2002) enunció:

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.

El desplazamiento, advierte la Corte, es un fenómeno social con el que se vulneran derechos fundamentales de forma múltiple y masiva. Por eso, 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 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

La Corte, con base 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, al tiempo que precisó 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

La Corte expresó, además, 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. Ante esto, respondió que se debía recordar que el desplazamiento era una situación de hecho, la cual no se adquiría 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

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 Constitucional afirmó que el derecho a la educación era 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 de 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. 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.

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, mientras que 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” (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

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”.

Entre esos crímenes de guerra, el mismo artículo, en el ordinal E numeral VIII, menciona el desplazamiento forzado de civiles: “Ordenar el des-

plazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, al menos de que así lo exija la 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

En segundo término, también es importante hacer referencia a la Sentencia C-802, que declaró exequible el Decreto 1837 de 2002 “por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”. El Estado de conmoción interior que estuvo vigente del 11 de agosto de 2002 al 4 de febrero de 2003 fue declarado por el ex presidente Álvaro Uribe Vélez (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

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. Estos fueron las sentencias de tutela T- 268/03, T-419/03 y T-602/03.

En cuanto a la sentencia T-268, la Corte Constitucional (2003) 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) 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 que para que se presente un caso de desplazamiento forzado interno sólo tienen que existir dos condiciones esenciales: la necesidad del traslado y la permanencia dentro de las fronteras. Para reforzar esta afirmación, se 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 los que la única exigencia de movimiento es la huida del hogar o residencia habitual:

[-Cita-] 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

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.

La Corte Constitucional recordó 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 expresando 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 la exigencia de abandono de localidad o actividades económicas habituales y 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 que no se podían invocar circunstancias formales para negar la protección de derechos, ya que siempre debía actuar-se con base en el criterio de interpretación más favorable.

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, pues 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 formal (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

De igual forma la Corte Constitucional se remitió, como lo había hecho en sentencias anteriores, al deber de solidaridad que tienen 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 Constitucional 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, afirmó que se encontraban consagrados en los principios 28 y 29 y que lo consagrado en ellos debía ser cumplido por el Estado.

Por último, la sentencia concluyó 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 de 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 a los desplazados por la violencia 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, al remitirse 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 Constitucional 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, pues, si bien al 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 y se enfocó 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 otros integrales que coadyuven al restablecimiento socioeconómico y que permitan 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, al exigir condiciones que llevaran a terminar con la dependencia económica y 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 eso, en este fallo decidió proteger el derecho a la inclusión en un proyecto productivo como medio para lograr este objetivo, ya fuera 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, por su parte, “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.

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 de 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, la etnia, la 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 justicia (Congreso de la República, 2011).

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 Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Dicho “encuentro exploratorio” tuvo como sede La Habana, Cuba, entre el 23 de febrero y el 26 de agosto de 2012, con la participación del Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de Noruega como garantes (Congreso de la República, 2012).

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 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 este punto se fijó que a la firma del acuerdo se implementarían los puntos acordados, y para ellos se les daría especial importancia a las regiones del país, y se crearían tanto comisiones de seguimiento y verificación, como mecanismos de resolución de diferencias. (Congreso de La República, 2012)

Según la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la idea central de este 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 (Jaramillo, 2014). El verdadero proceso es aquel que inicia con 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 Habana (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014).

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 esta hubiera lugar, teniendo en cuenta las necesidades de los hogares en este tipo de situación y las características específicas del territorio, para lo cual se estableció un acompañamiento y seguimiento a la materialización de la política.

En este sentido, por medio de la Ley 1448 de 2011 se creó 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 humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, dichas personas 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 tienen 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. 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 represente las características de gravedad y urgencia.

Como estrategia territorial 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 extrema (DNP, 2014). 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 otros (Presidencia de la República de Colombia, 2012).

En este 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 y, por último, vivienda y ciudades amables.

Uno de los objetivos de este gobierno fue el fortalecimiento de la formación para la investigación y la innovación. Para 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 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 con 47 ayudas 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”.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 exponen la visión de una Colombia en paz, y están soportadas en los siguientes pilares básicos: el enfoque de derechos, entendido como la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos 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 y ha dejado sus mayores secuelas en el ámbito rural (Jaramillo, 2014). Así las cosas, la paz no es únicamente el cese del fuego o el fin del conflicto armado, sino que esta 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:

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, en primer lugar, garantizar la igualdad de oportunidades en el goce efectivo de los derechos sociales fundamentales; y, en segundo lugar, 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, al potenciar la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información. Para desarrollar este objetivo, es 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, al tiempo 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 este 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 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 protegidas. (DNP, 2008)

Por medio de la Ley 1448 de 2011 se establecieron medidas específicas en procura de alcanzar la verdad, la justicia y la 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, así como 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 (Sayas y Ortega, 2015). De igual manera, existen retos en la implementación de estrategias diferenciales para las víctimas de los pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres, 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” (DPN, 2008). Esto 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 (Latorre-Iglesias, 2015; Latorre-Iglesias, y Latorre-Iglesias, 2015). Es por lo anterior que el país requiere un sistema de formación que permita a los estudiantes no sólo acumular conocimientos sino saber cómo aplicarlos, innovar y aprender a lo largo de la vida para el desarrollo y la 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 e institucionales y para el establecimiento de una paz sostenible. De este modo, el sistema educativo colombiano dirige su mirada a una educación con estándares de calidad, lo que quiere decir que debe expandir aún más las coberturas en todo el sistema, incluidos 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 naciones líderes en educación a nivel mundial y al interior del país entre zonas urbana y rural y entre regiones (DNP, 2008).

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 la sociedad, así como educación de calidad en el país para desarrollar una transformación cultural que contribuya al ideal de una Colombia en paz.

INNOVACIONES CONSTITUCIONALES DE UNA CORTE CONSTITUCIONAL ASISTENCIALISTA: EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

5.1. Hito constitucional: la Sentencia T-025 de 2004

La precaria situación que sufren los desplazados forzados internos en Colombia, pese a como se ha presentado respecto al amplio régimen normativo y legislativo que los protege, encausa a la Corte Constitucional a pronunciar la Sentencia T-025 (2004), por la cual se declara el estado de cosas inconstitucional el 22 de enero de 2004, al emitirse como una sentencia ambiciosa que ha sido estimada como un hito jurisprudencial en América Latina (Rodríguez, 2009).

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), en los que 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.

Se ampararon los derechos a la integridad personal, a la igualdad, a la educación, al trabajo, a la vida digna,

al mínimo vital y a la seguridad social y se otorgó 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 señalaron particularmente a la Red de Solidaridad Social (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), a los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Salud y del Trabajo, Seguridad Social (actualmente, Ministerio de Protección Social), Agricultura y Educación y al 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, no existían datos de las personas desplazadas.

Además, 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 obligaron a la Corte Constitucional a considerar estas circunstancias como una causal adicional de vulneración de garantías constitucionales, aparte 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 conllevaba 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 las intimidaciones diarias, el

abandono de su hogar, sus familias y su lugar de trabajo (para evitar asesinatos atroces). En definitiva, dejar atrás todo e intentar comenzar un nuevo proyecto en la búsqueda de preservar la misma vida. Tal como se anunció antes, la tragedia humanitaria del desplazamiento no es un hecho que solo se viva en Colombia o que se presente como situación aislada a nivel internacional, dado que afecta 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. Eso debería derivarse en una atención integral que proveyera el respeto y el 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 (Rodríguez y Rodríguez, 2015).

La Corte Constitucional (2004) ha determinado que el respeto y el 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 además que es obligatorio para todas las autoridades del país acatar las normas, así como aplicarlas y asegurar la protección efectiva de los derechos. 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, de acuerdo con figuras creativas propias e innovadoras de la Corte Constitucional, 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 inconstitucional (Abrisketa, 2004).

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 “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 Constitucional a las

órdenes específicas que se han emitido para superar el estado de cosas inconstitucional (Puga, 2012).

5.1.1. Concepto y elementos del estado de cosas inconstitucional a partir de la Sentencia T-025

La Corte Constitucional intentó 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 ha comprobado 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 del desplazamiento, al afirmar que 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 y ha conducido a 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 tutelas de esta población y congestionó la administración de justicia. A renglón seguido, se 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 fue referido 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 protegiera su mínimo vital en los derechos básicos para la preservación de una vida digna.

Lo anterior se 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, en contravía con el Estado social del derecho y la Constitución Política de 1991 (Corte Constitucional de Colombia, 1997).

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, lo cual 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 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 (2014) 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 de la población con la presentación masiva de acciones de tutelas por situaciones similares.

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. (Rodríguez y Rodríguez, 2014, p. 25)

La Corte Constitucional, 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 condición de empobrecimiento, lesión de derechos sociales y pérdida tanto de derechos como de participación política (Vargas, 2003).

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.

Se observa, entonces, que la adopción de prácticas inconstitucionales, tales como la solicitud de requisitos inexistentes que acostumbraban a pedir las entidades encargadas del registro, victimizaban más a los desplazados, por lo cual los perjudicados interponían múltiples acciones de tutela.

Ante lo visto, 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 Constitucional (2004):

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 evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él.

5.1.2. Efectos sociojurídicos del estado de cosas inconstitucional en el 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 Constitucional emitió 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 legales (Reales, 2009).

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 amplía el rango de 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:

- Recolectar 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.

- Crear una política coordinada con programas de ayuda, protección de derechos y generación de ingresos efectivos para las personas desplazadas por la violencia, con base en datos reales recolectados.
- 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 Constitucional fue enfática en la garantía del estándar que conforma el núcleo duro de los derechos de los desplazados. Emitió órdenes amplias en las que les correspondía a las entidades con competencia en el tema decidir cómo actuar para conseguir los objetivos solicitados. Además, generó órdenes como marco de cumplimiento 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, pues de lo contrario se estaría agravando la injusticia social, generando políticas de goce de derechos regresivas y negando las garantías constitucionales consagradas en la Constitución de 1991.

De este modo, la Corte Constitucional prosiguió las exigencias de la Constitución al encontrarse establecida como norma fundamental y cabeceira del ordenamiento jurídico de Colombia y consagró garantías constitucionales que no se pueden desconocer o menoscabar, 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 conflictos (Pérez, 1994).

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, para eliminar los obstáculos y formular un funcionamiento apropiado del Estado en aras de garantizar los derechos de los desplazados que la Corte protegió de forma directa, sin dis-

tinguir 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 desplazados (Bustamante y Suárez, 2009).

En este sentido, la sentencia reconoció que se les 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 y exigió la garantía material del núcleo esencial de los derechos, al promover su protección en medio de un bloqueo institucional por parte de las autoridades públicas (Bustamante y Suárez, 2009).

Con esta posición, la Corte Constitucional 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 e identificó las circunstancias de las víctimas de forma precisa y participativa con miras a una estabilización económica razonable que culminara 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 precisan acciones encaminadas a las necesidades de los afectados y el goce de sus derechos y, en este caso especial, no sólo de los derechos fundamentales, sino también de los derechos de segunda generación, porque 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 políticos (Bustamante y Suárez, 2009).

A pesar de que los desplazados son sujetos titulares de derechos, igual que el resto de la población, por su situación particular la Corte decidió otorgarles garantías en el reconocimiento y restablecimiento de los derechos vulnerados, al tener que escapar de la difícil realidad colombiana que no les permitió seguir cerca de sus familiares, sus bienes, su tierra y su cultura.

No se debe olvidar que hay derechos que se configuran con relación a la huida de las personas, como 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, como los derechos a la justicia y a la reparación integral (Sánchez, 2007).

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 de los desplazados indica que van del campo a la ciudad, a donde se llega dejando atrás sus bienes, en busca de ayuda humanitaria y de protección por parte del Estado. De acuerdo con 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 eso surge el derecho de ayuda humanitaria integral, que contempla una atención de carácter urgente y preferente, que reconoce también el derecho a la unidad familiar y la vida en familia, en concordancia con los principios rectores (Bustamante y Suárez, 2009).

El derecho a la salud de los desplazados, derecho fundamental en Colombia, 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, al no conseguir con celeridad un cupo

escolar en la mayoría de las veces, 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 algunos de sus familiares y deban enfrentar su nueva situación con su núcleo familiar fragmentado. Cuando la persona que falta es el padre, la situación de abandono escolar se agudiza porque en principio los hijos deben dejar 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.

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 y la división del trabajo por género, ya que son las desplazadas las que consiguen empleo más rápido.

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, es factible que el resto de los colombianos estigmaticen a las víctimas del desplazamiento como personas activas del conflicto armado colombiano.

Uno de los efectos de la Sentencia T-025 y de su proceso de seguimiento a las órdenes emitidas es la sensibilización a los colombianos sobre la tragedia humanitaria del desplazamiento. Actualmente, gran parte de la ciudadanía no percibe a los desplazados como activistas del conflicto armado ni como efectos secundarios del mismo, sino como víctimas 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 ello, 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 de 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 haya 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 si deciden rehacer su vida en el lugar de desplazamiento.

La Corte Constitucional, con base en normatividad internacional y 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, la ejecución y la 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 delito (Sánchez, 2007).

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, al hacer mella en la dignidad y el mínimo vital de esta población, que los conduce a una pobreza estructural que las órdenes de la Corte no han podido evitar.

5.3. Ingeniería jurídica y cambio social: proceso de seguimiento 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.

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” (Presidencia De La República de Colombia, 1991).

La Corte ha sido ambiciosa e invitó a hacer parte del mismo a actores internacionales como el Acnur y al Consejo Noruego de Refugiados. La participación del Acnur ha sido bastante activa y 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. Asimismo, se convocó a las asociaciones de desplazados a 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 puntual y general, establecen indicadores de evaluación de goce efectivo, continúan dando órdenes, solicitan informes y aprueban o desaprueban la gestión (Rodríguez y Celeste, 2014).

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, representantes de las víctimas, algunas veces representantes de los departamentos, distritos y municipios, actores internacionales, representantes de instituciones académicas reconocidas y organizaciones no gubernamentales, algunas que se crearon con el objetivo de participar en el proceso de seguimiento, tal como la Comisión de Seguimiento.

Es importante, por lo tanto, destacar que los participantes han realizado informes analíticos, formulado propuestas, y creado indicadores, para lo cual han desempeñado un papel clave, dado que han encaminado los parámetros de evaluación hacia la protección y bienestar de los afectados y ha establecido 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, aunque 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, al establecer 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 (2006) 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.

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 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 local (Corte Constitucional de Colombia, 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. Asimismo, debió 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, se solicitan informes, se fijan fechas de audiencias, se adoptan indicadores y se emiten órdenes. Respecto a las órdenes que se han producido mediante autos, se ha diferenciado cuatro etapas, descritas a continuación.

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 y se concluyó 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 derechos (Corte Constitucional de Colombia, 2005).

Una de las respuestas que emitió el Gobierno a la Corte Constitucional 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 los planes integrales únicos como herramientas de implementación de las órdenes emitidas para la política pública que busca la superación del desplazamiento (Cepeda, 2009).

La segunda (2007-2008) desarrolló evaluaciones del avance basada 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 evaluación (Corte Constitucional de Colombia, 2008). 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 pública (Rodríguez y Rodríguez, 2014).

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 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 adoptarían 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”. (Corte Constitucional de Colombia, 2008).

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.
- 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 dignidad (Céspedes, 2010).

Al mismo tiempo, en el Auto 251 del mismo año se evaluó la situación de los niños dentro del conflicto y del desplazamiento y se determinó 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 edad (Corte Constitucional de Colombia, 2008).

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 o Ley de víctimas y restitución de tierras, que ha sido mencionada y que está inspirada en la justicia transicional, la cual busca asegurar derechos de justicia, verdad y reparación mediante medidas administrativas, económicas, sociales y judiciales a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Afirma la Corte Constitucional (2014) 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.

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 vigilado 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 presentar (Rodríguez y Rodríguez, 2014).

De igual forma, la Corte Constitucional, 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 siete años de emitido, al tiempo que recordó 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.

En estos últimos años, la Corte decidió realizar un seguimiento más enérgico con la emisión de órdenes fuertes enfocadas a situaciones concretas, porque las directrices generales que ha emitido no han sido suficientes para el goce de derechos. Por eso, optó por la microgestión de la situación de los desplazados e hizo uso del nuevo marco institucional y normativo (Rodríguez y Rodríguez, 2014).

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, al aducir 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 Constitucional un cambio en la atención básica integral de la política de desplazamiento inter-

no, 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, enfocada 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), generación de ingresos, vivienda y 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, al reconocer las particularidades de los individuos, atender la preservación de la vida con la garantía de derechos de marcado contenido prestacional, propiciar 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, garantizar la subsistencia mínima como primer paso de la estabilización socioeconómica que, con visión de futuro, conducirá a soluciones duraderas (Corte Constitucional de Colombia, 2011).

A pesar de haber pasado once años desde la declaración del estado de cosas inconstitucional, todavía 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 en los autos 219/11 y 119 de 2013, se realizó un diagnóstico sucinto y una caracterización de los resultados actuales del 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. (Insuasty, 2012)

La respuesta del Gobierno 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 sólo 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 serían 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 Constitucional, porque no se ha programado en términos de goce efectivo de derechos, sino que se realizaron cambios que no responden a las necesidades reales y, además, no se asignó un rubro presupuestal adecuado, lo que implica un riesgo de retroceder en los niveles de protección alcanzados, logrados 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, tuvo que abandonar y llegar a un lugar donde no se tiene acceso a una vivienda adecuada. Muchas veces, el

lugar donde se asientan los desplazados les obliga a vivir en un alto grado de hacinamiento y no cuentan 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 han 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 violencia (Bustamante y Suárez, 2009). La Corte Constitucional 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 vivienda digna de la población desplazada (Corte Constitucional de Colombia, 2011).

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 esto 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, vestimenta, además de 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 ocho años.

La Corte Constitucional 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 establecidas las ayudas en dos años para alimentación y un año para vivienda. Sin embargo, el plazo para recibir un subsidio de vivienda es de aproximadamente cuatro años.

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, para el año 2010 el 74,3% de los grupos familiares registrados recibió 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 después 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 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.

En 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, 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 se han evidenciado avances a través del seguimiento realizado por la Corte Constitucional, 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 órde-

nes 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 eso 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 en el Sisbén a las personas desplazadas que no tuvieran ningún régimen de salud, aunque la atención médica que se les debe brindar es inmediata.

Para determinar el goce efectivo del derecho a la salud, la Corte Constitucional estableció tres parámetros: acceso al sistema general de salud y seguridad social, acceso a asistencia psicosocial y 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 eso, 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 las personas desplazadas 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%, de los cuales el 78% se encontraba en el régimen subsidiado y el 7% 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%; y, en segundo lugar, solo el 7% 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 y dependen 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% frente al 14,6% que se estableció en el año 2007. Esto 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 la no registrada, que es el 79,6% menor de cinco años, había recibido una dosis de vacuna contra la varicela, rubeola y paperas (Rodríguez y Rodríguez, 2014).

En lo referente a la atención de las poblaciones 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, por 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 cinco y quince 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, además que 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 integral del niño o adolescente representa un porcentaje de dinero alto para la población desplazada. Tampoco se han 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 alta tasa de deserción estudiantil, en la que las mujeres representan un mayor número.

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, por lo que se brinda un servicio indigno y discriminatorio si se lo 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 comenzó un 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, aunque 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: lograr encaminar la agenda legislativa hacia el diseño y la 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, aunque todavía no se han imputado cargos a los presuntos implicados. Como afirmó el contralor general Maya: “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”.

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 autosostenimiento 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.

El Gobierno, por el contrario, indica que las políticas son apropiadas y que más del 50% de la población desplazada ya genera ingresos propios, cifras que la Corte Constitucional 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, lo cual dificulta el proceso.

La Corte Constitucional, de forma reiterativa ha enfatizado en la necesidad de restablecer estos derechos guiados por la buena fe y la confianza legítima en las víctimas y su situación de vulnerabilidad.

Después de la implementación de la Ley 1448 del 2011, se crearon los 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 ha establecido 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 Constitucional continúa 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 la atención y el acompañamiento de las entidades encargadas es casi nulo, lo cual se constituye en un agravante en la situación de urgencia extrema en que se encuentran los líderes, al no garantizar el mínimo vital para subsistir en condiciones de seguridad.

Se pide, además, protección diferenciada hacia la violencia sociopolítica que recae en las mujeres hostigadas y agredidas por defender sus derechos, en especial las indígenas y las 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 ha criticado que el programa se encuentra centralizado en Bogotá, que hace falta protección a las familias de los líderes, eficiencia en los estudios de riesgo y en las solicitudes de protección, así como que existe poco desarrollo de las estrategias de prevención y que no existe 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 Constitucional ha pedido 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 escasas garantías 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 rurales (Cantor, 2010). 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 han podido 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 Constitucional 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 y son evaluados por 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.

Las principales razones que se han identificado es que no se abarcan todas las causas de desplazamiento existentes en la compleja realidad colombiana, además de 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 que conllevan 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 Constitucional 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, la evaluación y el seguimiento de 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, la ejecución y la aplicación de las políticas.

En 2012, se expidió el Decreto 790, 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 y que va a haber retrocesos en el proceso (Gómez, 2012). Por ejemplo, una de las entidades que cambió fue el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que desde entonces se conoce como 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.

El resultado generalizado de las encuestas de verificación del goce efectivo que se han realizado y de las encuestas anuales hechas por la Unidad

de Atención y Reparación de Víctimas han arrojado que a lo largo de estos once años los avances son mínimos y que en algunos aspectos hay incluso retrocesos.

La Corte Constitucional concluyó que en materia de alimentación, vivienda y generación de ingresos no se han revelado resultados positivos. No obstante, en cuanto al goce del derecho a la identidad de los desplazados, que en estos procesos es importante, sí se logró avanzar sobre 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. Esto porque los derechos que no se han logrado restaurar efectivamente en la actualidad se están afrontando estratégicamente por el Gobierno para lograr un avance efectivo.

De hecho, en la audiencia celebrada el 14 de septiembre de 2015, 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 de Víctimas resaltó avances en indemnizaciones administrativas, disminución de pobreza extrema de los desplazados en un 30%, 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 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 existe acceso real a los servicios públicos en los barrios marginales en los

que se reasentan y la formalidad sigue siendo un escollo para poder inscribirse y recibir ayudas.

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 sus parámetros.

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 millones de personas y son recurrentes, no se declaró que constituían un estado de cosas inconstitucional, porque lo que existe 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 era adecuado (Bustamante, 2006):

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”. (Corte Constitucional de Colombia, 2008)

Esta sala tiene por objetivo determinar las fallas y auditar la implementación de las órdenes que la Corte Constitucional dicta en este caso, acompañada del proceso dialógico con los afectados, la sociedad civil y la académica, para lograr una reestructuración del sistema por medio de esas órdenes que tienen un respectivo proceso de seguimiento (Yamin, Parra y Gianella, 2011).

El inicio 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 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 (2009) como impacto simbólico de este fallo.

En el año 2011, la Corte pronunció que aún no se lograba 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. Se enumeraron cambios importantes que no se han realizado: los planes obligatorios de salud todavía 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 y a ajustar 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.

LITIGIO ESTRUCTURAL Y OPACIDAD DEL DERECHO

6.1. La fuerza de una tendencia: el 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.

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 la 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 (2008), cuando afirma que el problema radica en la Constitución de 1991, que al consagrar los derechos se limitó a confiarle a la Corte sólo su implementación, sin hacer reformas más profundas.

Sin embargo, en la actualidad ha evolucionado al concepto de litigio estructural debido a que, entre otras razones, para que se produzcan esos efectos a futuro en el tiempo determinado, se requiere una solución colectiva y

la actuación del juez como director de la reconstrucción de las organizaciones burocráticas (Fiss, 2007).

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 confronta 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 y adopta las normas procedimentales tradicionales a la realidad social (Fiss, 2007).

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, en la doctrina mayoritaria de 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. Eso motivó a que la corte se apartara de su tradición e innovara procedimentalmente.

El nombre de este caso viene de Linda Brown, niña de raza negra a quien 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 escuela (Barrero, 2012).

Al emitir este fallo, en aquel contexto social la segregación racial hacía parte de la normalidad de los establecimientos públicos, incluidos los educa-

tivos. 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 podía privar a los niños negros de beneficios como causarles inferioridad mental o educacional, decidió hacer respetar los valores constitucionales, especialmente el de la igualdad racial, y declaró que el sistema segregacionista era inconstitucional. Esta actuación luego se tomó de base para emitir la *Civil Rights Acts* 1964 (Basch, 2010).

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. (Basch, 2010).

6.1.2. Breve panorama mundial sobre la figura del litigio estructural.

A varios países del mundo se ha extendido la figura del litigio estructural, el cual desafía una pretensión bastante arraigada en el formalismo: la de excluir del debate actual legal “cualquier consideración política que no esté dirigida a limitar la competencia de los jueces” (Puga, 2012, p. 16).

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 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 Sudáfrica la Corte Constitucional falló el caso *Grootboom*. Este caso versaba 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 albergue (García, 2007).

La decisión de la corte condenó al Estado sudafricano con el argumento de que hasta el momento había manejado los derechos sociales como derechos no operativos o promesas programáticas y ordenó cumplir la obligación de asegurar tanto la infraestructura legal como la 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 cómo hacerlo, así como tampoco a considerar realizar un seguimiento a las órdenes impartidas (Gargarella, 2011).

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*, 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 judicial (Rodríguez y Rodríguez, 2014). La corte otorgó a programas estatales el estatus de derechos legales contra la pobreza y la desnutrición y tomó obligaciones generales del Estado para convertirlas en derechos con políticas concretas (Baxi, 2007).

Mediante las órdenes emitidas en este caso, resurgieron programas que se encontraban sumidos en la ineficiencia de los organismos estatales, como el programa de almuerzos diarios a niños desnutridos que, gracias a la coo-

peración de los comisionados y el proceso que han ejercido, se ha logrado presionar a las autoridades para mejorar el nivel de cumplimiento (Baxi, 2013).

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 y evaluar 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 directos, su efecto simbólico es significativo, porque instauró en la agenda pública la desnutrición y el hambre en el país (Rodríguez y Rodríguez, 2014).

En América Latina, la protección judicial de los derechos sigue en expansión. Se han aprobado o reformado las constituciones de los países, se han creado cortes o salas constitucionales con funciones reforzadas en la protección de los derechos y en el control de constitucionalidad de las leyes y se han ampliado los derechos protegidos que los jueces han aprovechado para nuevos escenarios de 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 y 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 y va a cobijar a personas ajenas al proceso, con la declaración del estado de cosas inconstitucional, con base en la escasez de mecanismos procesales y la reiteración de jurisprudencia, tal como apunta Falla (2014):

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 (p. 6-8).

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, como por ejemplo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, han terminado con éxito. Asimismo, 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 Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) han incidido en la agenda pública y participado activamente en el diseño y aplicación de las políticas públicas (Bergallo, 2005).

Argentina ha logrado construir una sociedad civil fuerte y preparada para intervenir en los casos que afectan a la comunidad, además que ha conseguido participar en casos paradigmáticos y proteger los intereses de los ciudadanos.

En el caso “Verbitsky, Horacio s/habeas corpus”, más allá de sus particularidades, 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 seguimiento.

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 iban encaminadas a hacer cesar la violación masiva de derechos en un tiempo específico y razonable.

Otro caso que merece la pena destacar es el ya mencionado “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 asunto, la corte también retuvo la competencia y celebró audiencias de seguimiento en las que 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 expuso Chayes (1976) como “litigio de derecho público”, al calificarlo 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. (Chayes, 1976, pp. 1281-1284)

De igual manera, Fiss (1979) se refirió al tema bajo el concepto “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. (Fiss, 1979, p. 21)

Por su parte, Fuller (1978) lo llamó “litigio policéntrico” y argumentó que son casos que involucran causas diversas y complejas entre grupos diferentes y ofrecen participación a los afectados, aunque resulte imposible acceder a cada uno.

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, por medio de la eliminación y modificación de 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, son distintas. Por un lado, la figura del demandante se caracteriza por ser colectiva: son personas a las que se les violan 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 éste) y, al mismo tiempo, 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 Constitucional aplicará el fallo y tendrá que ser así para todos los desplazados forzados, no solo 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 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, los costos y las 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 Constitucional debe asegurarse de emitir medidas encaminadas a que en el futuro estas condiciones no se presenten. Así, afirma Fiss (1978) que en el litigio estructural existe una fase inicial y una media, pero casi que no tiene un 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” (pp. 23-27).

El desafío es diseñar los pasos que pongan fin a esa situación de manera permanente, para corregir las políticas públicas o prever la aplicación de políticas distintas que se constituirán en el remedio judicial efectivo y justo. Todo 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 (2009), el remedio será fuerte o débil de acuerdo con el enfoque que se le haya dado a los derechos, pues así será su exigibilidad judicial y ello se evidencia con el grado de amplitud y obligatoriedad de la orden que se emite.

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, pues no tiene legitimidad popular, y estas

cuestiones corresponden a las instituciones elegidas mediante el voto popular. Sin embargo, hay posturas encontradas, ya que también otra parte de la doctrina asegura que cuando existan casos en los que hay derechos que se violan por no diseñar o ejecutar políticas públicas, los jueces deben ordenar remedios, junto con su diseño e implementación.

Cabe anotar que las decisiones que se toman en el litigio estructural son de carácter distributivo, pues el juez debe comenzar por recabar información, debido a que es imposible que tenga toda la información y el 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 sólo 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, deben definirse 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 partes (Basch, 2010).

En resumen, el litigio estructural se caracteriza por la multiplicidad de actores, la calificación de estructural de la conculcación de derechos y 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 poderes.

6.1.5. Aristas del proceso en Colombia.

La promulgación de la Constitución de 1991, 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 ciudadanos (Noguera y Criado, 2011).

La nueva constitución, como se mencionó, estableció el Estado social de derecho, inspirado en la dignidad humana y en la participación del ciudadano. Basó su legitimidad en la protección de los derechos fundamentales, 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” (Lamprea, 2015, p. 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” (Mejía, 2007, p. 250).

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 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 Constitucional, en cumplimiento de su deber de revisión de fallos de tutela, ha podido definir el concepto, alcance, objeto y procedencia de la misma, lo que, de acuerdo con 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, sentó las bases para la revolución de derechos que no se hubiera logrado sólo con la Constitución de 1991 (Wilson, 2009).

Así, en un escenario de apertura económica neoliberal, de violencia endémica, de una crisis de representación política, de movimientos sociales y oposición débil, la Corte Constitucional, más allá de la acción de tutela, ha

tenido la oportunidad de pronunciarse sobre distintos temas en el país, los cuales 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, para convertirse en una “súper Corte” con autoridad y capacidad de anular decisiones de otras Cortes y las otras ramas del poder” (Uprimny, 2006).

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 desfavorables (Cepeda, 2008).

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. (Uprimny, 2006, p. 58)

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, al acusarla de emitir fallos que desestabilizan la economía, intentando hasta limitar sus funciones (Cepeda, 2008).

El activismo judicial que ha ejercido se clasifica como ideológico y de recuperación. El primero, el ideológico, 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 que 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 Constitucional la ha llevado a asumir costos políticos difíciles de estimar en el contexto de fragmentación social colombiano 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 afectar y quitar protagonismo.

Las críticas no se han hecho esperar. Uprimny las clasificó como 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 (2006) 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, al desvirtuar la cohesión social normativa del derecho.

La sala de seguimiento ha actuado, en palabras de Puga (2012), como ingeniera social. Actuación que no sido acogida con beneplácito por todos los estamentos, al considerarse muchas veces que la Corte Constitucional usurpa la posición de otras instituciones elegidas democráticamente por no limitar su intervención judicial en la generación, la regulación y el diseño de las políticas públicas. Asimismo, se le ha cuestionado por no haber identificado bien el problema, debido a su falta de capacidad técnica e institucional, 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 Constitucional es el surgimiento de los “tutelólogos” o litigantes recurrentes. Como se ha dicho, la acción de tutela es un mecanismo informal que no requiere los servicios de un abogado para interponerse. Sin 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 objetivo (Lamprea, 2015). Así las cosas, el mecanismo informal de la tutela ha sido formalizado por los abogados en el país.

No obstante, hay que tener presente que una de las características de la acción de tutela es que el fallo tiene efectos interpartes o, lo que es lo mismo, “sólo favorece o perjudica a las partes que hayan intervenido en el proceso”. (Pérez, 2004, p. 279):

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. (Constitución Política de Colombia, 1991)

De todas maneras, el tribunal, en desarrollo de su jurisprudencia, ha emitido fallos de tutela con diferentes efectos que buscan 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* se presenta cuando se decide inaplicar una norma y la resolución adoptada tiene efectos respecto de todos los casos semejantes. La sentencia va a surtir efectos a futuro en todos los procesos con identidad de materia, para asegurar la efectividad de la Carta Magna (Blanco, 2010).

En cuanto al efecto *inter comunis*, el alcance de la decisión aplica a terceros que no fueron parte del proceso, pero que comparten circunstancias comunes, es decir, pertenecen a un grupo de sujetos 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2001)

También se encuentra el que se hace referencia al efecto de los fallos cuando se acude a la figura jurisprudencial usada por la Corte Constitucional 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.

En estos casos, además, el mismo tribunal, debido a la magnitud del problema, conserva la competencia para instaurar un proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes que emite en búsqueda de la garantía de los derechos de los afectados (Rodríguez y Rodríguez, 2014).

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 uno 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” (Cepeda, 2007).

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. (Blanco, 2010)

En Colombia, es importante, primero, hacer referencia a las fuentes del derecho y para ello hay que traer a colación los artículos 4 y 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. (Constitución Política de Colombia, 1991)

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, con la Sentencia C-836 de 2001, la Corte estableció la fuerza obligatoria del precedente.

De todas maneras, 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, al desconocer o sobrevalorar la relevancia material de aquellos aspectos fácticos y jurídicos necesarios para su formulación en cada caso concreto (Corte Constitucional de Colombia, 2001).

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 de no hacerlo, sin

mediar razones de fondo que lo justifiquen, va a derivar en incurrir en vía de hecho que admite acción de tutela.

López (2006) afirma que la obligatoriedad del precedente (vertical o dinámico) nació en la Corte Constitucional por la necesidad de permitir que se potenciaron los fallos de tutela que propenden por la garantía de los derechos y la eficacia de los valores constitucionales, la vinculatoriedad del precedente horizontal o estático y de los esfuerzos al interior del tribunal por discernir la profundidad de la obligación de auto-seguimiento que incorporó.

Esta doctrina se hace extensiva no sólo dentro de la jurisdicción constitucional, sino también a las otras ramas del poder público y del poder judicial que deben respetar el precedente, ya que el juez o magistrado debe seguir dicho precedente de su jurisdicción. Eso 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 sólo 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 sea de obligatoria asimilación.

Adicionalmente, la Corte Constitucional 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 2003 (Cepeda, 2010).

Es menester precisar en este momento que la anterior afirmación ya no solo hace parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, porque el artículo 7 del Código General del 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” (Congreso de la República de Colombia, 2012).

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” (Congreso de la República de Colombia, 2012).

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, que en la práctica los fallos de tutela de la Corte Constitucional tengan 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 enseñó Montesquieu y en sede de acción de tutela se han protagonizado duelos entre los órganos de cierre de las jurisdicciones en Colombia (Blanco, 2010).

El problema radica esencialmente en el celo de cada institución en impartir justicia y ser organismos de cierre, dado que al tener la Corte Constitucional 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 ley (Cárcova, 1995).

Es así como se concibe y se exige que las cortes, y especialmente la Constitucional cuando actúa en el ámbito de revisión de tutelas, sean imparciales, independientes y coherentes 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 sobre los efectos *erga omnes* de los fallos de tutela, debido a que, a efectos prácticos se 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 traslapó 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 intentar mantener la neutralidad, buscar soluciones para las víctimas y exigir el goce de sus derechos.

Ante esta actuación, los desplazados 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, guio los gastos y condicionó las prioridades del Gobierno.

Sin embargo, a pesar del quebrantamiento del principio de equilibrio de poderes y la declaración de estado de cosas inconstitucional, acompañados de un proceso de seguimiento, no se ha otorgado una solución clara a los desplazados, que doce años después les permita disfrutar real y efectivamente de sus derechos. Lo que sí ha auspiciado el anterior escenario es que la Corte Constitucional se apropie de un poder que le permite definir todos los derroteros de la política pública social referente al desplazamiento forzado de la nación.

Asimismo, ha propiciado un constitucionalismo asistencialista en el que los ciudadanos del país que, aunque no se encuentran desplazados, añoran tener las prerrogativas que se le han concedido a las víctimas, lo cual ha causado 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, incluida 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 ha planteado la Corte Constitucional en el panorama colombiano, revela la limitación de los espacios institucionales. Aunque, por primera vez, aun con el seguimiento hecho a las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 y la creación de 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 al bajo nivel de incidencia de sus propuestas en las decisiones que toma el Gobierno y a la elitización académica del proceso (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

El espacio creado atrajo esperanzas para los desplazados acerca de la fuerza normativa del derecho y su cumplimiento en una situación de conflic-

to 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 Colombia se diseñó toda una normativa que reguló la atención humanitaria, la asistencia y la atención al desplazado mediante la Ley 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, pero sigue presentando las mismas falencias que la Corte Constitucional 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 quién inscriben en el registro y a quién 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 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. Pero, 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 (1991):

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.

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 Estado (Ruíz, 2008).

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 (2006) condenó al Estado colombiano, al probar que los paramilitares contaron con la colaboración directa de las fuerzas armadas colombianas para tomarse la población de Aro, a la que durante dieciocho días privaron de la libertad y obligaron a arrear animales por la vía pública custodiados por miembros del Ejército.

La Corte Constitucional 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 forzosamente (Saravia, 2014).

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 desplazada (CIDH, 2006).

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 Constitucional ha logrado mitigar esta responsabilidad del Estado, al advertir a la rama ejecutiva, en cabeza del 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2015)

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.

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 encuentra viviendo bajo los umbrales de pobreza y el 33% bajo condiciones de extrema pobreza, 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 Constitucional.

Así las cosas, el Gobierno ha participado permanentemente 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 Estado (Ruíz, 2008).

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, en concordancia con la ruta de otros países como España, que recientemente incorporó dicho principio en su Constitución, Colombia estableció a nivel 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 es-

tado 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 cabe duda de 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, 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 Gobierno (Human Rights Watch, 2015). 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 ley.

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 tierras.

En este escenario, se encuentra un país afectado por crisis de credibilidad y confianza en las instituciones de la rama ejecutiva legislativa y judicial. En 2015, por ejemplo, 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, 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 dos 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 Víctor 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 el 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 crisis:

El martes 3 de febrero el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva le dijo que el señor Víctor 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 Hena) 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 compartírselos con el magistrado ponente. (Revista Semana, 2015)

Así las cosas, la Corte Constitucional 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 de un 63% a un 49%, pero ya para el año 2014 la imagen bajó hasta un 41%, mientras que la desfavorable llegó al 43%, por lo que se presentó por primera vez una percepción negativa entre los ciudadanos más alta que la positiva.

Después del mencionado escándalo, calificado de espectáculo entre cir-cense y patético, que produjo un repudio generalizado en la población y dejó herida la figura de la revisión de tutelas, los ciudadanos confiaron menos en la Corte. Ya no la percibieron como esa institución cercana que resolvía sus problemas y velaba por sus derechos, sino como una institución que penetró la corrupción y el clientelismo, que se aleja de ser una institución de justicia sólida y creíble.

En este escenario, es posible que un intento de reforma política conser-vadora 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 y ha inquietado al Gobierno y a los grupos empresariales, quienes ahora podrían unir sus fuerzas políticas y encontrar respaldo en los ciudadanos.

Para reducir sus poderes bien se puede hacer una reforma que limite fun-ciones como la que intentó el Gobierno de Álvaro Uribe, la cual pretendía limitar el alcance de la tutela solo a derechos fundamentales para eliminar la invasión de la Corte en la economía y otros temas (Lamprea, 2015) o puede afianzarse la elección de magistrados de postura conservadora, a lo que posi-blemente 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, que las decisiones de los jueces constitu-cionales inciden en la política pública y que en Colombia son ellos quienes dic-tan la política pública (Latorre-Iglesias, 2015), 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 insti-tuciones fragmentadas con aspiraciones distintas, el proceso de seguimien-to de la Sentencia T-025, 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 respuesta (Latorre-Iglesias, 2015, pp. 132, 133). 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, sólo 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. (Latorre-Iglesias, 2015, pp. 132-133)

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 (Latorre-Iglesias, 2015), 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.

Aunque los colombianos posiblemente conciban 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 el cual logró un empoderamiento a través del derecho en ese intento por reclamar su dignidad humana, reencontrar sus identidades y restablecer sus vidas.

Como ya se adelantaba, el proceso de seguimiento no ha fluido en el escenario de soluciones macrosociales para los desplazados que aún no logran gozar de sus derechos ni advierten soluciones duraderas próximas. Sin em-

bargo, a pesar que la Ley 387 todavía 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 y no solo para los desplazados, que tampoco cuenta con garantías suficientes para su instrumentalización. Se observa 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 violenta. (Lemeitre, 2009, p. 233)

Afirma Viehweg (1964) 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 tópica de primer y segundo grado.

Así, Viehweg va centrando su posición respecto de la importancia de la tópica 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, que se centran en una modalidad de resolución de problemáticas ligadas a las actuaciones humanas actuales que son la razón de ser y el sentido del derecho (Sanz, 2013).

Tal teoría, afirma el autor, 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 éste 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 (1964) destaca que aún en el proceso de axiomatización del derecho existe una tópica 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 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 (1964), 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 regula. 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 ha 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 (1991) 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 método.

Se le critica que carece de legitimación, debido a que el autor no especifica histórica y jerárquicamente cómo se estableció la legitimidad y la prelación en la tópica 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 en el que 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 (1988) ha afirmado que la legitimidad radica en la garantía de los consensos y en los instrumentos de innovación justos.

La tópica 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.

Esta intervención generó todo un proceso de seguimiento basado en la figura de estado de cosas inconstitucional, que la Corte Constitucional 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.

Eso derivó en la autopotestad 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 el 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. (Latorre-Iglesias, 2015, p. 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 demostrada 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 (2012), 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, estas poseen una credibilidad baja y una legitimidad débil. Se ha creado desorden entre ellas, mientras la Corte Constitucional legisla y la política se judicializa y pierde la capacidad de tomar decisiones que pasan a manos de los jueces. Así, la Corte legitimó el proceso que ha ejecutado en varios principios: la medición, la autonomía, el seguimiento y la revisión del proceso (Latorre-Iglesias, 2015).

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 se debe 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:

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. (Revista Semana, 2015)

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, en tanto 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 como lo fue expuesto 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 que susciten 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 y ha ordenado 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 a 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 internos (Uprimny, 2006).

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 ciudadanos (Tajadura, 2003). Así, los retos de la realidad colombiana le han impuesto a la Corte estructurar esquemas y propuestas innovadoras, en este caso, hasta acudir al activismo judicial para buscar el remedio a una crisis humanitaria.

En las páginas precedentes se ha 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 cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte logró una eficacia simbólica para los colombianos.

García (2014) 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” (pp. 94-96). Se observa entonces que el proceso que instauró la Corte Constitucional se tradujo en modificaciones en el comportamiento de la sociedad colombiana, el cual logró cambiar su visión de los desplazados. La Corte consiguió que la mayoría de los colombianos consideren 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 a luchar por el cumplimiento de los derechos, al adoptar 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 por el peso decisivo de los actores involucrados. Así, se ha escenificado la disputa simbólica social o, en palabras de Bourdieu y Teubner (2000), el escenario paradigmático de una lucha simbólica que ha ganado su lugar en el mundo social.

El tribunal colombiano se ha propuesto la inclusión social de las personas que ven afectados sus derechos y ha repensado 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 político (Saffon y García-Villegas, 2011).

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. Asimismo, 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 social (Puga, 2012).

En el caso de los desplazados forzados internos, aunque los afectados por este fenómeno constituyen el 12% 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.

El espacio creado por la Corte Constitucional 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. Existe 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 víctimas 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.

Ferrajoli (2011) asegura 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. Asimismo, se hace necesario una justicia constitucional que ratifique la primacía constitucional, el respeto y la ejecución de los derechos sin realizar distinciones categoriales superfluas. Para ello, es menester un tribunal activo y responsable que sea fuerte e independiente, pero a la vez equilibrado y consciente de sus límites.

Las condiciones de la Sentencia T-025 de 2004 aún no han tenido el efecto instrumental y de cohesión necesarios 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 Constitucional 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 el problema del desplazamiento (Bazán, 2009). Así, la Corte Constitucional en este pro-

ceso 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 (2009), el hecho de que se sigan generando desplazamientos recuerda los límites del derecho en un conflicto armado interno prolongado, que sigue creando masas de ciudadanos desarraigados y que, desde el derecho y desde la visión activista remedial de la Corte Constitucional colombiana, no ha encontrado soluciones duraderas. Aun con la firma del Acuerdo de paz de La Habana, no se han ofrecido soluciones duraderas a la crisis humanitaria que ha ocupado esta obra, con el fin de cerrar la brecha entre el desplazado forzado interno y el ciudadano colombiano.

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, evidencian la barbarie y la huida desesperada del lugar de la tragedia. En especial es de destacar, la forma de sus ojos, y hasta de los orificios de la nariz, que son lágrimas: “El efecto se ha transferido al órgano que lo produce. Se trata de una prodigiosa metonimia visual, una manera efficacísima y genial de representar el dolor humano, la impotencia y la desesperación” (Ramírez, 2001, p. 196).

Esta obra fue creada por el pintor hace casi ocho décadas, que escenifica el horror vivido por el pueblo vasco, puede retratar la situación actual de desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. La pintura representa con fuerza el grito desgarrador del dolor, el 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.

Esa salida desesperada del terror, en la búsqueda de un poco de esperanza, no tiene un rumbo definido. Lo importante es escapar, huir, aunque se tenga que abandonar a familiares o llevarlos consigo vivos o muertos, tal como lo muestra este cuadro. Se dejan atrás amigos, vecinos, algunos bienes, algún empleo, algún proyecto de vida.

A pesar de 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 desgarrador 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.

1. 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 con el nacimiento de distintos grupos insurgentes de izquierda, grupos paramilitares y redes violentas de narcotráfico de los que surgió un conflicto armado endémico y prolongado por la lucha del control de territorios que existe hasta la actualidad.

2. 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 desplazados 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 y han llenado las expectativas de la comunidad internacional.

3. 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 solo veían el conflicto armado por las pantallas de sus televisores y no habían tenido algún tipo de cercanía con él. Eso dio lugar a cuestionamientos, miedo y desconfianza, pero no a la 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?” eran preguntas frecuentes.

4. 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 empezaron 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 forzados (Vidal, 2007). Se posicionaron 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.

5. 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 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. 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 no dudaron en imponer trabas administrativas para otorgar estatus de desplazados a los afectados.

En la definición hay dos elementos básicos cruciales a destacar: el primero 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 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, ha abogado por el cumplimiento del deber de protección consagrado en la Constitución Nacional con la Ley 387 de 1997, la Ley 1448 de 2011 y de la realización del Estado social de derecho.

6. La protección de los derechos de los desplazados no logró articularse con la expedición de la Ley 387 de 1997. 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 para proteger a las víctimas, al tiempo que creó derechos por vía jurisprudencial e introdujo los principios rectores del desplazamiento interno

a la Constitución nacional, mientras exigió su tratamiento como sujetos jurídicos especiales, dada la vulnerabilidad a la que estaban 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 sitúan al desplazado en una situación más grave, lo cual recrudece la tragedia nacional con consecuencias socioeconómicas, 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.

7. 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, 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 desgarrador 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 esta no fue la primera vez que la Corte Constitucional colombiana declaró esta figura, sí lo fue que la acompañara de un proceso de seguimiento y verificación a las órdenes que emite. Este cambio marcó un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional, porque la Corte no se limitó a describir y declarar una situación, sino que por el contrario se posesionó como lo que Fraser ha denominado público fuerte, lo cual creó un proceso de seguimiento continuo y detallado a las ordenes emitidas que, dentro del proceso deliberativo, constituyen más que una opinión o sugerencia y se erigen 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 Constitucional tiene la capacidad institucional y funcional de modificar o revocar una sentencia de otra alta corte, al asumir el “rol de superior jerárquico” de la rama judicial.

8. Con la declaración del estado de cosas inconstitucional y la instauración del proceso de seguimiento, la Corte Constitucional 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 los protegía. Así, aunque los beneficios a la protección material de los derechos no han sido realmente significativos, sí se califica como una ventaja el hecho que la Corte Constitucional haya 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 del 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 social, como el que pretende conquistar la Corte (Fromm, 2005).

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 dos del 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.

9. 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, todavía 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 en algunas leyes propias, no gozan efectivamente de los derechos consagrados en la Constitución política de 1991.

El fruto de este proceso en Colombia han sido los espacios inclusivos de debate que, mediante un proceso dialógico, atrajeron 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, ha 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 constantemente 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 “tutelólogos” en Colombia, lo cual ha aumentado 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 tratan de interponer recursos como desplazados para adquirir beneficios e indemnizaciones fraudulentamente.

10. 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 solo 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, esta 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 ponen 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 aferra 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 todavía no logran gozar de sus derechos.

11. 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 los resultados requeridos con la misma velocidad que avanza la crisis humanitaria de los desplazados forzados por la violencia. Aunque la

Corte Constitucional ha reconocido avances y superación del estado de cosas inconstitucional, en materia de registro y participación de los desplazados internos forzados, aún sigue existiendo precariedad en torno a la atención, asistencia y reparación integral, y especialmente opacidad normativa sobre el goce efectivo de los derechos de salud, educación y alimentación. Así como en lo referente a la coordinación del Estado, el fortalecimiento institucional, la gestión de la información, el presupuesto y la financiación aún persisten debilidades institucionales para dar respuesta efectiva a las cada vez más graves necesidades acuciantes de esta población (Corte Constitucional, 2016).

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 2004. 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, mientras las víctimas siguen viviendo en condiciones inhumanas, lo cual dista mucho de los resultados esperados.

12. De levantarse el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia, es posible considerar 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 tal 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.

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 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 Constitucional debe perder un poco de protagonismo y no ser la única autoridad pública que oiga el grito de dolor de los desplazados.

A partir de ahí 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 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 alivia la carga del seguimiento al proceso. Los directivos de esta alta consejería los deben 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, además del cumplimiento de las órdenes 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 local y nacional para permear el proceso de fuerza institucional a lo largo del territorio nacional.

El escenario propuesto se presenta como herramienta legítima y de fortalecimiento al proceso que inició 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 local y nacional.

REFERENCIAS

- Abrisketa, J. (2010). 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*, Vol. 10, núm. 10 Edição Especial, 2010, Fortaleza, págs, 149-167. [nt. 48]
- Agreda, C. y Flórez, A. (2000). *Acompañamiento a los testigos del caso Xamán (Masacre de Aurora, 8 de octubre Municipio de Chisec Alta Verapaz)*. Guatemala, 2000. Recuperado de: <www.redsalud-ddhh.org> [con acceso el día 1 de febrero de 2012]. [nt. 191]
- Aponte-Cardona, A. (2009) “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,
- Aponte-Cardona, A. (2010). *Persecución penal de crímenes internacionales: diálogo abierto entre la tradición nacional y el desarrollo internacional*. Edit. Grupo Ibañez, Bogotá, 2010.
- Aponte-Cardona, A. (2010). “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.
- Atehortúa, C. y Sánchez, L. (2008). Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del desplazamiento forzado en la comuna 13. En: *Vniversitas*, núm. 117, 2008. Bogotá, págs. 15-40.
- Atienza-Rodríguez, M. (1991). *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

- Barrero-Berardinelli, J. A. (1954). 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, F. (2010). 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. 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, U. (2007). “O Estado de Direito na Índia”. En: *SUR-Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 6, 2007, págs. 1-29.
- Vilhena, O.; Baxi, U. y Viljoen F. (2013) “Preliminary Notes on Transformative Constitutionalism”, *Transformative Constitutionalism: Comparing the Apex Courts of Brazil, India and South Africa*, págs. 1-47.
- Bazán-V. (2009). En torno a la justicia constitucional en Latinoamérica y algunos desafíos temáticos por afrontar. En: *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, N° 75-76, págs. 178 a 212.
- BBC News (2003). “Colombia: un año sin zona de despeje”. En: BBC News. Londres. Véase en: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2785000/2785549.stm>
- Bergallo, P. (2005). “Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina”. SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política). Papers. 45.
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Edit. Pearson, Colombia.
- Blanco-Zuñiga, G. A. (2010). *De la interpretación legal a la interpretación constitucional*. Edit. Ibañez, Bogotá.
- Brookings (2010). National and Regional Laws and Policies on Internal Displacement, Turkey.
- Bourdieu, P. y Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho*. Edit. Siglo del Hombre, Bogotá.
- Bushnell, D. (1993). *The making of modern Colombia: a nation in spite of itself*. Edt. University of California Press.
- Bustamante-Peña G. (2014). *Estado de cosas inconstitucional y políticas públicas*. Tesis para optar por el título de magíster dirigida por Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá. Recuperado de: <<http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/1617/1/BustamantePenaGabriel2011.p df>> [con acceso 13 de julio de 2014].

- Bustamante-Rúa, M. y Suárez-Sierra, C. (2009). 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]
- Muñoz-Restrepo, A. (2009). Regulación para la atención de población en situación de desplazamiento”. En *Derechos de la población desplazada (estudio de caso en la ciudad de Medellín)*. Edit. Universidad de Medellín, Medellín, 2009, págs. 69-118.
- Calle-Meza, M. (2006). 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].
- Calle-Noreña, S. (1998). “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.
- Cantor, D. (2010). *Estrategias para manejar la inseguridad: el retorno de los desplazados*. Edit. Institute of Commonwealth Studies. University of London, Londres.
- Cárcova, C. M. (1995). Los jueces en la encrucijada: entre el decisionismo y la hermenéutica controlada. En: *Revista Jueces para la Democracia*, núm. 24, 1995, págs. 1- 8.
- Cassese, A. (1991). *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Edit. Ariel, Barcelona, 1991. [nt. 8]
- Cepeda-Espinosa, M. J. (2008). *Polémicas constitucionales*. Edit. Legis, Bogotá, 2008.
- Cepeda-Espinosa, M. J. (2009). “The Constitutional Protection of IDPs in Colombia”, Judicial protection of internally displaced persons: the Colombian experience, en Arangorivadeneira, Rodolfo (coord.), Edit. The Brookings Institution-University of Bern, 2009, págs. 1-48. [nt. 326]
- Céspedes-Baéz, L. M. (2010). “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. Recuperado de: <https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pu_b89.pdf> [con acceso el 19 de enero de 2012].
- Chayes, A. (1976). The role of the judge in public law litigation. En *Harvard Law Review*, vol. 89, num. 7, 1976, págs.1281-1284.

- Cohen, R. (1998). La prevención del desplazamiento y la política de consolidación de la seguridad democrática: implicaciones para la cooperación internacional. En: *Desplazamiento en Colombia, Prevenir, asistir, transformar Cooperación internacional e iniciativas locales*. Churruca-Muguruza, C. y Meertens, D. (comp.), Edit. La Carreta Social, Medellín, págs. 65-72.
- Cohen, R. (2011). “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.
- Cirera-Fortea, M. (2006). *Los desplazados internos: un problema internacional*. Edit. Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona.
- Cohen, R. (1998). 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.
- Cohen, R. (1998). “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, R. y Deng, F. (2008). Orígenes y desafíos. En: *Revista Migraciones Forzadas*. Edición especial, 2008, págs. 4-5.
- Cohen, R. (1997). Conferencia de Reacción de las Organizaciones Regionales Frente al Desplazamiento Interno de Personas en Las Américas. Organización de los Estados Americanos Washington, D.C. Recuperado de: <<http://www.oas.org/juridico/Spanish/cohen.html>> [con acceso el 17 de febrero de 2012]. [nt. 142]
- Corte Constitucional de Colombia (2014). Informe Sala Especial de Seguimiento a los 10 años de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.PDF>> [con acceso el 16 de octubre de 2015].
- Courtis, C. (2005). El caso “Verbitsky”: ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos. En: *Revista Nueva Doctrina Penal*, 2.
- Deng, F. y Menamara, D. (2001). Respuestas internacionales y nacionales a la difícil situación de los DI. En: *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 10, 2001, pág. 13.
- DPN. (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación, Bogotá. Disponible En: <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>> [con acceso el 23 de febrero de 2015].

- Ezquiaga-Ganuzas, F. (2006). *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 L.Y., M.-E. y Zapata-Tello, S. E. (2014). Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú: Análisis jurisprudencial y Derecho Comparado. En: *Revista Sapere*, núm. 7.
- Fernández-Sessarego, C. (2000). El daño al proyecto de vida. En: *Revista Jurídica*, Vol. XXXI, núm. 3, Puerto Rico, págs. 1-36.
- Ferrajoli, L. (2011). *Derecho y razón*. Edit. Trotta, Madrid.
- Fiss, O. (1979). The Supreme Court, 1978 Term. foreword: The Forms of Justice. En: *Harvard Law Review*, vol. 93, núm. 1, 1979, págs. 1-58. Disponible en: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss_paper_s [con acceso 15 de agosto de 2013].
- Fiss, O. (1979). *El derecho como razón pública*. Edit. Marcial Pons, Madrid, 2007.
- Fraser, N. (1993). Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. En: *Debate feminista*, Vol.7, 1993, págs. 23-58.
- Fromm, E. (2005). *La revolución de la esperanza: hacia una tecnología humanizada*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- Fuller, L. (1978). "The Forms and Limits of Adjudication". En: *Harvard Law Review*, vol. 94, núm. 2, 1978, págs. 353-409. Véase en < <http://people.rit.edu/wlrgh/Fuller.pdf> > [con acceso 15 de agosto de 2013]. [nt. 367]
- García-Amado, J. A. (1988). *Teorías de la tópica jurídica*. Edit. Civitas, Madrid, 1988.
- García de Enterría, E. (1964). *Prólogo a Tópica y jurisprudencia*. Edit. Taurus, Madrid, pág. 11. Obra traducida al español por Luis Díez Picazo. [nt. 420]
- García-Márquez, G. (1995). Boletín cultural núm. 158, Madrid, 1995. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13847555>> [con acceso el 9 de septiembre de 2014].
- García-Morelos, G. (2007). La Corte Constitucional de Sudáfrica y los derechos fundamentales. En: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 8, 2007, págs. 175-187.
- García Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Edit. Penguin Random, Bogotá.
- Gargarella, R. (2006). ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? En: *Revista Perfiles Latinoamericanos*, vol. 28, 2006, págs. 9-32.

- Gargarella, R. (2008). “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.
- Gargarella, R. (2011). “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].
- Goded, M. (2008). 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.
- Gómez-Mejía, S. (2006). *Partidos políticos, construcción nacional y conflicto armado en Colombia*. Edit. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Gómez-Rodríguez, J. (2012). “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].
- González-Jácome, J. (2002). 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>
- Goodwin-Gill, G. y Mcadam, J. (2012). *The Refugee in International Law*. Edit. Oxford University Press, Oxford.
- Guataquí-Roa, J. C. (2009). ¿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, págs. 38-71.
- Guerrero-Useda M. E. y Guerrero-Barón M- y Nisimblat-Nattan (2010). Indicadores de goce efectivo de derechos en familias desplazadas por la violencia en Colombia. Acción pública. En. *Studiositas*, Vol. 5, núm.1, págs, 39-59.
- Hauriou, A. (1971). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Edit. Ariel, Barcelona.
- Höglund, K. (2005). 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, Bogotá, págs. 11-32. Disponible en: <<http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/11-32.pdf>>

- Human Rights Watch (2015). “Informe Mundial 2015: los derechos valen aun en épocas difíciles”, enero de 2015, pág. 167. Disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2015_web.pdf [con acceso el 13 de septiembre de 2015].
- Hurtado de Barrera, J. (2010). *Metodología de la Investigación. Guía para la comprensión holística de la ciencia*. Edit. Quirón, Bogotá-Caracas.
- Ibañez-Londoño, A. M. y Velásquez, A. (2008). *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.
- Insuasty-Delgado, N. C. (2012). 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.
- Insuasty-Delgado, N. C. (2015). Council, “Internal Displacement, Global Overview 2015, People Internally displaced by conflict and violence”. Mayo de 2015. Véase en <<http://www.internaldisplacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>> [con acceso el 17 de julio de 2015].
- Jaramillo, S. (2014). “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, págs. 11-16.
- Kälin, W. (2001). “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]
- Kälin, W. (2008). “Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations”. En: *Studies in Transnational Legal Policy*, núm. 38, 2008, Washington, D.C. 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]
- Kälin, W. y Schrepfer, N. (2012). “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, Suiza, págs. 1-80. Disponible en: <<http://www.refworld.org/pdfid/4f38a9422.pdf>> [con acceso el 14 de abril de 2013].
- Korn, D. A. (1999). *Exodus Within Borders*, Edit. The Brookings Institution, Washington D.C.

- Lamprea-Montecalegre, E. (2015). Derechos en la práctica: Jueces, litigantes y operadores de políticas de salud en Colombia (1991-2014). Edit. Uniandes, Bogotá, 2015. [nt. 373]
- Latorre-Iglesias, E. L. (2015). *Litigio estructural y experimentalismo jurídico: análisis sociojurídico por la Sentencia T-025 en la población desplazada*. Edit. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá.
- Latorre-Iglesias, E. L. (2015). Anotaciones críticas sobre las cegueras educativas: los desafíos de una educación de calidad en la era conceptual. *Vis Iuris*, Vol. 2 (4), p. 21.
- Latorre-Iglesias, E. L.; Latorre-Iglesias, A. (2015). Re-educar la humanidad: la necesidad de emocionalidad en los profesores del derecho. En: *Vis Iuris*, Vol. 2 (3), p. 81.
- Leal-Buitrago, F. (2006). 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, J. (2009). *El derecho como conjuro fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Edit. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, Bogotá.
- López-Medina, D. (2009). *El derecho de los jueces*. Edit. Legis, Bogotá.
- Medina E. (2012). La restitución de la propiedad en Colombia. En: *Revista Migraciones Forzadas Online*, núm. 42, 2012. Disponible en: <<http://www.fmreview.org/es/prevencion/medina>> [con acceso el 17 de noviembre de 2013].
- Mejía-Quintana, O. (2007). Élités, eticidades y constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia. En: *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Hoyos-Vásquez, G. (dir.). Edit. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007, págs. 235-256.
- Mendia-I. (2012). Definición de desplazados internos. *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Disponible en: <<http://www.dicc.hegoa.chu.es/listar/mostrar/74>> [con acceso el día 22 de mayo de 2012].
- Mooney, E. (2005). 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. Disponible: 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 (1998). *ABC de las Naciones Unidas*. Edit. ONU, Nueva York, 1998. [nt. 23]
- Nagle, L. (2004). 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].
- Naranjo-Mesa, V. (2000). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Edit. Temis, Bogotá, 2000. [nt. 6]
- Noguera-Fernández, A. y Criado de D., M. (2011). “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.
- Oficina del Alto Comisionado Para la Paz (2014). 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].
- Pérez-Escobar, J. (2004). *Derecho constitucional colombiano*. Edit. Temis, Bogotá.
- Peral-Fernández, L. (2001). *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*. Edit. Trotta, Madrid.
- Pérez-Luño, A. (1991). Las 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].
- Pérez-Royo, J. (1994). *Curso de derecho constitucional*. Edit. Marcial Pons, Madrid. [nt. 314]
- Periódico El Espectador (2014). “El riesgo mortal de ser defensor en Colombia”. En: *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].
- Periódico El País (2015). “El drama migratorio sacude a Europa”. En: *El País*. Madrid, 3 de septiembre de 2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/02/actualidad/1441203082_093795.html [con acceso el 9 de septiembre de 2015].
- Periódico El Tiempo (2014). “La justicia en su nivel más bajo de imagen favorable”. En: *El Tiempo*, 14 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/encuestas-gallup-sobre-la-justicia-en-colombia/14530075> [con acceso el 14 de septiembre de 2015].
- Periódico El Tiempo (2015). “Escándalo sacude a la Corte Constitucional”. En: *El Tiempo*, 28 de febrero de 2015. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/corrupcion-en-corte-constitucional/15313815>> [con acceso el 14 de septiembre de 2015].

- Periódico El Tiempo (2015). “Así ganó Human Rights Watch el pulso por el fuero militar en Colombia”. En *El Tiempo*. Bogotá, 15 de abril de 2015. Disponible 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]
- Periódico El Tiempo (2015). “Corte de cuentas a las políticas de atención a desplazados”. En: *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].
- Phuong, C. (2010). *The International protection of internally displaced persons*. Edit. Cambridge University Press, Cambridge.
- Presidencia de La República de Colombia (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá, 2003, punto 36. Disponible en: <<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>> [con acceso el 25 de mayo de 2012]. [nt. 266]
- Presidencia de la República de Colombia (2014). Informe al Congreso de la República- DAPRE. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Publicaciones/Documents/InformeDapre2014.pdf> [con acceso el 20 de febrero de 2015].
- Prieto, R. (1998). Conflicto armado en Colombia y desplazamiento forzado: ¿qué protección? En: *Revista IIDH*, núm. 28, 1998, San José, págs. 39-67.
- Puga, M. (2012). *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*. Edit. Clacso, Buenos Aires, 2012, Págs. 13-20. Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20120308124032/Puga.pdf>> [con acceso 13 de agosto de 2013].
- Ramírez, J. A. (2001). “Acercas de unas lágrimas (otra historia con Guernica)”. En: Anuario del Departamento de Historia y Teoría del Arte, núm. 13, 2001, págs. 195-210.
- Reales, C. E. (2009). 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, R. (coord.). Edit. The Brookings Institution-University of Bern, págs. 49-88.
- Revista Dinero (2015). 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].
- Revista Semana (1999). Falla con excusa. En: *Revista Semana*, Bogotá, 8 de febrero de 1999. Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/falla-con-excusa/38445-3>> [con acceso el 9 de febrero de 2012].

- Revista Semana (2015). “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]
- Revista Semana (2015). “¿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].
- Revista Semana (2015). “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].
- Reyes, G. (2000). “Cabos sueltos en la muerte de Lara Bonilla”. En: Periódico El Nuevo Herald, Miami, 12 de septiembre de 2000. Disponible en: <<http://www.elnuevoherald.com/gerardo-reyes/story/128221.html>> [con acceso el 20 de mayo de 2013]. [nt. 108]
- Restrepo-pimienta, J; Molina-imitola, E (2014). Compresión Jurídico-procesal de la seguridad social en la salud. *Vis Iuris*, Vol. 2 (3), p. 163.
- Rodríguez-Franco, D. y Rodríguez-Garavito, C. (2012). “Y los desplazados, ¿qué?”. En: *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].
- Rodríguez-Garavito, C. (2009). “¿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.
- Rodríguez-Garavito, C. (2014). “La tutela de los desplazados”. En: *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, C. y Celeste, K. (2014). *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategia para los jueces, funcionarios y activistas*. Edit. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Bogotá.
- Rodríguez-Garavito, C. y Rodríguez-Franco, D. (2009). “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.

- Rodríguez-Garavito, C. y Rodríguez-Franco, D. (2010). *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.
- Rodríguez-Garavito, C. y Rodríguez-Franco, D. (2015). *Juicio a la exclusión: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales del Sur Global*. Edit. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
- Ruiz de Santiago, J. (2010). “Movimientos migratorios y movimientos forzados de personas en el mundo contemporáneo”. En: *Revista do Instituto Brasileiro de Diretos Humanos*, Vol. 10, núm. 10. Edição Especial, Fortaleza, págs, 121-148.
- Ruíz-Orejuela, W. (2008). *Responsabilidad extracontractual*. Edit. Ecoe, Bogotá. 2008.
- Saffon, M. P. y García-Villegas, M. (2011). “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 Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012405792011000100004&lng=en&nrm=iso> [con acceso el 30 de septiembre de 2015].
- Salamanca, M. E. (2008). “Un ajedrez al conflicto armado colombiano”. En: *Colombia en su laberinto: una mirada al conflicto*. Gómez ISA, F. (dir.). Edit. Catarata, Madrid, 2008, págs. 17-50. [nt. 103]
- Sánchez-Mojica, B. (2007). *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. Véase en <<http://hdl.handle.net/10016/5216>> [con acceso el 27 de abril de 2012].
- Sánchez-Mojica, B. (2009). “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.
- Sanz-Bayón, P. (2013). “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].
- Saravia-Caballero, J. (2014). “Aproximaciones a los principios rectores del desplazamiento forzado interno”. En: *Vis Iuris*, Vol. 1 (1), p. 49.
- Sayas-Contreras, R. y Ortega-Hernández, M. (2015). “El concepto de reparación colectiva en el marco de justicia transicional”. En: *Vis Iuris*, Vol. 2 (3), p. 37.
- Suescún-Soledad, J. (2007). “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, J. (2003). “Retos y desafíos de la justicia constitucional en los umbrales del Siglo XXI”. En: *Visión iberoamericana del tema constitucional*. Edit. Fundación Manuel García Pelayo, Caracas.
- Thoumi, F. (2003). *Illegal drugs, economy and society in the Andes*. Edit. The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos.
- Torroja, H. (1999). “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.
- Tuitt, P. (1996). *False Images - The Law's Construction of the Refugee*. Edit. Pluto Press, London, 1996.
- Tushnet, M. (2009). *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Edit. Princeton University Press, Princeton.
- Unidad de Víctimas (2014). “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].
- Uprimny-Yepes, R. (2006). “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, R.; Domingo, P.; Roux, T. (coord). Edit. Aldershot, England., 2006, págs. 127-151.
- Uprimny-Yepes, R. (2007). “La Judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos”. En: *SUR, Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 6, 2007, págs. 53-69.
- Urrego-Ardila, M. Á. (2005). La crisis del Estado nacional en Colombia: la perspectiva del Estado y sus Funciones. *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, (22), 155-168.
- Urrutia-Asua, G. (2008). “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.
- Vargas-Hernández, C. I. (2003). “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.
- Vidal-López, R. (2007). *Derecho global y desplazamiento interno*. Edit. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C., 2007.

- Vieggweg, Theodor (1964). *Topica y jurisprudencia*. Madrid: Taurus.
- Viviescas-Cabrera, R.; Parra-Vega, J.; Agudelo-Gómez (2015). Efectos del posconflicto: una mirada crítica desde los derechos humanos. *Vis Iuris*, Vol. 2 (4), p. 81.
- Weiss, T.; Forsythe, D. y Coate, R. (2001). *The United Nations and changing Worlds Politics*. Edit. Westview Press, Estados Unidos, 2001.
- Weiss, T., Forsythe, D. y Coate, R. (2002). “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, 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].
- Wilson, B. (2009). “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].
- Yamin, A. E., Parra-Vera, O. y Gianella, C. (2011). Colombia judicial protection of the right to health: an elusive promise? *Litigating Health Right*. Can Courts brings more justice to health? Yamin, A. E. y Gloppen, S. (eds). Edit. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2011, págs. 123.
- Zuluaga Nieto, J. (1999). “Antecedentes y tendencias del desplazamiento forzoso en Colombia”. En: *Desplazados por la violencia en Colombia*. Tassara, C.; Jiménez Castrillón, D. M.; Grando, L. y Zuluaga Torres, Y. (comp.). Edit. Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), Medellín, 1999.

Documentos internacionales

- Acnur (2006). “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]
- Acnur (2007). “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/4664lfff2.html>> [con acceso el 20 de junio de 2011]. [nt.53]
- Acnur (2007). “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]
- Acnur (2010). “60 años y seguimos adelante”. En *Tendencias Globales*. Véase en <http://acnur.es/PDF/7557_20120403135856.pdf> [con acceso el 27 de julio de 2011].
- Acnur (2010). 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/B_DL/2010/7394> [con acceso el 1 de septiembre de 2014].
- Acnur (2010). “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].
- Acnur (2015). ¿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]
- Acnur (2015). “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 (1999). 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].
- Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). 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.º 2545, Vol. 189. Véase en <http://acnur.es/PDF/0005_20120511114519.pdf> [con acceso el 10 de octubre de 2012].
- Corte Penal Internacional (1998). Estatuto de Roma. Doc. A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los procès verbaux 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].
- Declaración de Cartagena Sobre Refugiados (1984). Adoptado en Cartagena Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Véase en <<http://www.acnur.org>>

org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008> [con acceso el 8 de agosto de 2011].

Naciones Unidas (1990). 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/reecex/E-CN-4-1990-22-Add-1.html>> [con acceso el 22 de agosto de 2011].

Naciones Unidas (1992). 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].

Naciones Unidas (1993). 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-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/105/95/PDF/G9310595.pdf?OpenElement>> [con acceso el 8 de agosto de 2011].

Naciones Unidas (1994). 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].

Naciones Unidas (1994). 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/resd i/E-CN-4-1995-50-ADD-1.html](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resd%20i/E-CN-4-1995-50-ADD-1.html)> [con acceso el 10 de agosto de 2014].

Naciones Unidas (1996). 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].

Naciones Unidas (1997). 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].

- Naciones Unidas (1998). 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].
- Naciones Unidas (1950). 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-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/92/IMG/NR006392.pdf?OpenElement>.
- Organización de los Estados Americanos (1999). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informes especiales, Colombia 1999, Capítulo VI sobre desplazamiento forzado interno.

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”. Bogotá, 2006. Véase en <www.verdadpalacio.org.co> [con acceso el 30 de junio 2014].
- Conferencia Episcopal de Colombia (1995). “Derechos Humanos Desplazados por violencia en Colombia”. *Investigación sobre Derechos humanos y desplazamiento Interno en Colombia*. Bogotá, 1995.
- Red de Solidaridad Social (2001). “Atención a población desplazada por la violencia en Colombia”. Informede gestión. Bogotá, enerode2000ajunio de2001. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9CD623A8D65125B385256B1E006_A2341-govtcol_01jul.pdf> [con acceso 15 de mayo de 2013].
- República de Colombia (2010). 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].
- Codhes (2000). 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].
- Codhes (2001). “¿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].

Codhes (2002). “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.

Codhes (2008). 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_c reciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1> [con acceso el 12 de mayo de 2013].

Defensoría del Pueblo (2012). 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]

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (2015). “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].

Normativa colombiana

Corte Constitucional de Colombia (1992). Acuerdo 5, del 5 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].

Congreso de la República de Colombia (1887). Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1887.

Congreso de la República de Colombia (1996). 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]

Congreso de la República de Colombia (1997). 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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0387_1997.htm> [con acceso el 21 de noviembre de 2012].
- Congreso de la República de Colombia (2000). 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/Normal.jsp?i=14507>> [con acceso el 14 de septiembre de 2013]. [nt. 223]
- Congreso de la República de Colombia (2000). 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].
- Congreso de la República de Colombia (2011). 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]
- Congreso de la República de Colombia (2011). 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]
- Congreso de la República de Colombia (2011). 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/Normal.jsp?i=4310>> [con acceso el 17 de septiembre de 2014]. [nt. 290]
- Congreso de la República De Colombia (2012). 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/Normal.jsp?i=48425>> [con acceso el 9 de agosto de 2015].
- Presidencia de la República de Colombia (1991). 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].

- Presidencia de la República de Colombia (1997). 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/Normal.jsp?i=5277>> [con acceso el 25 de agosto de 2013]. [nt. 140]
- Presidencia de la República de Colombia (1997). 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].
- Presidencia de la República de Colombia (1998). 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/Normal.jsp?i=1762>> [con acceso el 14 de noviembre de 2013].
- Presidencia de la República de Colombia (2000). 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/Normal.jsp?i=5365> [con acceso el 19 de julio de 2013]. [nt. 212]
- Presidencia de la República de Colombia (2001). 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/Normal.jsp?i=5264>> [con acceso el 28 de febrero de 2013].
- Presidencia de la República De Colombia (2001). 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].
- Presidencia de la República de Colombia (2001). 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].

- Presidencia de la República de Colombia (2005). 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].
- Presidencia de la República de Colombia (2011). 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/Normal.jsp?i=44681>> [con acceso el 13 de junio de 2014].
- Presidencia de la República de Colombia (2012). 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/Normal.jsp?i=44680>> [con acceso el 4 de agosto de 2014].
- Presidencia de la República de Colombia (2012). 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].
- DPN (1995). Documento CONPES 2804 de 1995, “Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia”, de 13 septiembre. Véase en <http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2804_1995.htm> [con acceso el 22 de mayo de 2013].
- DPN (1997). 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].
- DPN (1999). 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].
- DPN (2001). 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]

DPN (2008). Plan Nacional de Desarrollo. “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, 2008.

Jurisprudencia internacional

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1997). “Caso María Elena Loayza Tamayo *vs.* Perú”. Sentencia de 27 de septiembre de 1997. Serie C, núm. 33. [nt. 59]

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004). “Caso 19 comerciantes *vs.* Colombia”. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C, núm.109. [nt. 104]

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). “Caso de la Comunidad Moiwana *vs.* Suriname”. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C, núm. 124.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). “Caso Gutiérrez Soler *vs.* Colombia”. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C, núm.132. [nt. 60]

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). “Caso Masacre de Ituango *vs.* Colombia”. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C, núm. 148.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2001). *Cyprus vs. Turkey*, Application núm. 25781/94 Judgment, 10 de mayo de 2001.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2004). *Doğan and others vs. Turkey*, Applications núm. 8803-8811/02, 8813/02 y 8815-8819/02, Judgment, 29 de junio de 2004.

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.

Jurisprudencia colombiana

Corte Constitucional (1992). Sentencia T-412; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 17 de junio de 1992.

Corte Constitucional (1995). Sentencia C-225; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 18 de mayo de 1995.

Corte Constitucional (1996). Sentencia C-092; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, 7 de marzo de 1996.

Referencias

- Corte Constitucional (1996). Sentencia C-408; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 4 de septiembre de 1996.
- Corte Constitucional (1997). Sentencia T-227; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 5 de mayo de 1997.
- Corte Constitucional (1997). Sentencia SU-559; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz de 20 de noviembre de 1997.
- Corte Constitucional (1998). Sentencia T-137; M. P. Jorge Arango Mejía, 3 de abril de 1998.
- Corte Constitucional (1998). Sentencia T-733; M. P. Carlos Gaviria Díaz, 3 de diciembre de 1998.
- Corte Constitucional (1999). Sentencia T-212; M. P. Fabio Morón Díaz, 13 de abril de 1999.
- Corte Constitucional (1999). Sentencia SU-360; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 19 de mayo de 1999.
- Corte Constitucional (1999). Sentencia T-418; M. P. Fabio Morón Díaz, 9 de junio de 1999.
- Corte Constitucional (2000). Sentencia T-020; M. P. José Gregorio Hernández Galindo, 24 de enero de 2000.
- Corte Constitucional (2000). Sentencia T-028; M. P. Carlos Gaviria Díaz, de 25 de enero de 2000.
- Corte Constitucional (2000). Sentencia C-991; M. P. Álvaro Tafur Galvis, 2 de agosto de 2000.
- Corte Constitucional (2000). Sentencia T-1131; M. P. Alejandro Martínez Caballero, 25 de agosto de 2000.
- Corte Constitucional (2000). Sentencia SU-1150; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, 30 de agosto de 2000.
- Corte Constitucional (2000). Sentencia C-1165; M. P. Alfredo Beltrán Sierra, 6 de septiembre de 2000.
- Corte Constitucional (2000). Sentencia C-1375; M. P. (E) Martha Victoria SÁCHICA Méndez, 11 de octubre de 2000.
- Corte Constitucional (2000). Sentencia T-1635; M. P. José Gregorio Hernández Galindo, 25 de noviembre de 2000.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia C-047; M.P. Eduardo Montealegre Lynett, 24 de enero de 2001.

- Corte Constitucional (2001). Auto 071; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 27 de febrero de 2001.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia T-258; M. P. Eduardo Montealegre Lynett, 5 de marzo de 2001.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia T-327; M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 26 de marzo 2001.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia C-712; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 5 de julio de 2001.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia C-836; M. P. Rodrigo Escobar Gil, 9 de agosto de 2001.
- Corte Constitucional (2001). Auto-273 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de agosto de 2001.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia C-992; M. P. Rodrigo Escobar Gil, 19 de septiembre de 2001.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia SU-1023; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 26 de septiembre de 2001.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia C-1064; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. Sentencia 10 de octubre de 2001.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia T-1346; M. P. Rodrigo Escobar Gil, 12 de diciembre de 2001.
- Corte Constitucional (2002). Sentencia T-098; M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 14 de febrero de 2002.
- Corte Constitucional (2002). Sentencia T-148; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 1 de marzo de 2002.
- Corte Constitucional (2002). Sentencia T-215; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 21 de marzo de 2002.
- Corte Constitucional (2002). Sentencia C-232; M. P. Clara Inés Vargas, 4 de abril de 2002.
- Corte Constitucional (2002). Sentencia C-578; M. P. Manuel José Cepeda, 30 de julio de 2002.
- Corte Constitucional (2002). Sentencia C-802; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 2 de octubre de 2002.
- Corte Constitucional (2003). Sentencia T-268; M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 27 de marzo de 2003.

Referencias

- Corte Constitucional (2004). Sentencia T-025; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de enero de 2004.
- Corte Constitucional (2005). Auto 176; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de agosto de 2005.
- Corte Constitucional (2005). Auto 178; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de agosto de 2005.
- Corte Constitucional (2005). Sentencia T-1076; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 21 de octubre de 2005.
- Corte Constitucional (2007). Sentencia C-278; M. P. Nilson Pinilla Pinilla, 18 de abril de 2007.
- Corte Constitucional (2007). Sentencia T-328; M. P. Jaime Córdoba Triviño, 4 de mayo de 2007.
- Corte Constitucional (2007). Sentencia T-821; M. P. Catalina Botero Marino, 5 de octubre de 2007.
- Corte Constitucional (2008). Auto 092; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 14 de abril de 2008.
- Corte Constitucional (2008). Auto 116; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 13 de mayo de 2008.
- Corte Constitucional (2008). Sentencia T-760; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 31 de julio de 2008.
- Corte Constitucional (2008). Auto 251; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 6 de octubre de 2008.
- Corte Constitucional (2009). Auto 011; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 26 de enero de 2009.
- Corte Constitucional (2009). Sentencia C-372; M. P. Nilson Pinilla Pinilla, 27 de mayo de 2009.
- Corte Constitucional (2009). Auto 314; M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, 29 de octubre de 2009.
- Corte Constitucional (2010). Sentencia T-265; M. P. Juan Carlos Henao Pérez, 19 de abril de 2010.
- Corte Constitucional (2011). Sentencia T-412; M. P. María Victoria Calle Correa, 17 de mayo 2011.
- Corte Constitucional (2011). Auto 219; M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 13 de octubre de 2011.

- Corte Constitucional (2012). Sentencia T-129; M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 27 de febrero de 2012.
- Corte Constitucional (2013). Sentencia C-280; M. P. Nilson Pinilla Pinilla, 15 de mayo de 2013.
- Corte Constitucional (2015). Auto 096; M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 26 de marzo de 2015.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia (2011). 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.



LITIGIO ESTRUCTURAL
Y DESPLAZAMIENTO
FORZADO INTERNO
EN COLOMBIA

Los resultados de investigación que se presentan en este texto, desde una óptica descriptiva, caracterizan la intervención de la Corte Constitucional colombiana al declarar el Estado de cosas inconstitucional, en el tema de los desplazados en Colombia.

El libro precisa los diversos procesos y los instrumentos que ha empleado esta institución para intervenir en la política pública de efectividad de derechos, como emitir órdenes sujetas a cumplimiento verificable, con las que ha abierto un amplio campo de debate. Partiendo del señalamiento de un constitucionalismo asistencialista, la autora explora el impacto de las acciones de la Corte Constitucional en el marco de los análisis sociojurídicos conocidos como *litigio estructural*.

El texto está concebido para un público académico y su mayor aporte estriba en lograr señalar la intervención de la Corte Constitucional en la materialización de políticas públicas para poblaciones en situación de vulnerabilidad y crisis humanitaria.



Fondo de Publicaciones
Universidad Sergio Arboleda



9 789585 511248

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Calle 18 No. 14A-18. Tels: (575) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta
Carrera 15 No. 74-40. Tels: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0538. Bogotá, D.C.
Calle 58 No. 68-91. Tel.: (575) 368 9417. Barranquilla
www.usergioarboleda.edu.co