Sonia Patricia Cortés Zambrano
(EDITORA ACADÉMICA)

El desplazamiento forzado en Colombia: un estado de cosas inconstitucional vigente

ediciones USTA
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

El desplazamiento forzado en Colombia: un estado de cosas inconstitucional vigente

El desplazamiento forzado en Colombia: un estado de cosas inconstitucional vigente

Sonia Patricia Cortés Zambrano
(Editora Académica)

Sonia Patricia Cortés Zambrano
Junior Alfredo Rodríguez Ojeda
Andrés Felipe Cruz Téllez
Paula Alejandra Sandoval Arango
Irma Bejarano García
Juan David Moreno Rodríguez
Paola Guataquira Rojas
Andrés Felipe Monroy Ramos
Carlos Felipe Caballero Ariza
Alejandra Sarmiento Obando
(Autores)

ediciones USTA

El desplazamiento forzado en Colombia: un estado de cosas inconstitucional vigente / Junior Alfredo Rodríguez Ojeda [y otros nueve]; Sonia Patricia Cortés Zambrano (editora académica). – Villavicencio, Universidad Santo Tomás, 2018.

196 páginas (Colección Iuris et realitas; Nº. 1).

ISBN: 978-958-782-137-6

ISBN: 978-958-782-138-3 (ebook)

1. Víctimas, 2. Desplazamiento forzado – Colombia 3. Derecho Internacional público – Colombia. 4. Política pública – restitución de tierras. I. Cortés Zambrano, Sonia Patricia. II. Rodríguez Ojeda, Junior Alfredo. III. Cruz Téllez, Andrés Felipe. IV. Sandoval Arango, Paula Alejandra. V. Bejarano García, Irma. VI. Moreno Rodríguez, David Moreno. VII. Guataquira Rojas, Paola. VIII. Monroy Ramos, Andrés Felipe. IX. Caballero Ariza, Carlos Felipe. X. Sarmiento Obando, Alejandra. XI. Universidad Santo Tomás (Colombia)

SCDD edición 23 CO-ViUST

303.62

© Sonia Patricia Cortés Zambrano, Junior Alfredo Rodríguez Ojeda, Andrés Felipe Cruz Téllez, Paula Alejandra Sandoval Arango, Irma Bejarano García, Juan David Moreno Rodríguez, Paola Guataquira Rojas, Andrés Felipe Monroy Ramos, Carlos Felipe Caballero Ariza y Alejandra Sarmiento Obando
© Universidad Santo Tomás, 2018

Ediciones USTA
Carrera 9 n.º 51-11
Edificio Luis J. Torres, sótano 1
Bogotá D. C., Colombia
Teléfonos: (+571) 5878797, ext. 2991
editorial@usantotomas.edu.co
http://ediciones.usta.edu.co

Director editorial: Esteban Giraldo González
Coordinación de libros: Karen Grisales Velosa
Asistente editorial: Andrés Felipe Andrade

Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio
Coordinador Unidad de Investigación: Miguel Antonio Prieto Osorio
Coordinador editorial: Sergio Andrés Salgado Pabón

Diagramación: Patricia Montaña
Diseño de portada: Alexandra Romero
Corrección de estilo: Silvia Daniela Leyva Mosquera

Hecho el depósito que establece la ley
ISBN: 978-958-782-137-6
e-ISBN: 978-958-782-138-3

Impreso en Colombia • Printed in Colombia
Impreso por: DGP Editores S.A.S.
Primera edición: 2018

Todos los derechos reservados.
Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización previa por escrito de los titulares.

Contenido

Presentación 9
Sonia Patricia Cortés Zambrano

1. Víctimas del desplazamiento forzado en Colombia y su valoración jurídico constitucional 11
Sonia Patricia Cortés Zambrano

2. El desplazamiento forzado en el contexto del conflicto armado. Aproximación a las rutas de atención 37
Junior Alfredo Rodríguez Ojeda

3. La influencia del derecho internacional en disposiciones sobre el desplazamiento forzado en Colombia 61
Andrés Felipe Cruz Téllez y
Paula Alejandra Sandoval Arango

4. La política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia 103
Irma Bejarano García

5. Implementación de la política pública de víctimas (bajo el marco de la ley 1448 de 2011) en el departamento del Meta 133

Juan David Moreno Rodríguez, Paola Guataquira Rojas y Andrés Felipe Monroy Ramos

6. Acompañamiento estratégico a la política de víctimas y restitución de tierras del departamento del Meta 167

Carlos Felipe Caballero Ariza y Alejandra Sarmiento Obando

Presentación

Sonia Patricia Cortés Zambrano

En el año 2015 fue aprobado el proyecto de investigación institucional “El desplazamiento forzado: un estado de cosas inconstitucional vigente” en la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio. El proyecto tuvo como principal objetivo caracterizar el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y los tratamientos gubernamentales, legislativos y de administración de justicia que se le habían dado para mitigar este grave problema humanitario.

La investigación tuvo un componente importante de actividades de proyección social que consistieron en brigadas de atención a víctimas de desplazamiento forzado en los municipios y entornos veredales más sensibles a esta problemática en el departamento del Meta (uno de los departamentos con mayor número de víctimas del país): Macarena, Uribe, Mesetas, Mapiripán, Vista hermosa, Puerto Rico y Villavicencio. Las brigadas permitieron la caracterización de las víctimas, asesorías legales, acompañamiento a procesos de atención y rutas para la reclamación de sus derechos.

Los autores son investigadores docentes vinculados al grupo de investigación "Doctor Angélico", una estudiante de semillero y tres estudiantes del programa de posgrado de Especialización en Derecho administrativo.

El libro recopila las reflexiones académicas en cuanto al desplazamiento forzado en el caso colombiano y asimismo una valoración del concepto de estado de cosas inconstucional y de ausencia de Estado de políticas públicas nacionales y locales para el desplazamiento, también traza la determinación de las rutas de atención, las responsabilidades por violaciones de DDHH ante la jurisdicción internacional y la visibilización del caso particular del departamento del Meta a través de los procesos de restitución de tierras y la documentación de las brigadas legales.

Hay que subrayar que este ha sido un trabajo reconocido por la comunidad internacional. La Embajada de Alemania en Colombia visitó la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio con el propósito de documentar este proceso de investigación con una proyección social pertinente y de ello se generó un nuevo proyecto que pretende crear centros de mediación, así como una guía de asuntos legales para promover el respeto a los derechos de la población rural a largo plazo y de manera sostenible, decisión publicada por el Gobierno alemán a través de su Embajada. Este proyecto dará continuidad, así, a los procesos generados a raíz del presente volumen. Sin lugar a dudas esta publicación constituye, por tanto, un valioso aporte y desde ahora se erige como obra de consulta obligatoria para académicos, estudiantes, jueces, magistrados, gobernantes y público en general interesados en el estudio de los desarrollos que ha generado el país en materia de víctimas y restitución de tierras, así como de protección y eficacia real de la Constitución política en términos de garantías de derechos y realización genuina del Estado social de derecho y los pilares en los que descansa: justicia, libertad, igualdad, solidaridad, bien común y dignidad humana.

1. Víctimas del desplazamiento forzado en Colombia y su valoración jurídico constitucional

Sonia Patricia Cortés Zambrano*

* Abogada de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Autónoma de Madrid (España). Magíster en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás y la Universidad de Konstanz (Alemania). Candidata a Doctora en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Docente asociada al Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ). Conjuez de la Magistratura del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta y Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio.

Introducción

Colombia, como Estado constitucional, estructura sus fines dentro de los parámetros de justicia, igualdad, libertad y paz, en el marco de un ordenamiento jurídico constitucional democrático y participativo que busca garantizar el orden político, económico y social del país. Se consideran, desde una perspectiva crítica, algunos temas a través de los cuales se valora el cumplimiento a los postulados constitucionales enmarcados como fines del Estado.

La Constitución política de Colombia ya no es solo una fórmula de reparto de poderes, sino que comprende la institucionalización de unos valores como principios, disposiciones y derechos fundamentales. Por otro lado, ella está garantizada materialmente y es exigible jurídicamente no solo a través de la Corte Constitucional, sino también a través de los jueces ordinarios, que se convierten en jueces constitucionales en vía de tutela.

Schmidt (1983) presagiaba ya que la jurisdicción constitucional llevaría, sin duda, al gobierno de los jueces, y se ha podido constatar en nuestro país la judicialización de la política, decisiones políticas que emanan de la Corte Constitucional, decisiones que adoptan cubriendo el cumplimiento de los postulados de la constitución colombiana, que el propio Estado no puede cubrir, generándose el llamado activismo judicial.

Pese a los innegables procesos de evolución constitucional plasmados en el modelo de Estado constitucional se evidencia que el proceso evolutivo continúa, y que la tutela constituye el instrumento de mayor efectividad en la protección de derechos fundamentales en Colombia. Sin embargo, en esta reflexión se juzgará el rol de la Corte Constitucional y del Estado a la hora de administrar la justicia y ejecutar políticas, concretamente frente al flagelo de desplazamiento forzado.

Con el poder que ostenta la Corte Constitucional se ha puesto por algunos en tela de juicio el principio de seguridad jurídica que encuentra sustento en conceptos como el de cosa juzgada, sentencia en firme, certeza del derecho e interpretación uniforme, pero, tal y como Hart (1961, p. 99) señala, la existencia de una única respuesta correcta que excluye la posibilidad de discreción judicial es un "noble sue-

ño". Frente al tema, Diego López (2000) advierte que luego de más de 25 años de sentencias constitucionales, debe tenerse en cuenta la importancia del precedente constitucional, así como la revaloración de la actividad del juez constitucional a partir del estudio de la jurisprudencia constitucional como fuente de derecho, lo cual se torna en una vía que refuerza el rol de la justicia constitucional y fundamenta la constitución del derecho.

Sin embargo, no debe olvidarse que la independencia judicial es un principio axial del Estado de derecho que se funda, a su vez, en los principios de libre interpretación de la ley por parte del juez y en la capacidad que este tiene, igualmente, de valorar de manera libre el material probatorio. El proceso decisional de los jueces ocasionalmente puede convertirseen ropaje de la arbitrariedad o sin razón, si lo separamos del ejercicio racional de la justa ponderación. Algunos atacan el proceso evolutivo hacia el neoconstitucionalismo basados en que el derecho está llamado, precisamente, a generar certidumbre y seguridad jurídica. No obstante, esta postura radical no es práctica la visión positiva de esta evolución obedece a que los cambios son naturales y la ciencia jurídica debe adaptarse a ellos y a las realidades constitucionales.

El nuevo rol de la Corte Constitucional en Colombia, y en varios países de Occidente, sin duda ha generado una problemática en cuanto a la separación de los poderes, ya que "no solo aplican derecho a un caso concreto, como ordinario corresponde al juzgador. En realidad, las cortes constitucionales, con ocasión del control de constitucionalidad, también crean derecho, que obliga incluso al legislador" (Morelli, 1997, p. 11). De esta manera podemos ver que existe interacción entre la Corte y el legislador en cuanto a decisiones políticas y jurisdiccionales.

Por otra parte, con respecto a las relaciones entre el gobierno y los jueces, la tridivisión de poderes y su importancia en la concreción del funcionamiento de cualquier Estado se da a partir del respeto por las funciones y de una colaboración entre ellas para la consecución de los fines propios del Estado. Por eso frente al problema de la efectividad de los derechos se presenta la suplantación de las funciones del gobierno por parte de los órganos judiciales.

Ante la ineficiencia política del Congreso y del Ejecutivo (que, genera vacíos de poder y pone en tela de juicio la garantía de los derechos fundamentales y la materialización de los DDHH), se establece el Estado de Cosas Inconstitucional, en los que la Corte constitucional realiza una rápida y efectiva intervención, dando lugar a decisiones jurisprudenciales que pueden llegar a tener lineamientos importantes con tintes de orden político y que dan origen a ideas de usurpación de funciones entre las ramas del poder público y a la vulneración del principio constitucional de separación de poderes.

El Estado tiene funciones separadas de estabilidad, orden y garantías para que los ciudadanos ejerzan en paz sus derechos y deberes. Esto implica la existencia de un derecho, preciso, estable y permanente, orientador de un espacio de convivencia armónica (Medina, 2009, p. 162) y de logros reconocibles en hechos. De ahí que el derecho como ciencia social normativa tenga como propósito proteger a las poblaciones más débiles, promover un espacio de convivencia pacífica y civilizada, restringir el uso de la fuerza y garantizar las condiciones mínimas de vida.

1.1. Poder discrecional de la Corte Constitucional en el Estado de cosas inconstitucional

Cada vez es más extraño oír hablar de "legalidad constitucional", de "leyes contrarias al principio de legalidad", de "leyes ilegales" o incluso de "legalidad constitucional, legislativa y reglamentaria" (Moreso, 2003, p. 99). Hoy en día se usa la noción de constitucionalidad, hasta llegar, en algunos casos, incluso a reemplazar la noción de legalidad.

En el Estado de derecho, la legalidad es un componente de la constitucionalidad que adopta un papel distinto del que tenía en el Estado de legalidad. La legalidad fue reemplazada por la constitucionalidad por lo menos en dos funciones: al ser fuente de fuentes y vehículo de valores esenciales o fundamentales (Moreso, 2003, p. 102).

La Constitución irradia todo el ordenamiento jurídico y este, a su vez, debe ser interpretado a partir de los valores y los principios consti-

tucionales que imponen la ponderación como herramienta fundamental del juez constitucional. En ese orden de ideas, al juez constitucional le está permitido establecer prioridades en procura del resguardo de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales, más aún cuando tal vulneración se deriva de una actividad propia del Estado.

La Corte Constitucional, a través de desarrollo jurisprudencial, creó un término denominado "estado de cosas inconstitucional" que es consecuencia de la ausencia del Estado, entendida como vulneración efectiva a derechos fundamentales a partir de la inoperancia del mismo. Es allí cuando el poder discrecional de la Corte Constitucional entra a tomar decisiones administrativas y políticas por fuera del marco de su competencia, aplicando la nueva interpretación constitucional. A continuación, se describen los casos.

Es a los tribunales de justicia constitucional a quien corresponde exclusivamente el control constitucional del poder público y a quien se encomienda, en el ejercicio de la jurisdicción, el aseguramiento del imperio de la ley y de la Constitución. La misión del control jurídico es la de anular toda disposición legislativa y actos del poder público que en alguna forma colidan con la Constitución o vulneren los derechos fundamentales por ella garantizados. De esta forma, la Jurisdicción constitucional entraña además de soberanía, autoridad y poder, equilibrio, protección y control. Allí donde los sujetos de derecho contraponen sus intereses y derogan la justicia particular se someten a la determinación del tercero imparcial: el juez constitucional.

1.1.1. ¿Cómo entender el poder discrecional de la Corte Constitucional?

Lo discrecional alude a lo que se hace libre y prudencialmente; es la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas, no obstante, la extensión o el alcance que supone, la primera acepción introduce una primera limitación al acto ejecutado de manera que, si el acto ha de ser libre, también debe ser prudente, es decir, debe ser benigno. En el plano legal, podríamos agregar, que ha de ser, además, moderado y realizado con precaución. Esto nos lleva a asegurar que todo acto discrecional debe participar de tales características.

En segundo lugar, es preciso advertir que la discrecionalidad a la que se refiere éste análisis tiene, además de aquellas limitaciones generales que hallan razón en la prudencia y en la benignidad, las que se encuentran en las reglas que gobiernan el principio de la legalidad, según el cual, toda actuación debe encontrarse sometida a la ley. No existe discrecionalidad que no se encuentre previamente autorizada por la ley.

El proceso jurisdiccional constitucional le otorga al juez plenos poderes discrecionales, reforzando al máximo su autoridad, con miras a salvaguardar los intereses de orden público, abarcar aquella nos exige un esfuerzo superior, si consideramos sobre todo las facultades interpretativas del juez constitucional la cual nos debe garantizar la revisión de la integridad y supremacía de la Constitución.

1.1.2. Gravedad del fenómeno de desplazamiento en Colombia

La Corte Constitucional ha calificado el desplazamiento forzado como un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, comenzando por el Estado (Corte Constitucional Sentencia, T-227/1997), se ha identificado por instituciones gubernamentales y no gubernamentales como una emergencia social y tragedia social humanitaria, así como un estado de cosas inconstitucional que contraría los pilares del Estado Social y el carácter constitucional del Estado colombiano, ya que se considera un hecho abiertamente contrario a los principios y valores constitucionales que rigen la actividad del Estado.

Los derechos vulnerados con esta crisis, son: derecho a la vida en condiciones de dignidad, los derechos de los niños, mujeres cabeza de familia y personas de la tercera edad, derecho a escoger lugar de domicilio, derecho al libre desarrollo de la personalidad, derechos sociales, económicos y culturales, derecho a la unidad familiar, a la salud, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la libertad de circulación en el territorio nacional, derecho al trabajo, derecho a la alimentación, derecho a la educación, derecho a una vivienda digna, derecho a la paz, derecho a la personalidad jurídica y derecho a la igualdad.

Tal vulneración se evidencia dadas las circunstancias infrahumanas asociadas a su movilización y su permanencia en el lugar de llegada, las precarias condiciones que deben afrontar quienes son obligados a desplazarse, el peligro que corren sus vidas y su integridad personal, el ambiente intimidatorio que precede y el que acompaña el periodo de desplazamiento y su permanencia en lugares que no son su hogar, su sitio habitual de residencia y trabajo, los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que impide satisfacer sus necesidades más esenciales, la dificultad que tienen un gran número de personas para registrarse como desplazados y acceder a las ayudas pertinentes, eso sin contar con la discriminación que sufren por su condición.

Según Naciones Unidas[1], El 95% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas y el 92% se encuentra en situación de indigencia, por su lado, el 43% de los niños y niñas menores de 6 años desplazados están por debajo del estándar alimenticio mínimo y el 25% de los niños entre 6 y 9 años no asisten al colegio, con estas cifras en mente se tiene que la tasa de mortalidad para la generalidad de la población desplazada es 6 veces superior al promedio nacional.

> Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus 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, 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 el orden público (Congreso de la República, Ley 387 de 1997).

Pese a que las políticas públicas de atención a los desplazados en Colombia se han implementado, los resultados no han contrarres-

1 Programa Mundial de Alimentos. Vulnerabilidad a la seguridad alimentaria a la población desplazada por violencia Colombia, informe 2014.

tado la situación de vulneración de derechos fundamentales y ello se explica en los problemas de capacidad institucional de protección a los desplazados: no existe plan de acción estratégico, no hay metas específicas y determinación concreta de actividades y las funciones y responsabilidades son difusas, lo cual impide un seguimiento eficaz a la gestión y por otra parte, la insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada, que consiste en la escasez de recursos, incumplimiento de las entidades nacionales y territoriales con sus deberes constitucionales, de asegurar la suficiente apropiación presupuestal.

1.1.3. El problema de la tierra en Colombia

Pese a su riqueza en recursos naturales, sus 4.2 millones de hectáreas cultivables, su riqueza hídrica, dos mil novecientos kilómetros de costa sobre los dos océanos, importante riqueza minero energética –el 50% de los páramos del mundo están en Colombia, país que ocupa el segundo puesto del planeta en biodiversidad, por tener la posición geográfica más estratégica del continente– a pesar de todos los atributos mencionados, este territorio padece un importante y único problema que constituye el gran freno al desarrollo económico y social.

Podría empezar por señalarse que de los 4.2 millones de hectáreas de tierras solo el 20%, es decir, el 8.5 millones de hectáreas son para producción agropecuaria y el 80% es decir 33.8 millones de hectáreas de tierra son destinadas a pastoreo de ganado, (las vacas de Colombia son las mejor alimentadas del mundo tienen una hectárea y media para cada una, en Holanda agrupan 140 vacas por hectárea). De las hectáreas cultivables el 7,1 millones de hectáreas son destinadas para productos de exportación (café, palma, azúcar) y el 1.4 millones, son para cultivo de productos para el consumo interno (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2015).

Lo anterior significa que cinco millones de pequeños campesinos producen el 43% de los alimentos que se consumen en Colombia. Esto unido a que el 0.4% de la población del país, posee el 46% de la tierra, según el censo agropecuario (concentración de terrenos en manos de unos pocos). Las víctimas: los campesinos cinco millones de personas viven en condiciones de pobreza y con un 15% de ciudada-

nos analfabetas para no ir más lejos en el campo el 83% de los niños y niñas no son escolarizados, el 80% no termina la secundaria y solo el 1% va a la universidad (DANE, 2016).

En cuanto los servicios públicos el panorama sigue igual de desalentador, el 60% de los campesinos de Colombia no tienen agua, y el 85% no tiene alcantarillado, el 65% de los campesinos nunca ha recibido asistencia técnica, ni maquinaria, ni ayudas económicas para potencializar la actividad agrícola, y el acceso a la salud es precario tanto más que en la ciudad.

Es en este campo donde se vive la guerra, dejando más de seis millones de desplazados, que han emigrado a las ciudades, por la presión de la guerrilla, el paramilitarismo y su confrontación con el ejército (Centro de Memoria Histórica, 2016). Es en el campo donde operan las grandes empresas explotadoras de la riqueza minero energética con las consecuencias medioambientales ya conocidas, ensuciando el agua, perforando la tierra y desplazando a los campesinos, fumigando cultivos ilícitos y lícitos.

Por otro lado está el impacto al ciudadano, Colombia importa a empresas del exterior diez millones de toneladas de alimentos cada año, importa el 99% de los cereales que se consumen, el 80% del maíz, el 50% del arroz y más del 50% de frijol, arveja y lenteja. Asimismo Colombia importa arroz de Estados Unidos, Filipinas y Ecuador, el maíz, viene de Estados Unidos, Canadá y Argentina y el frijol de Canadá. También hay que contar que es Colombia la que importa carne de Estados Unidos y Argentina, (los huevos importados de Alemania y el plátano de Ecuador). Los colombianos compran comida cara porque esta viene del exterior sujeto al dólar. Por esto el problema de la tierra frena el desarrollo económico y social y genera la pobreza y el conflicto armado interno.

Así las cosas, el primer problema para abordar el tema de víctimas de desplazamiento forzado en Colombia es el desarrollo agrario. Los acuerdos de la habana, que impulsan el proceso de paz en Colombia (2016) ratificados por el Gobierno nacional tratan la problemática así:

Primero: Crear un fondo de tierras y distribuirlas para que más campesinos puedan ser propietarios. Las tierras salen de lotes baldíos,

tierras expropiadas por extinción de dominio, y tierras que hacen parte de algunas reservas forestales que perdieron su valor de reserva. Unas se entregarán en forma gratuita y otras a través de créditos y subsidios, generando con ello solución a uno de los problemas de tierras más antiguos de Colombia, claridad sobre los propietarios y las propiedades. Se crearán, de igual forma, organismos especiales para formalizar la propiedad.

Segundo: Implementación de programas de desarrollo rural, se destinarán recursos para capacitaciones, brigadas de atención integral, préstamos, todo con la participación de las comunidades.

Tercero: Transformar la infraestructura nacional para combatir la desigualdad entre el campo y la ciudad construyendo vías y redes eléctricas para aprovechar las tecnologías de comunicación, abrir centros de salud y escuelas, llevar agua potable, etc., es decir ahora sí se usarán los recursos para lo que son.

Las víctimas de desplazamiento hacen parte de la población más vulnerable y es un deber internacional de Estado diseñar medidas para que las víctimas de DDHH superen su condición de vulnerabilidad. Se crean así, en Colombia, mecanismos e instrumentos institucionales y legislativos de política masiva de reparaciones que posibiliten la reglamentación y la organización institucional, para garantizar a las víctimas, medidas de asistencia, de ayuda humanitaria y garantías judiciales en los procesos penales que cursan contra sus victimarios[2], una situación de prioridad nacional.

El Estado parte del reconocimiento de la condición de víctimas, del reconocimiento de las responsabilidades por parte de los agresores, satisfacción de los derechos de las víctimas, participación de las

2 Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Ley 1448 de 2011, LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.

Acto Legislativo 01 de 2012, marco jurídico para la paz, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la [...] terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera.

víctimas en los acuerdos, esclarecimiento de la verdad, reparación de las víctimas, garantías de protección y seguridad, garantía de no repetición, principio de reconciliación y enfoque diferencial de derechos.

La gravedad y magnitud del problema del desplazamiento en Colombia generó lo que la Corte denominó estado de cosas inconstitucional, el cual es un concepto de creación jurisprudencial que se configura cuando se constata una vulneración masiva, repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a una multitud de personas y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural.

1.1.4. Estado de cosas inconstitucional

La Corte Constitucional ha desarrollado, desde 1997, el concepto de Estado de Cosas Inconstitucional con la sentencia SU-559 de 1997. Este consistió en el tratamiento de un estado de cosas contrario a la Constitución Política en temas como la distribución del situado fiscal en materia educativa y en la afiliación de los docentes de las entidades territoriales al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En ese año se dio a conocer dicha figura por primera vez en nuestro país. Posteriormente, en la sentencia T-025 de 2004, se establece dicha noción cuando se comprueba que existe una repetida vulneración de derechos fundamentales a un número significativo de personas, que pueden recurrir a la acción de tutela para obtener defensa de sus derechos, no solo frente a una entidad demandada sino a factores estructurales del Estado.

Es decir, si existe una vulneración repetida a los derechos fundamentales, que afecta a un sinnúmero de personas y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas estructurales y la Corte Constitucional así lo estima probado, declarará la existencia de un estado de cosas inconstitucionales con el objetivo de ordenar mejoras para las personas que han interpuesto acciones de tutela (y las que no lo han ejercido pero están inmersas en la misma situación), para lograr la protección de sus derechos fundamentales.

La Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004, falla la acumulación de 109 procesos de tutela, interpuestas por1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un

promedio de cuatro personas por núcleo y compuesta principalmente por mujeres cabeza de familia, niños, personas de la tercera edad, así como algunos indígenas. Los accionantes se encuentran ubicados principalmente en las ciudades capitales y municipios: Armenia, Calarcá, Cali, Florencia, Girón, Ibagué, Itagüí, Medellín, Neiva, Obando, Pasto, Pereira, Piedecuesta, Popayán, Riohacha, Taminango, y Villavicencio.

La vulneración de los derechos fundamentales, en buena parte, se debe a condiciones de sobrepoblación que fomentan el desempleo, la crisis de la institución de la familia, la precariedad en la educación, la alimentación y la salud, etc. (Cifuentes, 1998). Es decir, es evidente la falla en el cumplimiento de los fines del Estado por parte del gobierno y para el caso especial de los desplazados la Corte Constitucional concluye que por las condiciones de vulnerabilidad extrema de las víctimas de desplazamiento forzado, así como por la omisión reiterada de brindarle protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado los derechos a una vida digna, integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños.

Los derechos fundamentales, estipulados en la Constitución Política, constituyen precisamente una limitación al principio de las mayorías, con el mínimo de garantizar los derechos de las minorías y de los individuos en condiciones de debilidad o vulnerabilidad. En otras palabras, el juez constitucional está obligado a tomar la vocería de las minorías, grupos olvidados y grupos que presentan dificultad al acceder a organismos políticos.

Es por ello que cuando se presenta el Estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional actúa para evitar la vulneración de derechos fundamentales generados a partir de la omisión o la actuación ineficiente del Estado, exigiendo la toma de medidas oportunas y eficaces por parte de las distintas ramas del poder y sus órganos, para la atención y solución inmediata con miras al cese de la amenaza o vulneración.

Tal vulneración de derechos no es imputable a una sola entidad,

sino que todas las autoridades nacionales y territoriales con responsabilidades diversas en la atención de la población desplazada, por acción u omisión, han permitido que continúe y en algunos casos se agrave la vulneración de los derechos fundamentales de la comunidad desplazada.

La Corte Constitucional dispone que el Consejo Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia, "asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de los recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados y redefinir los compromisos después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de manera que sus prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos" (Corte Constitucional Sentencia, T-025/2004).

1.1.5. Presupuestos que determinan el Estado de cosas inconstitucional

De la interpretación integral de las decisiones de la Corte Constitucional, se identificaron como condiciones para que se configure el "estado de cosas inconstitucional" con los siguientes supuestos:

a. Patrón de violaciones graves y sistemáticas: se observó la existencia de un patrón de violaciones graves, sistemáticas y generalizadas de las obligaciones del Estado Colombiano con respecto a los derechos humanos en los establecimientos carcelarios, pues el maltrato por parte de las autoridades judiciales, policiales y penitenciarias hacia las personas en detención claramente constituye una violación a los derechos fundamentales de las personas.

b. Ingobernabilidad y violencia: se constató la falta de capacidad de gestión de los limitados recursos financieros, logísticos y humanos disponibles. A esto se le suma la impresionante corrupción e impunidad del sistema carcelario.

c. Incumplimiento de obligaciones: el Estado colombiano no se compromete seriamente a proteger la vida, la integridad

física, la dignidad ni la seguridad jurídica de las personas, y menos aún de los que se encuentran privados de la libertad, situación que lleva a que no exista seguridad humana de la población general del país.

d. Responsabilidades: la Misión observó que el Estado Colombiano, a través de sus instituciones responsables, no ha adoptado medidas efectivas para resolver las situaciones, ni tampoco ha realizado la debida aplicación de las leyes vigentes y las normativas en cuanto a Derechos humanos se trata.

e. Las autoridades colombianas: constituye un ejercicio de relaciones públicas que esconde la verdadera crisis de los Derechos humanos y fundamentales, pues las instituciones responsables minimizan la situación y realizan manipulaciones de estadísticas.

f. Política Criminal: evidentemente existen problemas sociales y políticos que no se encaran debidamente. Esto da lugar a la sobre-criminalización de conductas, de contravenciones, incremento de penas, aumento de delitos no excarcelables y el agravamiento de penas. Comportamientos que deben ser de un control social, en el cual el Estado colombiano no realiza visitas e incumple con su obligación legal de verificar las condiciones de las penas.

La Corte Constitucional ha estipulado los siguientes factores: a) vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, b) prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos, c) adopción de prácticas como la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado, d) no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos, e) existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, elemento que requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones que exige, a su vez, un nivel de recursos que demanda un importante esfuerzo presupuestal adicional y f) si todas las personas afectadas por el mismo proble-

ma acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Cortés, 2012).

La Corte Constitucional declara formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población desplazada, y adopta los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita competencia y la experticia de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como territoriales, deben adoptar las decisiones que conlleven a superar el estado de cosas inconstitucional.

Ha ordenado la Corte Constitucional, que: se diseñen políticas, planes o programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales, la apropiación de los recursos necesarios para garantizar la efectividad de dichos derechos, la modificación de las fallas de organización y de procedimiento que sean violatorias a la Constitución Política, la modificación del marco jurídico cuyas falencias han ayudado al estado de cosas inconstitucionales y, por último, la realización de los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos fundamentales.

Presupuestos de Estado de Cosas Inconstitucional en el caso de las víctimas del desplazamiento forzado:

1.1.6. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas

Esta vulneración consiste en la amenaza o violación de los derechos estipulados en la Constitución Política a un gran número de personas. Así, por ejemplo: el derecho a la vida, a la integridad física, a la seguridad o a la libertad personal, a la alimentación, a la salud y los derechos de los niños, entre otros.

Según la sentencia SU-559 de 1997, "si el estado de cosas que como tal no se compadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de los derechos fundamentales", es decir, al recibir una acción de tutela, la Corte Constitucional debe verificarla

y realizar la debida notificación de la irregularidad existente. Esta podrá acompañarse, igualmente, de un requerimiento específico dirigido a las autoridades para que realicen acciones y omisiones sobre el caso.

Esto conforma una serie de órdenes que libra la Corte para restablecer el orden fundamental quebrantado, con el propósito de que no exista un obstáculo para los objetivos y planes que formule la Corte Constitucional.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha señalado que la administración goza de discrecionalidad para modificar la ubicación territorial de sus funcionarios para que estos presten un buen servicio. Esta figura se denomina *Ius Variandi*. Esto con el propósito de que no se vea reflejada una masiva vulneración de derechos fundamentales de los ciudadanos, y se contrarreste con la función de la administración pública en tener posibilidades para trasladar a sus funcionarios de acuerdo con las exigencias del servicio.

Por otro lado, la sentencia T-025 de 2004 aborda este presupuesto, señalando que dicha vulneración no es imputable a una sola entidad, sino que todas las autoridades nacionales y territoriales con responsabilidades diversas en la atención de una población, por acción u omisión, han permitido que se agrave la vulneración de los derechos fundamentales.

El estado de cosas inconstitucional tiene así, como objeto, que tanto las autoridades nacionales como las territoriales presten un buen servicio a la población y reajusten su actuación de acuerdo con los compromisos adquiridos por los mandatos constitucionales y legales. Todo ello con el propósito de que estos protejan el goce efectivo de los derechos fundamentales.

1.1.7. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos

Cuando el Estado omite sin justificación constitucionalmente aceptable, tomar medidas frente a la marginación que sufren algunos miembros de la sociedad, la función del juez será ordenar el cumplimiento de los deberes del Estado. No el reemplazo en el ejercicio funcional de

los órganos del poder público.

Esta omisión, se concreta principalmente, en la insuficiencia de recursos destinados a la atención de los diferentes elementos de la política y los problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, la implementación y el seguimiento de la política estatal. Constituye un claro ejemplo de la dificultad de las autoridades al adoptar los correctivos necesarios para evitar una condición de vulnerabilidad de las poblaciones, e igualmente, la presencia de obstáculos administrativos que hacen mayor la ineficiencia de las entidades (Caicedo, 2008).

El juez constitucional debe entonces asegurarse de que se alcance el máximo de protección definida por la constitución y la ley con miras a lograr que los desplazados puedan ejercer realmente sus derechos constitucionales.

La Constitución Política, en sus mandatos constitucionales artículo 2 y 209, impone a las autoridades la obligación de atender las necesidades y hacer efectivos los derechos de las personas, así como asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales y los fines del Estado

1.1.8. Adopción de prácticas inconstitucionales como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado

La sentencia T-068 de 1998 refiere, así, que el objeto fundamental de la acción de tutela es la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados, es decir, procurar un amparo que contenga una orden precisa e imperativa concreta en un plazo estipulado.

Sin embargo, si la situación de hecho se ha superado, es decir, si ya no es actual, el juez no puede proferir una orden que proteja los derechos fundamentales. Por tanto, el fallo no produciría efectos y sería improcedente.

1.1.9. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos fundamentales

En la sentencia T-1695 de 2000, la Corte Constitucional advierte que

al estar frente a un derecho fundamental vulnerado, la competencia del Juez de tutela no es suficiente para determinar la correspondencia de los mismos con el mandato constitucional y legal, toda vez que el legislador, ha creado acciones claras que determinan la concordancia entre un acto determinado y el ordenamiento constitucional y legal, como pueden ser una acción de simple nulidad o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Acciones ante el Contencioso Administrativo, que permiten impugnar ciertos actos, que pueden vulnerar derechos fundamentales.

La Corte Constitucional resalta, por otro lado, que para que los derechos sean efectivos, estos dependen de la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera se refiere al cumplimiento de las determinaciones de la administración, y la segunda a la elección de los medios pertinentes para el cumplimiento de los objetivos. Así, pues, se puede deducir que para el cumplimiento de los fines del Estado, se requiere que la función administrativa sea eficiente para responder a las obligaciones de un Estado Constitucional.

1.1.10. La existencia de un problema social cuya solución implica la intervención de varias entidades

La sentencia T-068 de 1998 advierte que la legitimidad del Estado social de Derecho descansa primero en el acceso y ejecución del poder en forma democrática y, segundo en la capacidad para resolver las dificultades sociales desde la visión de justicia social y el derecho.

Es claro que en Colombia existe una gran cantidad de problemas sociales cuya solución depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, sus fines de servicio a la sociedad. También es cierto, sin embargo, que existen problemas de origen político y administrativo, con tintes de corrupción y burocracia, que hacen que los intereses que se debaten en la administración sean de orden casi particular más que público o de interés general. Esto hace que el ejercicio del gobierno muchas veces no cumpla su función constitucional y genere vacíos o ausencias que terminan en la vulneración de derechos fundamentales.

La Constitución Política estipula, en sus artículos 2 y 209, la orden a las autoridades en el deber de atender las necesidades básicas

de la población. Por lo tanto, las autoridades deben destinar recursos para asegurar el bienestar de las personas y solucionar las necesidades insatisfechas de la población. Esto conlleva que las personas tengan acceso efectivo a los bienes y servicios del Estado.

Por otro lado, es importante anotar que, ante esta problemática, los bienes y servicios deben ser prestados a nivel nacional, sin importar categoría ni grado de desarrollo de municipios o de las regiones. De cualquier modo, lo cierto es que la prioridad es evidente para todas las situaciones y aún más si impera un problema social.

1.1.11. Congestión Judicial si todas las personas afectadas por el mismo problema acuden a la acción de tutela

La Corte Constitucional constata, en la sentencia T-068 de 1998, que ante una situación de una entidad demandada que produce un estado de cosas inconstitucional no solo se afectan los derechos individuales, sino también a todo el aparato jurisdiccional. Es decir, que el aparato jurisdiccional se congestiona y esto afecta la efectividad del oportuno cumplimiento de sus obligaciones. Ahora bien, si la situación de vulneración de derechos ya ha sido solucionada, no se puede proferir un fallo a sabiendas de que este no producirá ningún efecto y la decisión sería improcedente.

1.1.12. Relación entre presupuestos de ausencia de Estado y Estado de cosas inconstitucional

1.1.12.1. Ausencia de Estado

La Corte Constitucional plantea dos supuestos de esta figura: el primero, causado por la ausencia de Estado en los territorios y el segundo, por la presencia del Estado Colombiano como antagonista, es decir, cuando el Estado juega un papel totalmente opuesto a sus metas de protección.

La ausencia de Estado se entiende como la omisión o el olvido del deber constitucional por parte del Estado hacia sus habitantes al no cumplir con sus deberes de protección y cubrimiento de sus

necesidades fundamentales y dar lugar a la vulneración de derechos constitucionales. El Estado entra, así, en esta categoría al no ser eficiente en el cumplimiento de sus deberes constitucionales frente a las necesidades de la población y el cumplimiento de sus fines por lo que el fortalecimiento de la unidad de la nación, en lo que respecta a asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad el conocimiento, la libertad y la paz dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo resulta vital.

Existen diferentes posiciones con respecto a este concepto de ausencia de Estado, pues en Colombia se interpreta de distintas formas; la más común es la no presencia del Estado colombiano, que consiste en la no asistencia o manifestación por parte de este en situaciones que ponen en peligro la integridad de las personas o en presencia de dificultades económicas, políticas y/o culturales. Como presupuestos que determinan la ausencia de Estado tenemos:

En primer lugar, la precariedad o carencia de servicios públicos como una situación o forma de vida, de este modo la pobreza se convierte en un producto de la imposibilidad de acceso o carencia de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas físicas y psíquicas de las personas. Igualmente, la ubicación geográfica se deriva en distintos problemas de las poblaciones debido a sus condiciones geográficas y vías de acceso, es decir, el país requiere de infraestructura vial, interveredal, intermunicipal, entre ciudades, y esta falla afecta a las comunidades más vulnerables lo cual genera aislamiento poblacional. Por otro lado, los manejos irregulares con respecto a los recursos económicos de las entidades territoriales son el resultado directo de la corrupción (Cortés, 2012).

Ahora bien, con respecto a los presupuestos de ausencia de Estado y estado de cosas inconstitucional, existe una relación evidente:

Tabla 1. Relación de los factores que generan ausencia de Estado con la declaratoria de Estado de cosas inconstitucional.

Ausencia de Estado	Estado de Cosas Inconstitucional
1. Ineficiencia en la prestación de servicios públicos.	1. Vulneración masiva de los derechos constitucionales.
2. Ineficacia, ineficiencia e insuficiencia de políticas públicas e institucionales.	2. Prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones.
3. Pobreza, corrupción y ubicación geográfica.	3. La no expedición de medidas legislativas, administrativas y presupuestales.

Fuente: Elaboración propia.

Los fines de la declaración del estado de cosas inconstitucional consisten en introducir medidas de prevención, atención, promoción y estabilización para los ciudadanos, con el propósito de poder mantener el estado de bienestar.

1.1.13. El poder discrecional de la Corte Constitucional en el Estado de cosas inconstitucional

1.1.13.1. Las políticas públicas

Es forzoso aceptar que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación estableciendo las áreas prioritarias. Es así que el Estado no puede satisfacer la dimensión prestacional de los derechos constitucionales de los desplazados, dadas las restricciones materiales y la dimensión del fenómeno de desplazamiento forzado.

Las políticas públicas consisten en "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos" (Pallares, 1988, p. 13), es decir que estas son actuaciones del gobierno para mantener el bienestar de la comu-

nidad, y promover su desarrollo. Es claro que el Estado en ningún caso puede desconocer, lesionar o amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los desplazados.

Los instrumentos que utilizan los diversos Estados en materia de políticas públicas son: los servicios, los recursos financieros y las normas jurídicas. El primero se refiere a la necesidad de un determinado número de personas para la elaboración de las políticas públicas, es decir, personas capacitadas para estudiar las circunstancias que se presenten y que puedan establecer normas para solucionarlas. Los recursos financieros que buscan proveer un mejor desarrollo e implantar políticas beneficiosas para la comunidad y las normas jurídicas, que desempeñan un papel fundamental, pues mediante ellas se autorizan y ejecutan las diversas acciones proyectadas para satisfacer las necesidades de los habitantes.

1.1.14. Las Órdenes de la Corte Constitucional y el estado de cosas hoy

La Corte Constitucional profiere decisiones de ejecución simple, dirigidas a disponer la abstención o la acción, que pueden o deben ser efectuadas por una autoridad sin el concurso de otra y órdenes complejas que involucran a varias autoridades y requieren acciones coordinadas.

Con respecto al tema de la población desplazada, la Corte decide que la Red de Solidaridad Social y las Secretarias de Educación deben realizar acciones para el acceso efectivo a la salud, la alimentación y la educación. Igualmente, ordena que el Consejo Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la Violencia, adopte un programa de acción para corregir los errores en cuanto a la capacidad institucional, así como la realización de acciones destinadas a prevenir que los derechos de los ciudadanos en situación de desplazamiento sean vulnerados. En dicho fallo, la Corte estableció que la Red de Solidaridad Social debía realizar gestiones dentro de un tiempo estipulado para concretar la ayuda humanitaria solicitada por parte de los afectados.

La Corte Constitucional rompe el límite del marco de sus competencias constitucionales y legales en la medida en que evalúa las

circunstancias y problemas de los ciudadanos, elabora una solución y genera políticas públicas en sus decisiones, ya que planifica las actividades o estrategias de cada entidad encargada y determina las acciones que se deben seguir por las mismas (Cortés, 2012, p. 8).

Hoy el panorama no es alentador, hay más de 1.6 millones de desplazados en Colombia, la Misión de la Pobreza y la Desigualdad de Planeación Nacional establece que la situación de los hogares víctimas del desplazamiento en los municipios receptores es más precaria que la que viven en los mismos lugares los pobres urbanos y los hogares indigentes. Ibáñez y Moya (2014) sostienen que:

> Por una parte, el tamaño del hogar, el número de menores de edad y la tasa de dependencia son mayores para los hogares desplazados frente a los pobres urbanos y rurales. De igual forma los hogares desplazados presentan menores dotaciones de capital humano medidas a partir de los años de escolaridad, que los hogares pobres e indigentes (p. 12).

Los niveles de desempleo para los miembros de los hogares desplazados son mucho más altos que los que se tienen para los miembros de familias pobres urbanas y rurales e indigentes urbanos. Para los menores de edad, las bajas tasas de asistencia educativa, los índices de deserción escolar y la presión para vincularse en actividades generadoras de ingresos a una temprana edad, comprometen la posibilidad de que los niños, niñas y adolescentes puedan superar sus condiciones de vulnerabilidad en el futuro y se conviertan, entonces, en mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza.

En materia de salud, se advierte sobre el alto grado de vulnerabilidad y precariedad en la que se encuentran los desplazados en Colombia. Señala que, si bien hay más hogares afiliados al Sistema de Seguridad Social, la salud de la población desplazada se deteriora como consecuencia de la misma situación por la que atraviesan. La conclusión principal es clara: sin una intervención decidida de la sociedad la población desplazada y sus futuras generaciones están condenadas a la pobreza.

Los principales problemas que impiden la eficacia de las leyes y las disposiciones constitucionales tienen que ver con la infraestructura

del Estado y sus responsabilidades, el Estado no cuenta con la infraestructura para la atención las víctimas, existe y existirá, representación política de fuerzas que fueron usurpadoras y que claramente intervienen en los procesos de atención y reparación, las víctimas conviven bajo un alto poder de intimidación, sin adecuada representación legal o asesoría jurídica, todo ello aumenta su estado de vulnerabilidad. Adicionalmente las víctimas no tienen claridad en la ley ni en los procesos, pues hay una falta de acompañamiento a esta población, por lo que, el nivel de impunidad y la convivencia de víctimas con sus victimarios se convierte en el principal obstáculo para la superación de la crisis.

Hasta aquí el texto presenta un panorama de los elementos del estado de cosas inconstitucional según la Corte Constitucional, así como de la situación en la que se encuentra la población desplazada y hace una breve referencia sobre la relación entre el desplazamiento y el conflicto en torno a la propiedad de la tierra, así como la definición de políticas públicas. A través de esta descripción el autor plantea dos discusiones: la primera en relación con el desbordamiento de las funciones a cargo de la Corte Constitucional; el segundo, la imposibilidad de garantizar la dimensión prestacional de los derechos de que son titulares la población desplazada. En este contexto, es necesario explayar y discutir esas afirmaciones, dado que ya se encuentra literatura sobre el tema y es necesario enriquecer tal debate y aportar nuevas perspectivas para abordarlo y defender la postura del autor. Del mismo modo, asegurar la coherencia interna del documento es imprescindible, pues una interpretación del texto en su conjunto puede exponer que mientras por un lado se muestran las graves violaciones a los derechos de los desplazados, por otro, se proponga que las órdenes tomadas por la Corte Constitucional para remediar esa grave situación se basen en una extralimitación de sus funciones y de la debilidad del Estado. Recomiendo que el autor de manera expresa responda a preguntas que pueden surgir en el lector como: ¿Por qué hay extralimitación tratándose de un Estado constitucional y social de Derecho?, y, sobre todo, ¿cuál hubiese sido la manera de impulsar la acción del Estado si no hubiese sido desde la Corte?

Referencias

Aragón, M. (1997). *El Juez Ordinario entre Legalidad y Constitucionalidad*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Arango, R. (2004). *Derecho, Constitucionalismo y Democracia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Bernal, C. (2005). *El Derecho de los Derechos*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Bernal, C. (2006). *El Neoconstitucionalismo a Debate.* Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Bernal, C. (2007). Democracia y Globalización en América Latina. En G. A. Ramírez Cleves (Ed.). *El derecho en el contexto de la globalización* (pp. 219-240). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Caicedo, J. (2008). *Ausencia de estado, hecho que legitima a la Corte Constitucional a fallar fuera de su competencia*. Trabajo de grado, pregrado. Universidad Santo Tomás.

Calderón, F. J. (2008). *Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica*. Málaga. Recuperado de http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/391/index.htm

Cepeda, M. (1993). *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*. Bogotá,Colombia: Presidencia de la República, Consejería para el desarrollo de la Constitución.

Comanducci, P. (2003). *Formas de (neo)constitucionalismo. Un análisis meta teórico*. Madrid, España: Trotta.

Cortés, S. (2012). Poder Discrecional de la Corte Constitucional en el Estado de Cosas Inconstitucional. *VIA IN VENIENDI ET IUDICANDI* Universidad Santo Tomás, 7 (2), 89-106.

Favoreu, L., Aguiar, L. y Rubio, C. (1984). *Tribunales Constitucionales y derechos Fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.

Ferrajoli, L. (2003). Pasado y futuro del Estado de Derecho. En Carbonell, M. (Ed.) *Neoconstitucionalismos*, pp. 13-22. Madrid, España: Trotta.

Fioravanti, M. (1996). *Los derechos fundamentales*. Madrid, España: Trotta.

García Pelayo, M. (1991). *Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.

Guastini, R. (2003). La "constitucionalización" del ordenamiento jurídico: el caso italiano. En M. Carbonell (Ed.). *Neoconstitucionalismo(s),* pp. 55-56, Madrid, España: Trotta.

Ibáñez, A. (2014). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá, Colombia: Ediciones Unidades.

López, D. (2000). *El derecho de los jueces*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Morelli, S. (1997). *La Corte Constitucional. ¿Un Legislador Complementario?* Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Moreso, J. (2003). *Comanducci sobre Neoconstitucionalismo*. Seminario Albert Calsamiglia, Universidad de Pompeu Fabra. Barcelona, España (13-14 de febrero).

Savigny, F. (2004). *Metodología jurídica*. Buenos Aires, Argentina: Valletta Ediciones.

Schmitt, C. (1983). *La defensa de la Constitución*. Madrid, España: Tecnos.

Uprimny, R. (2004). Abierta pero no neutra, Constitución y modelo económico en Colombia. En *Memorias del conservatorio «Diálogo entre abogados y economistas sobre la constitución en el aspecto económico»* (pp. 11-21). Bogotá, Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Zagrebelsky, G. (2002). *El Derecho Dúctil. Ley, Derechos y Justicia*. Madrid, España: Trotta.

2. El desplazamiento forzado en el contexto del conflicto armado. Aproximación a las rutas de atención

Junior Alfredo Rodríguez Ojeda*

* Abogado de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio. Magíster en Gobernabilidad y Democracia, y Docente de tiempo completo de la Universidad Santo Tomás. Miembro del Grupo de investigación "Doctor Angélico" de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio.

Introducción

El desplazamiento forzado en Colombia es un problema transversal y estructural del Estado que ha dejado al descubierto la incapacidad institucional de atender una necesidad de su población, no solo en el sentido de evitar que se generen situaciones de violencia que desencadenen el desplazamiento, sino también por el hecho de la mínima y precaria atención que se genera a quienes fueron objeto de desplazamiento, lo anterior hasta el punto de encontrarse dentro de lo que nuestra jurisprudencia y doctrina ha denominado como *estado de cosas inconstitucional vigente*.

No obstante, el desplazamiento forzoso no puede observarse de manera aislada como simple efecto colateral de situaciones de violencia, pues esto restaría importancia y magnitud al verdadero problema. Por lo anterior, es necesario advertir que este fenómeno debe ser analizado desde diferentes aristas entendiendo, sobre todo, el contexto en el que se desenvuelve, para así conocer sistemática y estructuralmente la relación que se traza en torno a las situaciones del desplazamiento. Lo anterior tendría como fin una comprensión holística de la situación y eventualmente la generación de aportes significativos que contribuyan a hallar soluciones que respondan efectivamente al problema y que, a su vez, generen resultados satisfactorios en cuanto a prevención, atención y reparación se refiere.

Por lo dicho, este apartado se encargará de ofrecer una perspectiva general de la problemática que subyace al desplazamiento en Colombia. Así mismo se establecerán puntos de vista y dimensiones del problema, lo anterior se examinará a propósito del conflicto armado, el cual se precisa como principal foco de situaciones de violencia y hechos victimizantes. De esta manera, se hará especial énfasis en los derroteros institucionales que se siguen para lograr el reconocimiento y eventual atención integral de las víctimas.

2.1. Desplazamiento forzado dentro del contexto de violencia en Colombia

La historia de Colombia nos muestra que el país ha estado atravesado por diferentes etapas de violencia que se reflejan en diferentes ámbitos, puede trazarse su origen desde la época de la Colonia y las luchas independentistas, las cuales dieron paso a enfrentamientos internos, violencia partidista, narcotráfico, guerra de guerrillas, delincuencia común, hasta los más grandes escándalos de corrupción. Todo este panorama marca una lamentable estadística negativa en el Estado colombiano, situándolo bajo la lupa internacional y contribuyendo a la construcción de su imagen como un país inminentemente violento

En este escenario se hace necesario precisar que el concepto de violencia no debe tomarse a la ligera y utilizarse de manera indiscriminada para significar situaciones negativas y reprochables de crimen y/o terror, pues ello sería un irrespeto para aquellos teóricos que han ocupado su tiempo analizando dichos fenómenos a través de la respectiva documentación e investigación que el caso de estudio amerita. Es necesario, entonces, recordar que la violencia no implica estrictamente ataques físicos en contra de una persona o grupo de ellas, sino que su acepción trasciende más allá para la referencia y a modo de ilustrar el presente escrito, se tendrá como valido el concepto de violencia del sociólogo noruego Johan Galtung, quien argumenta que la violencia no se presenta desde un solo foco, sino que se representa en tres distintas esferas: i. Violencia directa, ii. Violencia estructural y iii. Violencia Cultural (Galtung, 1989).

Sobre el argumento particular de Galtung, Calderón Rocha (2009) explica lo siguiente:

> La violencia directa es la violencia manifiesta, es el aspecto más evidente de esta. Su manifestación puede ser por lo general física, verbal o psicológica. La violencia estructural se trata de la violencia intrínseca a los sistemas sociales, políticos y económicos mismos que gobiernan las sociedades, los estados y el mundo. Su relación con la violencia directa es proporcional a la parte del iceberg que se encuentra sumergida en el agua. La vio-

> lencia cultural son aquellos aspectos de la cultura, en el ámbito simbólico de nuestra experiencia (materializado en la religión e ideología, lengua y arte, ciencias empíricas y ciencias formales – lógica, matemáticas– símbolos: cruces, medallas, medias lunas, banderas, himnos, desfiles militares, etc.), que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural.

Teniendo en mente lo anterior, y haciendo especial énfasis en la diversificación de los factores de violencia, podríamos ahondar en la idea de que el Estado Colombiano sufre de multiplicidad de gérmenes de conflicto, por lo que si la meta fuera explicar el contexto de violencia en Colombia, el reto sería, hacer una revisión sistemática del orden social, político, económico, geopolítico, internacional, y en general de todos y cada uno de los elementos que eventualmente incidan en la vida en sociedad y que alteren el funcionamiento normal de la cosa pública en el Estado colombiano; no obstante, al no ser objeto de este escrito hacer una revisión de los elementos de la violencia en Colombia, se bastará con enunciar dicho aspecto y se ahondará con especial interés sobre el tema, sobre todo, si se tiene que las discusiones recientes enfocan su visión entorno a la consecución de la paz, con la anulación de solo algunos convenientemente seleccionados factores de Violencia.

2.2. Conflicto armado interno

Si se considera que este tópico constituye uno de los factores de violencia más importante en Colombia y, sobre todo, uno de los más notorios será posible develar cómo el conflicto armado interno ha impactado al país, de acuerdo con datos estadísticos e históricos ha sido posible respaldar este hecho y dimensionar cómo este fenómeno ha tenido serias repercusiones, específicamente desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad.

De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (2008), un conflicto armado hace referencia a:

> […] enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre las fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el te-

> rritorio de un Estado. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en él deben poseer una organización mínima (p. 6).

Si se expande el argumento de la Cruz Roja, se tiene que un conflicto armado existe, siempre que se cumplan dos variables: i. la existencia de confrontaciones en el interior de un Estado y ii. que estas confrontaciones tengan una relevancia o magnitud significativa, es decir, que se trate de hechos sucesivos o sistemáticos y no simples hechos aislados.

Con respecto al segundo tópico, la doctrina ha señalado que los enfrentamientos "deben conducirse por la fuerza de las armas y presentar una intensidad tal que, por lo general, el Gobierno tenga que emplear a las fuerzas armadas contra los insurrectos en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía" (Schindler, 1979).

En vista de lo anterior, es posible decir que el conflicto armado en Colombia tiene una vigencia de más de 60 años, las raíces de esta problemática pueden ser halladas en la década de los años 30 (Ríos Sierra, 2016), y seguramente se derivan de la multiplicidad de antecedentes de orden social y/o económico, dentro de los que no se puede descartar la falta de oportunidades de participación, opciones políticas, desplazamiento y opresión de minorías (Medina, S.F.).

Del conflicto armado en Colombia han sido protagonistas las dos guerrillas más longevas de América latina: el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), que a lo largo de décadas han pasado por diferentes escenarios y han mutado su ideología y sus estructuras para adaptarse (Giraldo Ramirez, 2015) haste el punto de que, por un lado, terminado el año 2016, las FARC-EP y el Gobierno colombiano han suscrito un acuerdo que concluye con sus enfrentamientos, en miras de una desmovilización masiva, y por otro, iniciando el año 2017, el ELN y el Gobierno, iniciaron diálogos formales para conseguir el mismo objetivo. Lo anterior hace explícito el hecho de que cuando se refiere al término *conflicto armado* se refiere también a un fenómeno de variación constante. No obstante, a pesar de que la teoría nos entregue algunas herramientas metodológicas para su estudio, el

análisis de este fenómeno es permanente, por lo que corresponde al científico social no quedarse con una sola visión de las circunstancias del tiempo y modo del desarrollo del conflicto.

Es necesario, entonces, mencionar, que los grupos anteriormente mencionados, no son los únicos actores del conflicto, a ellos se deben sumar otros grupos como los "paramilitares, cárteles de la droga, guerrillas urbanas o de reivindicación indígena, además de bandas criminales" (Ríos Sierra, 2016).

El conflicto armado interno del que adolece el Estado colombiano ha puesto al país en una situación de gran tensión internacional, por lo que este se ha convertido en objeto de diferentes manifestaciones de la comunidad, en síntesis, es posible decir que en este ámbito no es de recibo el hecho de que en un país se conviva en medio de un conflicto armado; solo por mencionar un pronunciamiento, la organización Amnistía Internacional en su informe mundial del año 2016, al referirse a Colombia, señala que "el conflicto armado continuaba afectando enormemente los derechos humanos de la población civil, especialmente los de las personas que vivían en zonas rurales" la situación expuesta debe preocupar al Estado Colombiano, que tendrá que enfocar sus esfuerzos por cambiar la percepción del país ante el escenario global.

2.3. Víctimas del conflicto

Por su naturaleza, el conflicto armado interno trae efectos negativos al Estado colombiano, lo que afecta todas sus esferas de acción. Sumado a lo anterior, el conflicto impacta los sectores políticos, económicos y sociales, cosa que termina por comprometer la institucionalidad del Estado.

Vale recordar que es el Estado en todo su conjunto el que recibe todos los efectos colaterales del conflicto armado; no obstante, quien se ve directamente afectada es la población civil, pues esta recibe los efectos del conflicto interno.

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas de la Unidad de

Atención y Reparación Integral a las Víctimas[1] son múltiples los hechos que pueden ser considerados como victimizantes.

Por esta misma razón es necesario precisar que para que una persona sea considerada víctima dentro de nuestro actual sistema normativo debe ser doliente de un hecho victimizante, necesariamente producido por una situación de conflicto armado, lo anterior en atención al artículo 3 de la ley 1448 de 2011 que reza lo siguiente:

> Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º 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 (Ley 1448 de 2011, Art. 3).

En el sentido anterior, para nuestro ordenamiento jurídico es requisito *sine qua non* que las afectaciones o los daños producidos no se hayan causado por el trámite normal de la vida en sociedad, en cualquiera de sus esferas, si no que dichos ataques fueran generados en ocasión al conflicto armado por violación a las normas de Derecho Internacional Humanitario.

Así mismo se requiere que los hechos que hayan producido el daño, tuvieran lugar en periodos posteriores al 01 de enero de 1985. Sobre esa limitante temporal se pronunció la Corte Constitucional avalando dicha disposición, en el sentido de advertir que en cabeza del legislativo estaba la potestad de restringir temporalmente el ámbito de aplicación de sus normas. Advierte también la Corte Constitucional que dicho criterio correspondió a un tema de sostenibilidad Fiscal[2] el cual garantizó la administración efectiva de los recursos, por

---

1 Se trata de una Unidad Administrativa Especial vinculada al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuyo objetivo es liderar acciones del Estado y la sociedad para atender y reparar integralmente a las víctimas y así contribuir a la inclusión social y a la paz.

2 La sentencia C-250 de 2012 advierte que la sostenibilidad fiscal: "Se trata de un criterio de naturaleza constitucional que reconoce la escasez de los recursos públicos y pretende asegurar las condiciones para que el Estado garantice la pres-

lo que si alguna persona fue objeto de un perjuicio a causa del conflicto, antes del 01 de enero de 1985, ya sea individual o colectivamente, el mismo será reconocido como víctima, con la especialidad de que no será atendido o reparado de manera patrimonial que implique un gasto presupuestal del Estado (Sentencia C-250 de 2012).

Manifiesta la Corte Constitucional:

> […] las víctimas anteriores a ese periodo resultan cobijadas por otro tipo de medidas de reparación, señaladas en el parágrafo cuarto del artículo tercero de la ley, a saber: el derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas (Sentencia C-250 de 2012).

Como se anota, el ordenamiento jurídico colombiano simplemente pone de presente una limitante en temas de contexto y tiempo, dejando abierta la posibilidad de que el daño sea generado por cualquier hecho de cualquier naturaleza, por ende, son múltiples la situaciones que están llamadas a ser reconocidas como aquellas causantes de la afectación a las víctimas, por ejemplo, el ejercicio de identificación de las víctimas, consiste en relacionar los actores y factores que rodearon un daño o que eventualmente causaron un dolor.

No obstante, por medio de la implementación de la política de atención a Víctimas del Conflicto se ha categorizado un listado de hechos en los cuales encajan las conductas que se desarrollan dentro del conflicto y que generan daños a las poblaciones que se consideran víctimas. Esta categorización no ha partido de ningún desarrollo normativo, ni pretende excluir alguna actuación productora de daño, simplemente la práctica socio-jurídica que ha acompañado el proceso de ejecución de la ruta de atención ha permitido hacer dicha estandarización. Por tanto, a estas conductas se les ha reconocido con la denominación de *hechos victimizantes*.

---

tación y el disfrute del conjunto de derechos reconocidos en la Constitución, en el marco del cual se desarrolla el proceso democrático de fijación de prioridades y de adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas, sin desconocer, en ningún caso, los derechos reconocidos en la Constitución".

A continuación se escriben los hechos victimizantes que han sido catalogados e incluidos en el Registro Único de Víctimas, frente al cual se encuentra el número total de personas que han sido víctimas por causa de los hechos relacionados.

Tabla 1. Listado de Hechos Victimizantes

Hecho Victimizante	Personas
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	4.779
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	94.244
Amenaza	335.559
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	18.379
Desaparición forzada	165.660
Desplazamiento	7.083.118
Homicidio	981.718
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	10.883
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	109.352
Secuestro	34.564
Sin información	44
Tortura	10.231
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	8.091
Total	8.856.622

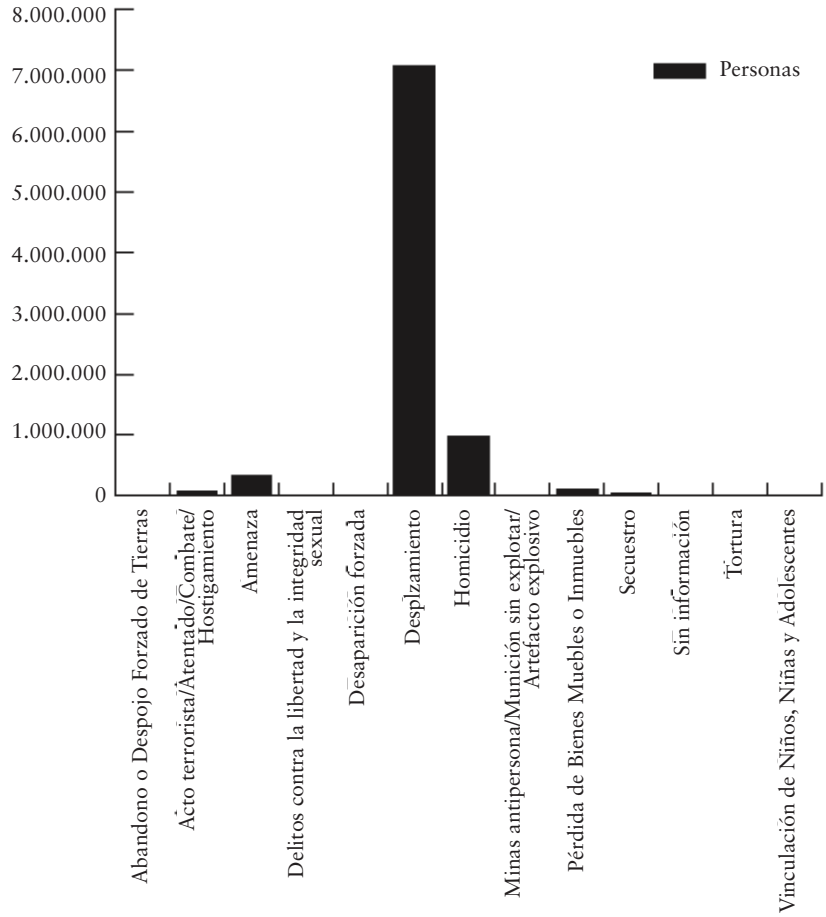
Fuente: Registro Único de Víctimas (Fecha de corte 01 de enero de 2017).

Es necesario mencionar que la anterior lista no restringe la posibilidad de que existan otros hechos victimizantes, por ello, si alguna persona considera que, como consecuencia directa o indirecta del conflicto armado se logró configurar una nueva actuación diferente que causó una afectación a nivel personal o colectivo, esta será considerada dentro del Registro Único de Víctimas siempre que cumpla con los requisitos contextuales y temporales.

De las cifras antes mencionadas en las que se muestra la totalidad de víctimas en cada uno de los hechos victimizantes se evidencia la indudable superioridad que en cifras obtiene el desplazamiento en

contraste con las otras actividades que a causa del conflicto ocasionan daño a las personas en Colombia, en el siguiente gráfico se puede detallar la proporción mencionada.

Gráfica 1. Hechos Victimizantes.



Fuente: Recuperado de Registro Único de Víctimas (Fecha de corte 01 de enero de 2017).

Es menester hacer énfasis y aclarar que todos los hechos victimizantes reflejan una realidad compleja, por tanto, aunque en proporción el desplazamiento es el hecho con mayor incidencia que deja el conflicto armado esto no le debe restar importancia a las demás

situaciones que aquejan al resto de la población sometida también al mismo flagelo del conflicto. Como puede advertir la razón y el sentido común cada uno de los hechos victimizantes anotados trae consigo escenarios trágicos para quienes los han sufrido, por lo que, resulta imperioso que a partir de esa realidad, se nutran las ciencias sociales, puesto que estas pueden poner en evidencia el estado actual de nuestra sociedad y de ese modo evaluar las alternativas más pertinentes para buscar una solución.

Al ser objeto de este documento advertir el contexto en el que se desarrolla el desplazamiento dentro del conflicto armado colombiano, no nos detendremos a revisar cada uno de los hechos victimizantes; sin embargo, y para una mejor ilustración, se dispondrá del anexo 1, en el que con base en documentación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se explicará en que consiste cada uno de los hechos victimizantes.

A manera de conclusión parcial, es posible enunciar que a pesar de la importancia y la magnitud de abordar un análisis sobre el desplazamiento y todo lo que este implica en Colombia, este fenómeno es solo un eslabón de una larga cadena de problemas y dificultades que se acendran en la complejidad de la sociedad colombiana, la cual carga sobre sí un problema de mayor relevancia que es el conflicto armado. Es necesario tener en cuenta la manera en la que el conflicto interno impacta negativamente al Estado y despliega un sinnúmero de violencias sobre las personas.

En razón de lo anterior, se tiene que Colombia ostenta el penoso segundo lugar en cifras de desplazamiento interno después de Sudán lo que ha contribuido a que los índices de desigualdad, pobreza y miseria se incrementen de manera considerable (Ibáñez, 2008). Lo anterior ha ocasionado que se aborde el problema como una situación social, pues se cree que a estas personas se les debe brindar ayuda por caridad y comprensión en consecuencia al infortunio del destino que sufrieron. No obstante, por otro lado, lo que esta situación refleja es que hemos dejado a un lado la realidad que nos indica que estas personas no son sujetos de necesidades o de ayuda, sino sujetos de derechos (Corredor, 2010) a los cuales el Estado debe respaldar y asegurar el goce efectivo de todas las prerrogativas sociales con las que cuentan.

La anterior situación se agudiza debido a que, como lo advierte Mendoza Piñeros, un aproximado de 30% de los desplazados aún no se encuentran reconocidos como tal, por no haber realizado el reporte correspondiente o por estar en trámite su inclusión (Mendoza, 2012).

En todo caso, el Estado Colombiano, debe responder efectivamente a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional a efectos de atender a la población desplazada víctima del conflicto armado y generarle la respectiva satisfacción de sus necesidades y asimismo la promoción y restablecimiento de sus derechos.

2.4. Ruta de Identificación de las Víctimas para proceder con su atención (ley 1448 de 2011)

Luego de conocer el contexto y generalidades del desplazamiento en Colombia, resulta necesario abordar un ámbito más procedimental y acercarse al estudio teórico normativo que corroborará cuál es el mecanismo institucional para acceder a la ruta de ayuda de la población desplazada en Colombia.

Existen muchas normas que desarrollan las rutas de atención y los derechos y garantías de las personas que han sido víctimas del conflicto. Lo anterior gracias a que el ordenamiento jurídico colombiano no ha anulado 100% su responsabilidad de atender a esta población. Sin embargo, es claro que para iniciar cualquier actuación tendiente al restablecimiento de derechos de las personas víctimas del Conflicto debe conocerse el marco normativo sobre el que se soporta toda la política pública de atención a las víctimas del conflicto. Con el ánimo de entregar información oportuna y completa, en el anexo 2 de este escrito se tendrán, en lo relacionado con el desplazamiento, cuadros con las normas y su descripción, organizadas según su jerarquía y cronología.

De acuerdo con la ley 1448 de 2011, las personas en condición de desplazamiento podrán hacer efectiva la materialización de sus derechos por medio de una ruta de atención, asistencia y reparación integral establecida en dicha ley y sus complementos:

> El primer paso para acceder a estas rutas de atención es lograr que la persona que ha sido objeto de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado sea incluida en Registro Único de Víctimas. Este registro cumple una doble función, por un lado, abre la puerta a las víctimas al institucionalismo, logrando mostrar que existe un camino diseñado para la atención de sus necesidades y promoción de sus derechos, y por otro lado organiza la información para que las actuaciones del Estado respondan a criterios de eficiencia, orden y control. De esta manera, se puede definir el Registro Único de Víctimas (RUV) como: Un instrumento que permite la identificación de la población víctima del conflicto armado en los términos del artículo 3 de la ley 1448 de 2011, que facilita el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos de las víctimas (Corporacion Viva la Ciudadanía, 2013).

Para lograr la inclusión en el RUV, las personas que se consideren afectadas por las condiciones del conflicto armado deberán rendir una declaración, bajo la gravedad del juramento, ante el Ministerio Público, en la que deberán contar todas las condiciones de tiempo, modo y lugar que rodearon el hecho victimizante que están declarando. Dicha declaración tendrá que ser recibida por los Personeros Municipales o por los Defensores del Pueblo, quienes actualmente disponen de unos formatos preestablecidos en los que se consignara todo lo que la víctima relate. Durante el procedimiento deberá garantizarse la comodidad para la víctima en temas de confidencialidad, seguridad y cualquier otra circunstancia que haga que la declaración se realice en forma fluida, sin ningún tipo de temor o presión hacia el declarante.

Una vez terminada la declaración se le entregará a la víctima un consecutivo del formato en el que fue realizada la declaración.

Es fundamental recordar que el término para realizar la declaración es de 4 años contados a partir de la entrada en vigencia de la ley. De no efectuarse dentro de dicho término podrá hacerse y el ministerio público deberá recibirlas normalmente, pero solo será tenida en cuenta –y el declarante estará llamado a incluirse en el Registro Único de Víctimas– si se logra establecer que la no realización de la

declaración en el término correcto obedeció a una circunstancia de fuerza mayor, concepto que es desarrollado por la propia UARIV en su *Guía interinstitucional para la atención a las víctimas del conflicto armado* cuando menciona lo siguiente:

> *Fuerza mayor*: Acaecimiento externo a la actividad de quien produce el daño; y señalando, en términos generales, que la irresistibilidad es el criterio fundamental determinante de la fuerza mayor. El Consejo de Estado asimila el acto terrorista a un evento de fuerza mayor, por tratarse de un hecho externo, irresistible e imprevisible, al menos en sus efectos.
>
> *Caso fortuito:* Suceso interno que se da dentro del campo de actividad de quien produce el daño. La imprevisibilidad es el criterio fundamental determinante en el caso fortuito (Unidad de Víctimas, 2012).

El desarrollo de los conceptos precitados el Consejo de Estado, estableció que:

> Debe tenerse en cuenta, además, la distinción que doctrina y jurisprudencia han hecho entre la fuerza mayor y el caso fortuito, que, adquiere su mayor interés, dentro del marco de la responsabilidad por riesgo excepcional. Se ha dicho que la fuerza mayor es causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño. El caso fortuito, por el contrario, proviene de la estructura de la actividad de aquél, y puede ser desconocido permanecer oculto, y en la forma que ha sido definido, no constituye una verdadera causa extraña, con virtualidad para suprimir la imputabilidad del daño (Sentencia del 16 de marzo de 2000).

Teniendo en mente lo anterior, si la declaración es o será dada con posterioridad al 10 de junio del 2015, deberá tenerse en cuenta que la misma será extemporánea y que por ende debe presentarse y sustentarse el argumento de fuerza mayor como la causante de la restricción de la declaración en el tiempo indicado por la norma.

Es necesario advertir que en caso de que existan varias víctimas dentro de un mismo núcleo familiar no será necesaria la declaración de todas ellas, sino que bastara con que realice lo propio el jefe del hogar y que en la declaración logre identificar planamente todas las víctimas dentro de su familia.

Una vez el Ministerio Público tenga la declaración rendida por la víctima deberá remitirla a la UARIV, en donde se realizará el respectivo análisis de su contenido y a través de acto administrativo motivado el Director Técnico de Registro y Gestión de la Información dispondrá de la inclusión del declarante al Registro Único de Víctimas, y al reconocimiento del respectivo hecho victimizante junto con los miembros de su hogar, si fuere el caso.

No obstante, en el evento de que la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información de la UARIV advierta que no se cumplen los requisitos para realizar la inscripción en el Registro Único de Víctimas, así lo manifestará a través de acto administrativo motivado, el cual será sujeto de recurso de reposición que resolverá el mismo, y en subsidio el recurso de apelación que resolverá el director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

A pesar de que no existen requisitos establecidos, rigurosos o estrictos que determinen si una persona es una víctima y que por ende debe ser reconocida como tal, se debe, también, tener en cuenta que la redacción del concepto de víctima dispuesto en la ley 1448 de 2011 permite un sin número de posibilidades, lo cierto es, que debería ser reconocida como víctima aquella persona que haya sufrido algún daño por causa del conflicto armado, de suerte que esta situación genera una dualidad entre discrecionalidad y responsabilidad del funcionario encargado de decidir sobre la incorporación o no en el Registro Único de Víctimas.

Es por lo anterior que cobra relevancia el hecho de disponer de profesionales íntegros con criterio jurídico y social que respondan a las necesidades sociales e institucionales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que producto de la ambigüedad del concepto de víctima del que dispone la ley, se permite que personas que no han sido víctimas del conflicto armado pretendan engañar al sistema y acceder a los beneficios que a las víctimas se les entrega, así como personas que en efecto han sufrido las inclemencias

del conflicto armado y que no cuentan con los medios necesarios para probar tal condición.

Siempre habrá un porcentaje de error, aunque sea mínimo. Por ello, el sistema debe blindarse y lograr eficiencia en el ejercicio de incorporación y de atención a las víctimas.

En todo caso, cuando el declarante, ha sido incluido en el Registro Único de Víctimas, es el momento cuando se le activa la oferta institucional que ofrece el Estado para la atención y reparación de su hecho victimizante.

De manera general, la política pública de atención a las víctimas a la cual puede acceder una persona con esa calidad, tiene su actuar en cuatro escenarios los cuales son progresivos y no se excluyen entre ellos. En una primera medida se activa el componente de *prevención y protección*, luego tienen lugar las medidas de *atención y asistencia;* posteriormente se debe ocupar de la *reparación integral,* si es el caso, y por último garantizar que la víctima conozca la *verdad*, que haya *justicia* y prerrogativas que supongan la *no repetición* (Unidad de Víctimas, 2016).

Referencias

Amnistía Internacional (2017). Reporte anual. Recuperado de https://www.amnesty.org/es/latest/research/2016/02/annual-report-201516/

Calderón Concha, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista paz y conflicto* (2), 60-81.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2008). *¿Cuál es la defnición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?*

Consejo de Estado. Sentencia del 16 de marzo de 2000, Exp. 11.670, C.P. Alier Eduardo Hernández Enriquez.

Corporación Viva la Ciudadanía (2013). Ruta de derechos de las víctimas,

ley de víctimas y restitución de tierras, decretos regamentarios y decretos para etnias. Bogotá, Colombia: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Galtung, J. (1989). *Violencia Cultural*. Bizkaia, España: Gernika Gogoratuz.

Giraldo Ramírez, J. (2015). *Las ideas en la guerra: Justificación y crítica en la Colombia contemporánea*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.

Ibáñez, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Medina, M. (S.F.). *Algunos Factores de violencia en el sistema político Colombiano1930-1986*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Mendoza, A. M. (2012). El desplazamiento Forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Revista de economía institucional*, *14* (26), 169-202. Recuperado de http://www.economiainstitucional.com/pdf/no26/amendoza.pdf

Ríos Sierra, J. (2016). *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Madrid, España: Catara.

Schindler, D. (1979). The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva. *Collected Courses of the Hague Accademy of International Law*, 163.

Unidad de Víctimas (2012). *Guía interinstitucional para la atención a las víctimas del conflicto armado*. Bogotá, Colombia: Scripto S.A.S.

Unidad de Víctimas (2016). *Orientaciones para la incorporación estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de tierras en los planes territoriales de desarrolllo 2016-2019*. Bogotá, Colombia. Recuperado de https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartillapddl290116.pdf

Anexo 1

Definiciones de los hechos victimizantes Basado en: "Protocolo para la elaboración de la bitácora diaria de eventos"

Recuperado de http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/protocolo-bitacora-diaria-de-eventos-v1.pdf

Actos de terrorismo: Ataques indiscriminados o excesivos que hacen de la población civil objeto de represalias, actos o amenazas de violencia y cuya principal finalidad es buscar el terror de los civiles.

Amenazas/Intimidaciones: Anuncio o indicio de acciones que puedan llegar a causar daño a la vida, integridad, libertad o seguridad de una persona o de su familia. La amenaza puede ser directa cuando está expresamente dirigida contra la víctima o indirecta cuando se presume inminencia de daño como resultado de situaciones emergentes en el contexto de la víctima. La amenaza está constituida por un hecho o una situación de carácter externo y requiere la decisión o voluntad de causar un daño.

Violencia sexual: Todo acto que atente contra la dignidad y la libertad de una persona mediante el uso de la fuerza física, psíquica o moral con el propósito de imponer una conducta sexual en contra de la voluntad de la víctima. Corresponden a formas de violencia sexual –cometidas con ocasión del conflicto armado interno– el acceso carnal violento, la esclavitud sexual o la prostitución forzada, igualmente son tomadas como formas de violencia sexual la esterilización y el aborto forzados, entre otros.

Desaparición forzada: Refiere al hecho en el cual un particular que, perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley o en calidad de servidor público, someta a otra persona a la privación de su libertad, cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la

negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola, en cambio, del amparo de la ley.

Desplazamientos forzados: Acción en la que una persona o comunidad se ve 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.

Homicidios: El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, ocasione la muerte de persona protegida, integrantes de la población civil, personas que no participan en hostilidades y los civiles en poder de la parte adversa, heridos, enfermos o náufragos puestos fuera de combate, personal sanitario o religioso, periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados, combatientes que hayan depuesto las armas por captura, rendición u otra causa análoga, quienes antes del comienzo de las hostilidades fueren considerados como apátridas o refugiados.

Minas antipersonal y Municiones abandonadas sin explotar: Es la acción en la que un grupo armado instala manualmente, sobre o cerca de la superficie del terreno o de otra superficie cualquiera, un artefacto explosivo que detona o explota por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona o de un vehículo, o que por el contrario es accionado a distancia. Se identifican dos tipos de eventos por Minas Antipersonal y Municiones Abandonadas sin Explotar.

- **Por accidente:** Se entiende un acontecimiento indeseado causado por minas antipersonal o municiones sin explotar que causa daño físico y/o psicológico a una o más personas.

- **Por incidente**: Se entiende un acontecimiento relacionado con minas antipersonal o municiones sin explotar, que puede aumentar hasta un accidente o que tiene el potencial para conducir a un accidente.

Ataques a bienes civiles: Toda acción que afecta de manera directa los bienes que no son objetivos militares, que por su naturaleza, ubicación, destinación o utilización no constituyen una contribución efectiva a la acción militar. En esta categoría se incluyen ataques contra los bienes e inmuebles públicos y particulares.

Secuestros: Delito contra la libertad de las personas. Consiste en su apoderamiento, privación de la libertad o retención en contra de su voluntad por medio de la violencia, intimidación o engaño para obtener un provecho, extorsionar o forzar la voluntad ajena.

Tortura: Todo acto por el cual se inflijan intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin, en particular de obtener de ella o de un tercero información o una confesión; castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que haya cometido; intimidar o coaccionar a esa persona o a otras.

Reclutamiento y Utilización de niños, niñas y adolescentes: Hecho en el cual, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, se reclute menores de dieciocho (18) años o se les obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas.

Anexo 2

Normas relacionadas con la atención y reparación de las Víctimas del Conflicto

Recuperado de https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Normatividad.aspx

1. LEYES	
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.
1190 de 2008	Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.
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.

2. DECRETOS	
Año 2000	
Decreto 2569	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2007	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.
Decreto 2131	Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Año 2005	
Decreto 250	Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.
Año 2009	
Decreto 1997	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2965	Por el cual se reglamenta el artículo 6 de la Ley 1190 de 2008 y modifica parcialmente el Decreto 2675 de 2005.
Año 2011	
Decreto 4633	Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas.
Decreto 4634	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano.
Decreto 4635	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
Decreto 4800	Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 4829	Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.
Año 2012	
Decreto 0790	Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Año 2014	
Decreto 1377	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2569	Por el cual se reglamentan los artículos 182 de la Ley 1450 de 2011, 62, 64, 65, 66, 67 Y 68 de la Ley 1448 de 2011, se modifican los artículos 81 y 83 del Decreto 4800 de 2011, se deroga el inciso 2°del artículo 112 del Decreto 4800 de 2011.
Año 2015	
Decreto 2460	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

3. RESOLUCIONES	
Año 2015	
Resolución 00351 de 2015 - Unidad para las Víctimas	Por la cual se desarrolla el procedimiento para la entrega de atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV.
Resolución 01126 de 2015	Por la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado.
Año 2016	
Resolución 289 de 2016	Por la cual se define el proceso de aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia, en la estrategia de corresponsabilidad para la vigencia 2016.

3. La influencia del derecho internacional público en disposiciones sobre el desplazamiento forzado en Colombia

Andrés Felipe Cruz Téllez[*]
Paula Alejandra Sandoval Arango[**]

[*] Abogado de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio. Miembro del Grupo de investigación "Doctor Angélico" y Coordinador de investigación de la Facultad de Derecho de la misma universidad.

[**] Estudiante de Derecho de la Universidad Santo Tomás. Diplomado en Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario ante Altas Cortes y Tribunales Internacionales de la misma universidad. Miembro del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta y del Semillero de investigación de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio.

3.1. Derecho internacional y Derecho interno

Es bien conocida la diferencia que se establece entre el orden jurídico internacional y el orden jurídico interno. Los elementos que diferencian ambos órdenes tienen relación directa con la autonomía de la voluntad y el consenso con la que se crea el derecho internacional por parte de los sujetos de la sociedad internacional.

En efecto, dado que son los sujetos de derecho internacional desde su concepción clásica: los Estados, quienes mediante la expresión de su voluntad a través de quienes están facultados por el derecho interno para obligarlos, y desde antaño por la costumbre, basándose en el principio de igualdad soberana, manifiestan su intención en obligarse por un tratado para darle vigencia y rigor en derecho positivo a un conjunto de principios, anteriores al derecho mismo, y a costumbres, que en lo sucesivo regirán sus relaciones.

Consecuencia de esa voluntariedad constitutiva del derecho internacional es que no haya un órgano, por así decirlo, que se dedique a expedir las normas que regirán las conductas de los sujetos que interactúan en la comunidad internacional. En otras palabras, no hay en derecho internacional un legislativo que se dedique a dotar de calificación jurídica los hechos o actos jurídicos que realicen los sujetos de derecho internacional: Estados, Estado Vaticano, grupos reconocidos como beligerantes, la Orden de Malta, la Cruz Roja, el individuo y las organizaciones internacionales.

En esa misma dirección, no hay un juez automático que sancione a un sujeto de derecho internacional que incumpla alguna de las normas dadas de forma bilateral o plurilateral. Es que, en efecto, el juez que vaya a operar en la resolución de un conflicto suscitado entre dos Estados con ocasión de la celebración de un tratado debe, al menos en principio, y generalmente, estar autorizado por los mismos sujetos del asunto para poder actuar. No funciona en la justicia, en el ámbito del derecho internacional público, un juez, como funciona en el derecho interno, en el que los sujetos están sometidos a la autoridad del Estado frente al cumplimiento de las leyes.

Luego, lo que alguien podría preguntarse es ¿cómo puede ser obligado un sujeto de derecho internacional a cumplir un deber contraído con otro sujeto? ¿Quién está legitimado para exigir su cumplimiento? Pese a no ser en estricto sentido el objeto de este estudio, vale la pena tener presente que el Estado que viola las obligaciones contraídas en la comunidad internacional puede ser obligado a cumplir solamente cuando otro u otros Estados que hayan resultado afectados por el ilícito exijan la responsabilidad del Estado infractor ante el juez que previamente haya sido reconocido en el instrumento base de la relación. Con todo, hay que tener en cuenta que cuando se trata de obligaciones cuyo cumplimiento es esencial para para la comunidad internacional cualquier Estado podría tener interés en exigir el cumplimiento de obligaciones violadas. Adicionalmente, de acuerdo con Fernández Tomás, Sánchez Legido, Ortega Terol y Forcada Barona:

> En muchas situaciones de conflicto la respuesta inicial frente a una infracción de la norma es una respuesta individual adoptada dentro del marco de la *autotutela* de sus intereses por el propio Estado perjudicado. De ahí la consideración especial de las *contramedidas* en el marco de la responsabilidad internacional, pues ante la dificultad para llevar a cabo una respuesta institucionalizada, el sistema permite esas respuestas individuales con ciertos límites (2011).

Por su parte, la creación del derecho dentro de un Estado en particular también corresponde a la voluntad unilateral. Diferenciándose entonces el proceso de creación de normas con el de derecho internacional en que este es un derecho de coordinación, de consenso; y el derecho interno, al ser el Estado el creador por su voluntad unilateral mediante el procedimiento legal establecido, se torna en un derecho de subordinación en el que el legislativo del Estado, investido por la Constitución y la ley, profiere las leyes, y un órgano judicial automático dotado de poder, constitucional y legalmente, aplica las normas.

Ahora bien, expuesto brevemente el carácter de voluntariedad del derecho internacional, es pertinente hacer unas breves consideraciones acerca de la autonomía normativa: la validez, la eficacia y

la oponibilidad de las normas producidas por el Estado y de las que siendo externas llegan a determinado ordenamiento jurídico.

Por regla general, cada Estado en virtud de su autodeterminaciónes el único capaz de emitir normas dotadas de validez y de eficacia dentro de su ordenamiento jurídico. No obstante, surge una excepción cuando se presentan normas de origen externo al Estado, más exactamente, de las normas provenientes del derecho internacional público, las cuales no son, en estricto sentido, producidas por el Estado.

Las normas provenientes del derecho internacional público son admitidas por el orden jurídico interno de un Estado cuando son incorporadas al ordenamiento jurídico cumpliendo con el procedimiento que este establece, puesto que de esa forma las normas internacionales tendrán validez y eficacia en el derecho internacional y en el interno; mas, si la incorporación no se realiza conforme al ordenamiento jurídico lo mande, las normas internacionales, aunque el Estado haya participado en su formación en la comunidad internacional (coordinación), tendrán únicamente eficacia en el ámbito del derecho internacional. Asimismo, las normas de derecho interno de un Estado no le son oponibles a otro Estado si no han sido producidas conforme a como lo indica el derecho internacional, y a su vez las normas de derecho internacional no serán oponibles al Estado que no haya expresado en debida forma su intención de obligarse por ella.

3.2. Teorías acerca de la relación entre derecho interno y derecho internacional

Los problemas producidos por la existencia de dos ordenamientos jurídicos, el internacional y el interno de cada Estado, normativa interna y externa, ha abocado a la doctrina a referirse al respecto partiendo de dos teorías, la dualista y la unitaria, cada una con sus exponentes más representativos.

3.2.1. Teoría Dualista

El dualismo, con Triepel en el siglo XIX y Anzilotti a principios del siglo XX, expone la imposibilidad de un choque entre el ordenamiento

jurídico internacional y el interno, pues ambos son autónomos: van en vías diferentes. A ese respecto sostiene Valencia Restrepo (2005), citando a los referidos autores, que "el derecho internacional y el derecho interno se diferencian radicalmente por los destinatarios y las fuentes formales de sus respectivas normas" (p. 209). En ese sentido, si se diferencian en esos dos factores no puede haber relación entre los dos ordenamientos.

Aún más, sostienen los partidarios de la teoría dualista, según Fernández Tomás, Sánchez Legido, Ortega Terol, y Forcada Barona (2011) que

> En el ámbito interno, el juez ordinario solo aplica las leyes internas y el legislador ya se encargará de filtrar el contenido de obligaciones internacionales no contradictorias con las normas internas cuando lleve a cabo la transposición. A su vez, en el ámbito internacional tampoco puede haberlo, puesto que el juez internacional solo aplica Derecho Internacional, siendo para él la ley nacional un simple dato de hecho" (p. 238).

Finalmente, de acuerdo con Puente Egido (2001), "desde el punto de vista del derecho positivo, Alemania e Italia, entre otros muchos países, siguen teniendo básicamente una posición dualista" (p. 58).

3.2.2. Teoría Monista

La teoría monista se ha presentado tradicionalmente desde dos vertientes: monismo con primacía del derecho nacional y monismo con primacía del derecho internacional.

El monismo, desde el punto de partida del derecho nacional, data de principios del siglo XX con juristas como Erich Kaufmann y Korovin; dicha teoría explica la dependencia del derecho internacional al derecho interno, por cuanto aquel depende de la forma en la que el Estado establezca su política exterior, de acuerdo con sus compromisos y competencias, dadas por su propio ordenamiento jurídico, en virtud de la autodeterminación propia de cada pueblo.

A nuestro modo de ver, la teoría monista desde el derecho interno parte de una premisa falsa, y es la generalización de que el derecho

internacional tenga que depender de las políticas exteriores del Estado, por cuanto estas hacen parte de las relaciones internacionales, las que, si bien se encuentran fijadas de forma general en la Constitución, no son parte del derecho internacional. Una cosa son las relaciones internacionales y otra el derecho internacional; el derecho internacional no depende únicamente de la política exterior de los Estados, ni de las relaciones internacionales; depende de los fines trazados por la comunidad internacional. Los Estados no son los únicos miembros de la comunidad internacional, en el derecho internacional moderno, existen otros tales como: organizaciones internacionales, grupos beligerantes, etc.

Ha sido considerada como consecuencia del monismo que prime el derecho interno y la validez de la norma interna a modo violatorio del derecho internacional, la aplicabilidad de la norma violatoria del derecho internacional por el juez interno y la necesidad de que la norma internacional sea incorporada al derecho interno.

El monismo con primacía en el derecho internacional ha sido promovido principalmente por Kelsen y tiene como postulado que no es necesario transformar las normas del derecho internacional para llevarlas a derecho interno, por cuanto las normas jurídicas provienen de un solo ordenamiento jurídico. Kelsen reconoce que el derecho internacional está por encima del derecho interno, puesto que aquel consuetudinaria o convencionalmente delimita los ámbitos de los Estados, no produciendo la norma interna, en conflicto de leyes, efecto frente a la norma internacional.

De esta manera, Kelsen propone entonces que las normas de derecho interno que sean contrarias a las de derecho internacional sean nulas de pleno derecho. No obstante, la presunción de legalidad que cobija a las normas emitidas dentro de un Estado por la autoridad a la que la Constitución faculta para ello no permitiría, como se ha apreciado en la práctica de los Estados, que una norma de derecho interno contraria al derecho internacional sea nula de pleno derecho.

En consonancia con lo anterior, si la norma interna contraria a derecho internacional fuese anulable por la presunción de legalidad que la acompaña, habría de ser declarada por un juez o autoridad del estado v. gr. en punto del control de convencionalidad, incompatible

con los instrumentos internacionales que obligan al Estado y que están siendo vulneradas por dicha norma.

3.3. Posiciones conciliadoras y la primacía de la Teoría Unitaria

Han surgido teorías que buscan poner cortapisa a la discusión teórica acerca de la relación entre el derecho interno y el derecho internacional.

Se ha planteado que toda ley interna que vaya en contravía del derecho internacional tenga plena vigencia siempre y cuando se profiera conforme a como el derecho interno del Estado lo indique; pero ello podría hacer que, eventualmente, surja responsabilidad internacional del Estado.

También se ha expresado, entre otros autores, por parte de Verdross (1967), que las leyes que son contrarias al derecho internacional no son nulas en el derecho interno, y que el eventual conflicto que se llegare a presentar encontraría una solución en la unidad del sistema jurídico (p. 157).

Otro tanto se ha dicho por Truyol y Serra (1977), para quienes "en la esfera internacional una norma de derecho interno contraria al derecho internacional engendra una responsabilidad del Estado, aunque sea la aplicación obligatoria para los órganos y súbditos del Estado" (p. 115).

Lo cierto es que, de acuerdo con Monroy Cabra (2011), la Corte Permanente de Justicia Internacional en una opinión consultiva dada en el caso de los empleados ferroviarios de Dantzig adoptó la tesis monista, pues sostuvo que:

> Puede fácilmente admitirse que, según un principio bien establecido de derecho internacional, el acuerdo, siendo un tratado internacional, no puede, como tal, crear directamente derechos y obligaciones para particulares. Pero no puede negarse que el objeto mismo de un acuerdo internacional, conforme a la intención de las partes contratantes, puede ser la adopción por las partes de algunas reglas definidas que creen derechos y obligaciones para los individuos y sean susceptibles de ser aplicadas por los tribuales nacionales (pp. 155-156).

De manera que debe admitirse que en la actualidad la teoría monista es la prevaleciente, puesto que las normas de derecho internacional forman parte de las normas de derecho interno; empero, una vez manifestado el consentimiento de un Estado, en debida forma, de obligarse por un instrumento de derecho internacional, conforme a como lo dispone de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados entre Estados, "no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado" (Artículo 27).

3.4. El bloque de constitucionalidad como herramienta de inclusión de los instrumentos sobre desplazamiento forzado internacionales en el ordenamiento jurídico colombiano

El procedimiento que para la inclusión de los tratados existe en Colombia implica la participación de las tres ramas del poder público,es decir del ejecutivo (dirección en cabeza del presidente de la República en representación del Estado y único autorizado en el orden interno para obligarlo internacionalmente, directamente o por interpuesta persona), legislativo (aprobación o no del texto de un tratado; de aprobarlo, mediante una ley, dependiendo de la clase de derechos sobre los que el tratado verse, pues si no es sobre derechos humanos será una ley ordinaria) y judicial (en el control previo, automático e integral realizado por la Corte Constitucional al texto del tratado y a la ley mediante la cual se adopte), pasaremos a abordar la importancia del bloque de constitucionalidad para efectos de la acogida de disposiciones internacionales sobre derecho humanos que obligan al Estado colombiano.

En la Constitución de 1991, las bases normativas para la adopción de los instrumentos de derecho en los que el Estado colombiano sea parte, se hallan los artículos 9, 93, 94, 214 numeral 2, 53 y 102. (Constitución Política de Colombia, 1991). Así, se dispone que:

> [L]as relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe (Artículo 9).

En ese sentido, en lo que respecta al derecho internacional, y no a las relaciones internacionales, conceptos disimiles, el Estado colombiano reconoce que existen principios de derecho internacional que él mismo ha aceptado, entre ellos, se podría decir el carácter imperativo de los derechos humanos. El artículo 93, fundamental para el presente estudio, prescribe que:

> [l]os 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 (Constitución Política de Colombia, 1991).

De esta manera, los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

Por su parte, el artículo 94 dispone que "[l]a enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos" (Constitución Política de Colombia, 1991).

Este artículo se refiere pues a la existencia de derechos de carácter innominado, que, pese a no estar consagrados expresamente en la Constitución o tratados vigentes le corresponden a todo ser humano, teniendo en cuenta su propia naturaleza humana. En ese sentido se pueden citar algunos ejemplos que se han determinado en la jurisprudencia constitucional, tales como la dignidad humana, el mínimo vital y la seguridad personal frente a riesgos extraordinarios, entre otros.

Según todo lo dicho, en el artículo 214, numeral segundo, se dispone que "[n]o podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario". Dicha disposición representa la incorporación automática del Derecho Internacional Humanitario al ordenamiento jurídico interno, como lo expresó la Corte Constitucional en 1999. En efecto, sostuvo la Corte en aquella sentencia que:

> En el caso colombiano, estas normas humanitarias tienen además especial imperatividad, por cuanto el artículo 214 numeral 2º de la Constitución dispone que "en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario". Esto significa que, como ya lo señaló esta Corporación, en Colombia no solo el derecho internacional humanitario es válido en todo tiempo sino que, además, opera una incorporación automática del mismo "al ordenamiento interno nacional, lo cual, por lo demás, es lo congruente con el carácter imperativo que, según ya fue explicado, caracteriza a los principios axiológicos que hacen que este cuerpo normativo integre el *ius cogens*." […] Y no podía ser de otra manera, pues las normas de derecho internacional humanitario preservan aquel núcleo intangible y evidente de los derechos humanos que no puede ser en manera alguna desconocido, ni siquiera en las peores situaciones de conflicto armado. Ellos encarnan aquellas "consideraciones elementales de humanidad", a las cuales se refirió la Corte Internacional de Justicia, en su sentencia de 1949 sobre el estrecho de Corfú (Sentencia C-156).

Por otro lado, el artículo 53 señala que "[e]l Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: […] [l]os

convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna" (Constitución Política de Colombia, 1991). De esta manera, en este punto es necesario tener en cuenta lo dicho en la sentencia C-401:

> Es preciso distinguir entre los convenios de la OIT, puesto que si bien todos los que han sido "debidamente ratificados" por Colombia, "hacen parte de la legislación interna", es decir, son normas jurídicas principales y obligatorias para todos los habitantes del territorio nacional, sin necesidad de que una ley posterior los desarrolle en el derecho interno –no todos los convenios forman parte del bloque de constitucionalidad–, en razón a que algunos no reconocen ni regulan derechos humanos, sino aspectos administrativos, estadísticos o de otra índole no constitucional. Igualmente, es claro que algunos convenios deben necesariamente formar parte del bloque de constitucionalidad, puesto que protegen derechos humanos en el ámbito laboral (2005).

Asimismo, el artículo 101 dispone que:

> [L]os límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso; debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, solo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República (Constitución Política de Colombia, 1991).

Ahora bien, el artículo 93 superior consagra el llamado bloque de constitucionalidad sobre el que la Corte Constitucional:

> Ha identificado dos dimensiones […] una en sentido estricto que se refiere a las normas integradas a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta y otra en sentido lato como "aquellas disposiciones que tienen un rango normativo superior al de las leyes ordinarias, aunque a veces no ten-

> gan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional" (Constitución Política de Colombia, 1991).

En efecto, el segundo inciso del artículo 93 constitucional establece que "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). Con base en este artículo la jurisprudencia de este Tribunal ha determinado que las normas que reconocen derechos humanos no susceptibles de limitación en estados de excepción que hacen parte de los tratados internacionales de derechos humanos, previa ratificación y análisis de constitucionalidad, así como los tratados de derecho internacional humanitario y las normas *ius cogens* integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto. El desarrollo jurisprudencial del bloque de constitucionalidad ha evolucionado para que, a partir de la aplicación del principio *pro homine*, la Corte haya establecido que todos los tratados de derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Por otra parte, la jurisprudencia ha dicho que el bloque de constitucionalidad en sentido lato está compuesto por todas las normas de diversa jerarquía que sirven como parámetro de constitucionalidad, es decir, los tratados internacionales a los que se refiere el artículo 93 de la Constitución, que incluyen el reconocimiento de derechos que pueden ser limitados en estado de excepción, los tratados limítrofes, las leyes orgánicas y algunas leyes estatutarias.

Con todo, la Corte ha sostenido de manera uniforme que a partir del inciso segundo del artículo 93 Superior, el bloque de constitucionalidad como parámetro del control de las normas obliga a que los derechos fundamentales deban ser interpretados de acuerdo con los tratados de derecho internacional sobre derechos humanos. No obstante lo anterior, en la sentencia C-028 de 2006 precisó que las normas del bloque de constitucionalidad debían ser interpretadas de forma consistente con la Carta Política para que se construyera un parámetro de control coherente.

La Corte ha considerado que las normas convencionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad deben interpretarse en armonía con la Constitución; es decir, el bloque de constitucionalidad impone una interpretación sistemática que también debe responder a la interpretación más favorable para la protección de los derechos. Así, el control de constitucionalidad que invoque la vulneración de una disposición convencional debe realizar la verificación de su concordancia a partir del bloque de constitucionalidad, ello es, en armonía con las reglas constitucionales.

Por otra parte, la jurisprudencia también ha dicho que el bloque de constitucionalidad tiene dos funciones: una integradora y otra interpretativa. En la sentencia C-271 de 2007 se arguyó que la función integradora responde a la "provisión de parámetros específicos de constitucionalidad en ausencia de disposiciones constitucionales expresas, por remisión directa de los artículos 93, 94, 44 y 53 Superiores" mientras que la interpretativa "sirve de parámetro guía en la interpretación del contenido de las cláusulas constitucionales y en la identificación de las limitaciones admisibles a los derechos fundamentales". Amén de lo anterior, este Tribunal ha dicho que la función interpretativa permite acoger la interpretación de órganos autorizados en el control constitucional como criterio de apoyo hermenéutico.

En suma, el bloque de constitucionalidad comprende el conjunto de normas reglas y principios, tanto consagrados explícitamente en la Constitución como los que se integran materialmente por remisión explícita de la Carta Superior, los cuales constituyen el parámetro de control abstracto de las leyes. Así, los tratados internacionales de derechos humanos, los tratados de derecho internacional humanitario, los tratados limítrofes y algunas de las leyes orgánicas y estatutarias hacen parte del bloque de constitucionalidad, ya sea en sentido estricto o en sentido lato.

En relación con ello, al ser Colombia miembro de dos sistemas de protección de Derechos Humanos, el Universal a Instancias de la Organización de Naciones Unidas desde el cinco de noviembre de 1945 y del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos desde el 31 de julio de 1973 y desde el 27 de julio de 1985,

cuando se aprobó y ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos, y cuando aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente, todo instrumento de derecho internacional, principio, acto, directriz o regla que con ocasión de la protección de los Derechos Humanos se profiera en esas instancias, obligan al Estado colombiano internacionalmente.

Ahora bien, la Corte Constitucional le ha reconocido el carácter de fuente formal de derecho a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, siendo pues esas disposiciones de obligatoria observancia por toda autoridad pública, pues hacen parte del bloque de constitucionalidad, y su validez y eficacia está dada por la Constitución. En ese sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-067, afirmó que:

> El hecho de que las normas que integran el bloque de constitucionalidad tengan jerarquía constitucional hace de ellas verdaderas fuentes de derecho, lo que significa que los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones (2003).
>
> Así como el preámbulo, los principios, valores y reglas constitucionales son obligatorios y de forzoso cumplimiento en el orden interno, las normas del bloque de constitucionalidad son fuente de derecho obligatoria para todos los asociados.
>
> Además, las normas del bloque operan como disposiciones básicas que reflejan los valores y principios fundacionales del Estado y también regulan la producción de las demás normas del ordenamiento doméstico. Dado el rango constitucional que les confiere la carta, las disposiciones que integran el bloque superior cumplen la cuádruple finalidad que les asigna Bobbio, las cuales debenservir de i) regla de interpretación respecto de la dudas (sic) que puedan suscitarse al momento de su aplicación; ii) la de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso; iii) la de orientar las funciones del operador jurídico, y iv) la de limitar la válidez de las regulaciones subordinadas.
>
> El hecho de compartir la jerarquía del texto formal de la Carta

> convierte a los dispositivos del bloque en eje y factor de unidad y cohesión de la sociedad, y la condición de ocupar con ellos el máximo peldaño en la escala normativa obliga a que toda la legislación interna acondicione su contenido y ajuste sus preceptos a los estatutos por aquellas adoptados, puesto que estos irradian su potestad sobre todo el ordenamiento normativo.
>
> En este sentido, por ejemplo, la Corte enfatizó en la Sentencia C-225 que: La imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores (1995).

Con base en la premisa de que los instrumentos de derecho internacional sobre derechos humanos ratificados por Colombia forman parte del orden jurídico interno, a continuación, se indicarán las disposiciones internacionales sobre el desplazamiento forzado, y analizará su carácter vinculante y posteriormente la forma en la que fueron introducidos al ordenamiento jurídico.

3.5. Disposiciones internacionales sobre desplazamiento forzado

Las disposiciones o fuentes de mayor importancia en el derecho internacional, en cuanto al desplazamiento forzado se refiere, son hasta el momento: los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos o Principios Deng; los Principios de Pinheiro; y el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo este a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. A continuación se procederá a profundizar sobre cada una de estas fuentes nombradas.

3.6. Principios rectores de los Desplazamientos Internos o Principios Deng

Debido a la ausencia de instrumentos internacionales que concretamente se encargaran de los derechos de las poblaciones desplazadas, y a la falta de capacidad y/o voluntad de los Estados para asumir las obligaciones de garantía en bienestar y seguridad de las personas desplazadas, la consolidación de un marco normativo que protegiera y asistiera a los desplazados internos se convirtió en necesidad y prioridad.

Así, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos fueron propuestos en 1998 por Francis Deng, representante del secretario general de las Naciones Unidas, y adoptados en el marco de la Cumbre Mundial de Nueva York de 2005, en el que se reconocieron como un "marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de sus paises" (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005). Estos principios tienen la finalidad de:

> Contemplar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. [Puesto que] definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas).

De conformidad con los Principios Deng:

> Se entiende por desplazados internos a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal

internacionalmente reconocida (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas).

Fundamentalmente, estos principios enmarcan directrices en torno a la prevención del desplazamiento, la conceptualización del desplazamiento sociojurídicamente hablando, y a la atención que todo Estado debe ofrecer a las víctimas del desplazamiento interno a fin de lograr el restablecimiento de sus derechos y respetando siempre las garantías fundamentales.

Concretamente, los Principios Deng se refieren a la obligación estatal de observancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario a fin de prevenir y evitar condiciones propicias para desplazamientos, por tanto se respeta de manera especial la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados; lo que aplica en situaciones de conflicto armado, proyectos de desarrollo en gran escala y desastres naturales.

En cuanto a los deberes de protección durante el desplazamiento, los Principios refuerzan el amparo de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales, libre circulación y escogencia de residencia, derechos de los niños, nivel de vida adecuado, propiedad privada y educación; derechos contenidos en otros instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento para los Estados parte, como el caso de Colombia respecto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, entre otros.

En síntesis, estos principios, tanto como los Principios Pinheiro, tienen gran importancia para los Estados en cuanto a que constituyen guías jurídicas y técnicas en lo relativo al desplazamiento.

3.7. Los Principios de Pinheiro

Los Principios de Pinheiro, aprobados en agosto de 2005 por la Sub-Comisión de Protección y promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, tienen como objetivo servir de guía en la atención de carácter jurídico y técnico, y en la aplicación de mecanis-

mos legales, políticos, procesales e institucionales en lo referente a la restitución de viviendas y tierras de los refugiados y desplazados que han sido despojados de sus tierras de forma intempestiva y arbitraria. Dichos principios tienen aplicabilidad en:

> Todos los casos de desplazamiento involuntario a raíz de conflictos armados internacionales o nacionales, de violaciones graves de derechos humanos tales como la "limpieza étnica", de proyectos de desarrollo, de desalojos forzosos, así como de catástrofes naturales o causadas por el hombre (Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas, 2007, p. 15).

De esta suerte, los Principios se enfocan, principalmente, en el derecho a la libertad de circulación reconocido por normas de *hard law* como el Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos (art. 12.1) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 22), e incluso por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 13)[1] y su homóloga a nivel regional interamericano, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. VIII). También se establece la protección contra el desplazamiento y se reconocen los derechos al disfrute pacífico de los bienes, a la restitución de las viviendas y el patrimonio, y a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, entre otros, articulados con principios del derecho internacional de los derechos humanos como el de igualdad y no discriminación.

1 En relación con ello, existe un debate sobre la naturaleza y carácter jurídico de la Declaración: algunos consideran que se trata simplemente de una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sin carácter vinculante para los Estados, por lo que hace parte del llamado soft law. Por otro lado, hay quienes la elevan al rango de norma de ius cogens, con lo que asiste para los Estados el deber de aplicación de la Declaración Universal como norma imperativa de derecho internacional general, a la luz de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. A este respecto puede verse Acosta y Duque (2008).

3.8. Fuerza vinculante de los Principios Deng y de Pinheiro

Una de las discuciones al respecto toma como eje la problemática en la cual aún no se ha determinado si los llamados Principios Deng y de Pinheiro son o no realmente principios. Es decir, ¿lo vinculante de los Principios de Pinheiro parte de que son principios de derecho internacional? Y si no lo fueran, entonces, ¿por qué habrían de ser vinculantes para los Estados?

Pues bien, dentro de las fuentes del Derecho Internacional Público prescitas por el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, se establece que los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas son fuentes de derecho internacional, por esto se tienen como superiores los tratados internacionales generales o particulares, y la costumbre generalmente aceptada; y las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas y *ex a quo et bono* como inferiores; siendo las tres primeras principales y las tres segundas auxiliares.

En cuanto a los principios como fuente del derecho internacional público, hay que tener en cuenta que unos son los principios generales del derecho y otros los principios generales del derecho internacional comunmente aceptados por los Estados o sujetos de derecho internacional. En efecto, la diferencia radica en que en los primeros de cada Estado, de acuerdo a su sistema jurídico, a los antecedentes de su sistema jurídico, v. gr. continental, reconce la existencia de unas reglas o valores fundantes recepcionados por el derecho positivo interno. En cambio, los segundos, para que sean tenidos por principios deben ser aceptados de forma común por todos los sujetos miembros de la comunidad internacional para que, en esa medida, sean aplicables a todos, esto es, para que sean vinculantes.

De tal manera, que tratándose de los Principios de Pinheiro, no se puede afirmar técnicamente que sean principios generales de derecho internacional, o dicho de otra forma, que tengan la vocación para ser en sí mismos fuentes de derecho internacional y sean vinculantes para los Estados, puesto que estos Principios se basan en normatividad

internacional, regional y nacional de algunos Estados en vigor. Es decir, los principios generales del derecho internacional son anteriores al derecho internacional mismo, tienen carácter fundante, hacen que las normas positivas tengan sentido y sean armónicas en el sistema jurídico internacional; por basarse los principios en normas jurídicas positivas no encuadrarían dentro de la naturaleza de principio de derecho internacional. No obstante, que no sean principios sí pueden tener carácter persuasivo.

De manera que si no son principios generales de derecho internacional, esto es, no son fuentes de derecho internacional ¿por qué vinculan a los Estados a su observancia? La respuesta a este interrogante descansa en el hecho de que se fundan en normativa existente que sí es vinculante: Declaración de Derechos Humanos, Convención sobre Derchos de los Niños, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, etc. Luego entonces, por esa razón, por formar parte en su base de dichos instrumentos que sí obligan al Estado, en el caso de Colombia, habrán de ser observados como orientadores para adoptar políticas públicas contra el desplazamiento forzado. Pero además, habrán de ser observadas pese a no ser fuente de derecho internacional, entonces, por tratarse de disposiciones que versan sobre el individuo, el ser humano, disposiciones que a la postre lo hacen sujeto de derecho internacional.

En todo caso, en Sentencia de Unificación No. 1150 de 2000, y de Constitucionalidad No. 372 de 2009, la Corte Constitucional considera que dichos Principios, en efecto, tienen fuerza vinculante "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", por lo 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 interna-

> cional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución (Sentencia de Unificación No. 1150 de 2000; y de Constitucionalidad No. 372 de 2009).

Técnicamente no son principios de derecho internacionl público, tampoco son un tratado, empero, aunado a lo que ha dicho la jurisprudencia constitucional colombiana, por ser desarrollados con base en instrumentos que han sido ratificados por Colombia y que forman parte del referido bloque de constitucionalidad, le resultan de obligatoria observancia para efectos de afrontar el desplazamiento forzado.

3.9. Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional

Incorporado al ordenamiento jurídico interno desde 1994, es, además, anterior a los principios rectores sobre desplazamiento interno.

En el marco de nuestro estudio, sin desconocer su trascendencia ni obviar todas las discusiones que al respecto se han originado, ni mucho menos restarles importancia, sino, al contrario, ciñéndonos a lo que es objeto de este escrito, nos remitimos sin más al artículo 17 del Protocolo, el cual dispone que

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

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto (Protocolo II de los Convenios de Ginebra, 1949).

A su vez, esta disposición consagra la prohibición de una situación que no se halla reflejada de forma tan diáfana en otros instrumentos de derecho internacional, como lo es el desplazamiento en medio de un conflicto armado de que es víctima la población civil.

3.9.1. Aplicación de las disposiciones de derecho internacional sobre desplazamiento forzado en el derecho interno

El examen de la normatividad interna respecto al desplazamiento forzado está encaminado a evidenciar su influencia por las disposiciones de derecho internacional relativas a la materia, y a la forma en que los principios referenciados con anterioridad allí se vinculan.

3.9.2. Decreto 1165 de 1997

Por medio de este Decreto se crea la Consejería Presidencial para la Atención de Población Desplazada por la Violencia, lo que constituyó un gran paso normativo toda vez que, aun cuando los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos no habían sido propuestos, las funciones asignadas al consejero se orientaron a garantizar la prevención del desplazamiento y la protección de la población desplazada.

Así, se contempló el diseño de programas de prevención de situaciones de desplazamiento, la coordinación de la adopción de medidas humanitarias de emergencia con el fin de asegurar la protección de la población, la aplicación de mecanismos de asistencia legal y jurídica encaminados a garantizar la verdad y justicia como derechos; así como la coordinación de las medidas necesarias para el retorno voluntario de los afectados, entre otras.

3.9.3. Ley 387 de 1997

Esta Ley parte de una definición de persona desplazada acorde con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, pues contie-

ne los elementos de doméstico, violento y multicausal contemplados por estos Principios. Así, el artículo primero de esta Ley dispone que

> Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, 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 (Ley 387 de 1997).

Además, establecen nueve principios orientadores de la interpretación y aplicación de la ley, dentro de los que se destacan, por manifestar la esencia de los principios internacionales relativos al desplazamiento forzado: el respeto al derecho de circulación sin más restricciones que las legales, la reafirmación del reconocimiento de los derechos civiles fundamentales aún en condiciones de desplazamiento y, a su vez, la garantía del derecho al retorno voluntario.

Junto con un desarrollo más claro de los principios de prevención, atención humanitaria y garantías para el retorno que el expuesto en el Decreto 1165 de 1997, la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (PNAIPD), constituye la característica esencial de esta Ley.

3.9.4. Decreto 2569 del 2000

Este Decreto crea el Registro Único de Población Desplazada y establece las condiciones para ser considerado como desplazado, para poder inscribirse al Registro y por las cuales cesa la condición de desplazado. No obstante, tanto las medidas adoptadas como el Decreto

sí, fueron compiladas en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, del Sector Inclusión Social y Reconciliación.

3.9.5. Ley 1448 de 2011

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es, sin duda, un paso histórico no solo en la esfera normativa, sino que también con grandes implicaciones sociales y políticas: representa una forma distinta de ver y comprender el conflicto armado interno colombiano.

Esta Ley formaliza el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado; partiendo de allí, reconoce distintas circunstancias victimizantes y establece medidas tendientes a la reparación integral de las víctimas, lo que de entrada pone de relueve la adopción formal de principios del derecho internacional de los derechos humanos.

El desplazamiento forzado es visto como uno de los hechos victimizantes. En este sentido, contempla tanto ruta de atención de emergencia como una humanitaria, ambas encaminadas a la restitución de los derechos de los que las víctimas han sido despojadas.

En síntesis, representa la concreción de los esfuerzos legislativos, ejecutivos y judiciales destinados a enfrentar la grave situación de desplazamiento forzada declarada por la Corte Constitucional y analizada en tantas ocasiones por Tribunales y Organismos internacionales.

Existen en el ordenamiento jurídico colombiano otras normativas relativas al desplazamiento, como: el Decreto 951 de 2001, que reglamenta específicamente el tema de vivienda para la población desplazada, y que posteriormente fue compilado en Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. El Decreto 250 de 2005, que establece los principios orientadores del PNAIPD, siendo estos los enfoques diferencial, territorial, humanitario, restitutivo y de derechos; y así mismo, propone la responsabilidad compartida, cooperación y solidaridad, integralidad, y participación y control social como principios de intervención.

Otras disposiciones, surgieron en diligencia de lo ordenado por la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004, como la Ley 1169 de 2007 que asigna recursos a política pública de atención integral al desplazamiento; la Ley 1190 de 2008, que declara el 2008 como año de promoción y defensa de derechos de la población des-

plazada por la violencia, y el Decreto 1997 de 2009, que reglamenta Ley 1190 y se ocupa de orientar la sistematización de información de autos de cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

3.9.6. Declaratoria de responsabilidad internacional del Estado colombiano en casos de desplazamiento forzado y su influencia en el derecho interno

Otro ámbito de influencia del derecho internacional en el ordenamiento interno es el relacionado con los fallos de Tribunales Internacionales. Ejemplo de ello son los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia es concebida como obligatoria para los Estados parte del Sistema Interamericano, sean estos o no parte dentro del litigio; lo anterior se debe a que en cada fallo la Corte interpreta y dota de contenido y alcance la Convención Americana, "por lo que se convierte en parte integral y vinculante de la misma para los Estados parte" (García Ramírez, 2002).

De este modo, si un Estado es demandado en asuntos contenciosos, debe cumplir la integralidad del fallo, incluyendo –de manera especial– la parte resolutiva. De igual manera,los demás Estados parte del Sistema deben acatar y procurar por el cumplimiento de lo dicho por la Corte en la parte considerativa de la sentencia.

En reiteradas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha referido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas desplazadas y las obligaciones de garantía, prevención y protección en cabeza de los Estados. Dicha jurisprudencia se ha desarrollado especialmente en casos relacionados con Colombia –que ya suma cinco sentencias declaratorias de responsabilidad internacional por asuntos relativos al desplazamiento forzado de comunidades víctimas del conflicto armado– y por lo menos tres pronunciamientos en asuntos de medidas provisionales por la misma causa.

Los casos contenciosos de las Masacres de Ituango, Mapiripán, Pueblo Bello, Santo Domingo y el caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis), dan cuenta del análisis realizado por la Corte Interameri-

cana en materia de desplazamiento forzado y permiten evidenciar de manera más práctica la influencia del derecho internacional en el ordenamiento jurídico colombiano.

Con el fin de cumplir este objetivo, en adelante se presentan los principales alegatos que tuvieron lugar en dos de los casos mencionados, ambos vinculados con la influencia, aceptación y aplicación de las disposiciones y principios de derecho internacional con respecto al desplazamiento forzado.

Cada caso presenta aspectos notables y relevantes en el análisis del asunto: Mapiripán fue el primero de este tipo en Colombia, contiene alegatos con respecto a la adecuación de la Ley de Justicia y Paz, y asimismo a los principios internacionales relativos a los derechos de las víctimas. Por su lado, en el caso de Ituango, la influencia del derecho internacional en las obligaciones estatales fue presentada por las víctimas, además de la referencia de la Corte Interamericana al control de convencionalidad como medio de acatamiento de disposiciones internacionales.

Además, se tiene en cuenta lo dicho por el Tribunal –y, eventualmente, alegado por las partes– en materia de reparaciones con enfoque legislativo o normativo; toda vez que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como intérprete jurisdiccional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha desarrollado el contenido, amparo y alcance de las reparaciones. Ello, si se tienen en cuenta circunstancias propias de la región americana, como las masivas violaciones a los derechos humanos, la frecuencia de las mismas y los patrones circunstanciales que las rodean; del mismo modo, si se abordan las fuentes de aquellas vulneraciones: manifestaciones, actores y causas; en procura de ordenar reparaciones idóneas y adecuadas en favor de las víctimas.

3.9.7. Caso de la Masacre de Mapiripán[2]

Este caso es emblemático en cuanto a responsabilidad del Estado colombiano por aquiescencia en la violación de derechos humanos por parte de agentes paramilitares, y por omisión en la obligación específica de investigación como parte de la obligación general de garantía contenida en el artículo 1.1 de la Convención Americana.

3.9.7.1. Argumentos de las partes y consideraciones de la Corte

La representación de las víctimas alegó la masiva y continua violación a sus derechos, generada por la situación de desplazamiento interno, desde el incumplimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como obligaciones internacionales del Estado Colombiano (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, 2005, pp. 29-30.) y la inaplicación e ineficacia de las medidas tendientes a prevenir el desplazamiento interno en Colombia establecidas mediante la Ley 387 de 1997 (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, párr. 165. 2005), por lo que, a juicio de las víctimas, los derechos de las personas desplazadas reconocidos en Colombia han sido ilusorios.

En vista de lo anterior, se solicitó al Estado, como parte de las garantías de no repetición, la adecuación de la legislación interna a los estándares internacionales relacionados con los derechos a la ver-

2 Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 15 de septiembre de 2005. La Masacre de Mapiripán inició el 12 de julio de 1997 cuando el Ejército Nacional facilitó el aterrizaje irregular en el aeropuerto de San José del Guaviare, y su posterior transporte hasta Mapiripán, de alrededor de cien miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia. En dos días, estos hombres armados ya habían rodeado el Municipio por vía terrestre y fluvial, y habían tomado el control del pueblo, incluyendo comunicaciones y despachos de entidades públicas.

Durante seis días impidieron la libre circulación de los habitantes mediante intimidaciones, algunos fueron arbitrariamente detenidos, secuestrados, torturados o asesinados. El objetivo era torturar y descuartizar a 27 personas enlistadas como colaboradores o simpatizantes de las FARC; no obstante, se registró el desecho de los cuerpos de alrededor de 75 personas. Solo hasta el 22 de julio de 1997 llegó la fuerza pública a Mapiripán, cuando los medios de comunicación ya lo habían hecho, la masacre había finalizado y los paramilitares habían destruido la mayor parte de la evidencia física. Como consecuencia de la Masacre, cientos de personas se vieron en la obligación de desplazarse a ciudades principales como Villavicencio y Bogotá.

dad, la justicia y la reparación de las víctimas (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, 2005, pp. 38 y 48).

La Agencia del Estado manifestó que se ha procurado "seguir y llevar a efecto los Principios Rectores de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos" (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, 2005, p. 98), y que, conforme a sus deberes y a las disposiciones de derecho internacional, (i) se había adoptado el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, mediante Decreto 250 de 2005; (ii) y se había adoptado medidas encaminadas a atender el fenómeno de desplazamiento en Mapiripán, representadas en la adopción del Plan de Contingencia para la Prevención de Población desplazada por la violencia, "concebido como un conjunto de programas, herramientas y acciones tendientes a mitigar y/o atender las necesidades básicas de la población afectada por el desplazamiento" (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, párr. 166, 2005).

La Corte observa la dinámica del desplazamiento forzado en Colombia a partir de la crisis humanitaria a la que se refiere la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004, providencia en la que la "violación masiva, prolongada y sistemática" de un amplio conjunto de derechos fundamentales, fue analizada a la luz de los Principios Deng y de la pertinencia para la correcta aplicación de la Convención Americana, de la consideración de las disposiciones del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra referentes a la prohibición del desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto.

En este sentido, destaca la medidas legislativas, administrativas y judiciales tomadas a fin de enfrentar la grave situación de desplazamiento forzado, como la Ley 387 de 1997, sus decretos reglamentarios, el Decreto 250 de 2007, y distintos documentos Conpes en los que se proponen soluciones para el asunto, toda vez que contemplan buena parte de los principios de *ius cogens* cuya aplicación es esencial en la protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento interno.

No obstante, al tener en cuenta la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, las medidas emprendidas por las entidades estatales no logran proteger de manera integral los derechos de estas personas, pues a la par de la

formulación de buenas políticas públicas, el Estado debe contar con la capacidad institucional para llevarlas a cabo.

3.9.8. Debate sobre la Ley 975 de 2005: Ley de Justicia y Paz

La recién sancionada –para la época, 25 de julio de 2005– Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios, fue objeto de controversia en el Caso de la Masacre de Mapiripán contra Colombia en relación con la protección legislativa de derechos de las víctimas: verdad, justicia y reparación integral.

Mediante el escrito posterior a sus alegatos, el 22 de agosto de 2005, la representación de las presuntas víctimas solicitó a la Corte Interamericana que la sanción de dicha Ley fuera considerada como un hecho sobreviniente, en la medida en que "representa un obstáculo adicional para lograr la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas en este caso, al no garantizar la posibilidad de participar plenamente en el proceso penal y de recibir una reparación integral" (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, párr. 301, 2005).

En este sentido, las víctimas solicitaron que la Corte "examin[ará] el marco normativo de la desmovilización de paramilitares en su totalidad, ordenando la adecuación de la legislación interna y el programa de desmovilización a los estándares internacionales relacionados con los derechos de las víctimas" (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, párr. 301, 2005).

En opinión de la Comisión Interamericana, al Estado colombiano le asistía la obligación de "remover todos los obstáculos fácticos y jurídicos que pu[dieran] dificultar el esclarecimiento judicial exhaustivo de las violaciones a la Convención Americana perpetradas en este caso, el juzgamiento de los responsables y la debida reparación a las víctimas" (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, párr. 302, 2005).

Lo anterior, toda vez que los beneficios judiciales que recibirían los desmovilizados serían altísimos a cambio de poca información respecto de la verdad sobre su responsabilidad, pues la Ley 975 no

establece incentivos para que ellos confiesen exhaustivamente como corresponde a los derechos de las víctimas.

Además, consideró que esta Masacre involucraba múltiples perpetradores, entre ellos paramilitares que serían beneficiarios de la Ley de Justicia y Paz y agentes estatales cuya colaboración, acción u omisión debía ser determinada por el Estado.

En respuesta a la solicitud de las víctimas y a las consideraciones de la Comisión, el Estado señaló que la Ley 975 de 2005 no significaba un hecho superviviente "ya que no ha sido aplicada al caso concreto, en razón de lo cual no permite determinar e identificar las supuestas violaciones que tal aplicación origina en los derechos de las víctimas" (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, párr. 303, 2005). Alegó, especialmente, la improcedencia de los pronunciamientos que hiciera la Corte sobre la correspondencia de la ley bajo discusión, con las obligaciones internacionales del Estado en relación con la Convención Americana.

Al respecto, la Corte recordó a Colombia que son inaceptables las disposiciones de derecho interno que puedan impedir a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en derechos humanos; en especial, la estipulación de amnistías, prescripciones u otro tipo de excluyentes de responsabilidad que impidan la adecuada investigación y sanción de los responsables de las graves violaciones de Derechos Humanos, como las ocurridas en la Masacre de Mapiripán.

Finalmente, y en este sentido, el Juez ad-hoc Gustavo Zafra Roldán, en su voto razonado concurrente, manifiesta al Estado Colombiano que "debe prestar atención al señalamiento de la Corte Interamericana con relación a la reiterada jurisprudencia sobre la invalidez *Ipso-Jure* de las legislaciones internas que quebrantan los compromisos internacionales de los Estados signatarios de la Convención Americana de (*sic*) Derechos Humanos" (Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, 2005).

3.9.9. Fundamentos con respecto a las Medidas de Reparación

En el caso que se analiza, el Estado argumentó disposiciones de derecho interno a fin de excusar el incumplimiento de sus obligaciones

internacionales en materia de reparación a las víctimas. Desconoció no solo reiterada jurisprudencia del Tribunal Interamericano, sino que también principios del derecho internacional de los derechos humanos al solicitar a la Corte "acogerse [a] los estándares monetarios del Consejo de Estado colombiano respecto de los perjuicios morales sufridos por las víctimas y sus familiares" (Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, Voto Concurrente Juez *ad-hoc* Gustavo Zafra Roldán, razonamiento N.° 8, 2005).

Se hacía referencia, entonces, a los topes indemnizatorios aplicables a cada uno de los "cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y aquellos que acuden a la justicia calidad de perjudicados o víctimas indirectas" (Consejo de Estado. Sentencia de Unificación, Expediente 26251, 2014).

En contestación, la Corte señaló que no es posible "asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, solo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación" (Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, párr. 282, 2005), con lo que impuso al Estado el pago de un monto indemnizatorio adecuado en favor de las víctimas y le recordó a este la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico respetando los estándares de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el derecho internacional.

3.9.9.1. Caso de las Masacres de Ituango[3]

El caso de las Masacres de Ituango presenta varias semejanzas con

3 Sentencia del 1 de julio de 2006. Los hechos de este caso ocurrieron en un contexto en el que la incursión de grupos armados disidentes en la zona generó un incremento de la actividad de las estructuras denominadas paramilitares o de "autodefensa", así como una mayor presencia del Ejército Nacional. El 11 de junio de 1996, cerca de 22 miembros de un grupo paramilitar se dirigieron al corregimiento de La Granja, Ituango, donde asesinaron a un grupo de pobladores. Asimismo, entre los días 22 de octubre y 12 de noviembre del año 1997 tuvo lugar otra incursión paramilitar en el corregimiento de El Aro: 30 hombres armados torturaron y asesinaron a un grupo de pobladores. Adicionalmente, el grupo paramilitar obligó y forzó, bajo amenaza de muerte, a algunos residentes del área a arrear ganado robado durante varios días. Durante la incursión, los paramilitares sustrajeron entre 800 y 1.200 cabezas de ganado. Finalmente, antes de retirarse de El Aro, los paramilitares destruyeron e incendiaron gran parte de las casas.

respecto al caso de la Masacre de Mapiripán. La primera de ellas corresponde al contexto y circunstancias fácticas: existió omisión, aquiescencia y colaboración de la Fuerza Pública con el actuar de grupos paramilitares, quienes perpetraron sucesivas incursiones armadas en Ituango y asesinaron personas en estado de indefensión, despojando a otros de sus bienes, generando terror y gran cantidad de pobladores desplazados.

Tal fue similitud con la masacre de Mapiripán que la Comisión solicitó a la Corte pronunciarse al respecto teniendo en cuenta los alegatos de los representantes de las víctimas "y el precedente sentado en esta materia a través de la Sentencia de la Corte en el caso Masacre de Mapiripán" (La Granja y El Aro (Ituango), párr. 282, 2006).

En segundo lugar, también se alegó la inexistencia de condiciones de seguridad adecuadas que garanticen a la población desplazada su derecho de retorno voluntario conforme a los Principios Deng y Pinheiro, lo que persistía –al menos– hasta 2014.

La tercera similitud corresponde a la observancia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, debido al especial contexto de conflicto armado colombiano, por parte de la Corte Interamericana en el examen de la situación de desplazamiento interno.

La cuarta semejanza, radica en que, pese a que la Corte realiza el reconocimiento de las mismas medidas legislativas y administrativas tomadas por Colombia al enfrentar la problemática del desplazamiento forzado analizadas en el caso de Mapiripán, del mismo modo considera evidente el incumplimiento de sus obligaciones internacionales y, por tanto, la configuración de la responsabilidad estatal en esta materia (La Granja y El Aro (Ituango), párr. 235, 2006).

Para no ir más lejos, es posible decir que gran parte del acervo probatorio del caso de Mapiripán, fue incorporado en el caso de las Masacres de Ituango (La Granja y El Aro (Ituango) párr. 123, 2006).

3.9.9.2. Argumentos de las partes

Ahora bien, no se trata de un calco de hechos y circunstancias jurídicas en dos regiones diferentes del país, ni de un duplicado de argumentos, pruebas, alegatos y fallo de la Corte. El caso de la Masacre de Ituango

presenta dos cuestiones relevantes para el asunto que se ocupa.

En primer lugar, es preciso partir del reconocimiento parcial de responsabilidad del Estado. Este reconocimiento cobijó gran parte del debate fáctico y jurídico; no obstante, no comprendió la alegada violación al derecho de circulación y residencia de quienes fueron desplazados forzosamente del Municipio de Ituango, por lo que el litigio de este asunto subsistió en los alegatos finales ante la Corte. El Estado inhibió su pronunciamiento en relación con lo dicho en la sentencia de la Masacre de Mapiripán, en cambio, argumentó la inexistencia de elementos de juico suficientes que permitieran acreditar de manera concreta la violación al derecho de circulación.

Por otro lado, la representación de las víctimas se enfocó en demostrar el incumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado abordando las contenidas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos respecto de 724 personas, por lo que solicitó a la Corte examinar la vulneración al derecho de circulación y residencia a la luz de estos principios.

El análisis realizado por las víctimas presenta, entonces, tres momentos fácticos claramente diferenciados en los Principios Deng: prevención, protección, asistencia humanitaria y retorno de los desplazados.

El primer momento, al que se refieren los principios 5, 6 y 9, impone a los Estados el deber de prevenir la violación del derecho en discusión, la obligación de evitar, por todos los medios disponibles, situaciones de despojo y expulsión de los pobladores de sus territorios. Lo anterior, como parte de la garantía de sus derechos fundamentales.

Por su lado, el segundo momento, busca garantizar a las personas desplazadas condiciones mínimas de subsistencia en razón al despojo del que han sido víctimas. Aquí, son aplicables los principios 3, 18, 19, 20, 21 y 23.

Estos principios señalan la asistencia humanitaria como un derecho de los desplazados internos, y como una obligación y responsabilidad primaria de las autoridades nacionales, lo que incluye acceso a alimentación esencial, alojamiento, vestuario y servicios médicos, entre otros. Además, en el marco de la protección, se tiene derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la no privación arbitra-

ria de la propiedad o posesiones y también a la educación.

Para cerrar, el tercer momento, comprendido en el principio 28, está encaminado a que los Estados creen las adecuadas condiciones y proporcionen los medios para el retorno voluntario, seguro y digno de los pobladores desplazados.

Esta es –quizá– la muestra más clara, en este caso, de la influencia de disposiciones de derecho internacional en el ordenamiento jurídico colombiano con respecto al desplazamiento forzado; pues se argumentó y demostró que las citadas disposiciones no solo hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, sino que fueron formalmente adoptadas por el legislativo y el ejecutivo, especialmente en la Ley 387 de 1997 y en el Decreto 2569 del 2000. Además, en esencia, estas configuran el contenido y alcance dado por la Corte Constitucional al derecho expresamente consignado en el artículo 24 superior, mediante la sentencia T-025 de 2004. Por tanto, constituyen legítimas obligaciones estatales y derechos de las víctimas del desplazamiento que no habían sido satisfechos.

3.10. Control de Convencionalidad como mecanismo de acatamiento de disposiciones internacionales

Desde el caso Almonacid Arellano vs. Chile, en 2006, posterior a la sentencia de Ituango, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha vinculado paulatinamente el control de convencionalidad como una obligación *ex officio* correspondiente a toda autoridad pública de los Estados parte de la Convención Americana, que consiste en verificar la compatibilidad de las disposiciones de derecho interno con la Convención, la jurisprudencia y demás instrumentos del Sistema Interamericano (Caso Almoacid Arellano y otros Vs. Chile, 2006).

En lo que respecta a la Resolución de Supervisión de Cumplimiento de la sentencia de fondo del Caso de las Masacres de Ituango, la Corte Interamericana manifestó que:

> En su jurisprudencia reciente la Corte Interamericana ha precisado, respecto de la obligación de los Estados de ejercer el

> "control de convencionalidad", que es posible observar dos manifestaciones distintas del mismo dependiendo de si la Sentencia ha sido dictada en un caso en el cual el Estado ha sido parte o no. Así, cuando existe una sentencia internacional dictada con carácter de cosa juzgada respecto de un Estado que ha sido parte en el caso sometido a la jurisdicción de la Corte, todos sus órganos, incluidos sus jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, también están sometidos al tratado y a la sentencia de este Tribunal, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención y, consecuentemente, las decisiones de la Corte Interamericana, no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin o por decisiones judiciales o administrativas que hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de la sentencia. Es decir, en este supuesto, se está en presencia de cosa juzgada internacional, en razón de lo cual el Estado está obligado a cumplir y aplicar la sentencia.
>
> Como consecuencia de la eficacia jurídica de la Convención Americana en todos los Estados Parte en la misma, un control dinámico y complementario de convencionalidad también posee un rol importante en el cumplimiento o implementación de una determinada Sentencia de la Corte Interamericana, especialmente cuando dicho acatamiento queda a cargo de los jueces nacionales. Bajo este supuesto, el órgano judicial tiene la función de hacer prevalecer la Convención Americana y los fallos de esta Corte sobre la normatividad interna, interpretaciones y prácticas que obstruyan el cumplimiento de lo dispuesto en un determinado caso. […]. La Corte valora positivamente que el Tribunal Superior de Antioquia, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional de Colombia hayan ejercido un adecuado, efectivo y comprehensivo control de convencionalidad para asegurar el efectivo cumplimiento de este punto de la Sentencia de la Corte […] (Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Resolución de supervisión de cumplimiento, 2013).

Con ello, la Corte Interamericana hacía referencia a lo considerado por la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-361 de 2010 pues acertadamente el Tribunal Constitucional: reconoció

la condena impuesta al Estado por las Masacres de Ituango; la obligatoriedad del cumplimiento de esta sentencia, junto con su carácter definitivo e inapelable; la imposibilidad del Estado de dejar de asumir su responsabilidad internacional y obligaciones convencionales, incluso por razones de orden interno, en virtud del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; la imperante obligación del Estado colombiano de garantizar el cumplimiento de disposiciones convencionales, incluyendo las decisiones de Tribunales internaciones. Lo anterior cobra especial relevancia con el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana.

Por tanto, mediante un adecuado ejercicio del control de convencionalidad, la Corte Constitucional respetó y aplicó lo dispuesto por la Corte Interamericana como parte de la imputación de responsabilidad internacional al Estado colombiano por las Masacres de Ituango.

3.11. Conclusiones

Las normas sobre desplazamiento forzado en Colombia tienen origen en el Derecho Internacional. Ese origen al que nos referimos no es un origen desde el punto de vista técnico de la elaboración normativa en el Estado, sino que es más bien fundante en instrumentos de los que el Estado colombiano ha sido parte en el ámbito internacional.

La inclusión de esas disposiciones se ha basado en las teorías del derecho internacional que se encargan de confrontar ambos sistemas jurídicos, el interno y el internacional. De esas teorías una se ha impuesto y es la unitaria, dado que esta ha sido la que ha prevalecido, se ha optado por el bloque de constitucionalidad como la herramienta fundamental para la inclusión de las normas de derecho internacional sobre derechos humanos y la prohibición de su limitación en los estados de excepción en el ordenamiento jurídico interno, partiendo de la obligatoriedad internacional que ello tiene para el Estado.

Pese a lo que tradicionalmente se ha creído, no necesariamente, o por lo menos, no directamente, una disposición de derecho internacional que no sea en sí misma fuente de derecho internacional se vincula a los Estados, esto porque se relacionan con otros instrumentos

que actualmente tienen esa fuerza, pero además porque esas disposiciones cogentes que no son fuente se relacionan también con el individuo, con sus garantías y con la efectividad de sus derechos. Dicho esto, se exalta la relación con el individuo que, además, es sujeto de derecho internacional.

De otro lado, la influencia del derecho internacional en disposiciones sobre desplazamiento forzado en Colombia no solo tiene su origen en los tratados e instrumentos internacionales. Esta influencia se plasma también mediante los fallos de Tribunales Internacionales.

Tal es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: su jurisprudencia comporta obligatoriedad para todos los Estados parte del Sistema, toda vez que en allí la Corte dota de contenido y alcance la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de su facultad jurisdiccional e interpretativa.

Esta obligatoriedad no solo se predica para el Estado parte dentro del asunto contencioso: si bien este debe cumplir la integralidad del fallo, especialmente la parte resolutiva; los demás Estados parte del Sistema deben acatar y procurar por el cumplimiento de lo dicho por la Corte en la parte motiva de la sentencia.

Según lo dicho, los casos de las Masacres de Ituango y de Mapiripán son una muestra de esta influencia, pues revelan como la Corte no solo realiza un serio análisis de la normativa interna en la materia a fin de considerar la responsabilidad internacional del Estado; sino que, incluso, si en su opinión esta no cumple con las pautas a las que el Estado se ha obligado, ordena su adecuación conforme a los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

Referencias

Acosta, J. y Duque, A. (2008). Declaración Universal de Derechos Humanos. ¿Norma de *Ius Cogens*? *International Law Revista Colombiana de Derecho Internacional* (12), 13-34. Recuperado de http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/13917

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (2005). *General Assembly, World summit outcome*. Recuperado de http://www.

un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja (2008). *¿Cuál es la defnición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?*

Comité Internacional de la Cruz Roja (016). *Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977*. Recuperado de https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm

Congreso de la República de Colombia (1997). Decreto 1165 de 1997.

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 387 del 18 de Julio de 1997). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340

Congreso de la República de Colombia (2000). Decreto 2569 de 2000.

Congreso de la República de Colombia (2001). Decreto 951 de 2001.

Congreso de la República de Colombia (2005). Decreto 250 de 2005.

Congreso de la República de Colombia (2005). Ley 975 de 2005.

Congreso de la República de Colombia (2007). Ley 1169 de 2007.

Congreso de la República de Colombia (2008). Ley 1190 de 2008.

Congreso de la República de Colombia (2009). Decreto 1997 de 2009.

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1448 del 10 de junio de 2011. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043

Congreso de la República de Colombia (2015). Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

Congreso de la República de Colombia (2015). Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015.

Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1753. "Plan de desarrollo nacional "Todos por un nuevo país 2014-2018". Recuperado de http://www.dni.gov.co/index.php?idcategoria=935

Consejo de Estado (2014). Sentencia de Unificación, Expediente 26251 (28 de agosto de 2014).

Consejo Noruego para Refugiados (2010). *Los Caminantes Invisibles. La experiencia de la sentencia T 025 de2004 y sus autos de seguimiento. herramientas para el diseño, la implementación y el seguimieno de politicas públicas con enfoque de goce efectivo de derechos*. Bogotá.

Constitución Política de Colombia (1991).

Corte Constitucional (s.f.). Sentencia C-067 de 2003.

Corte Constitucional (1999). Sentencia C-156 de 1999.

Corte Contitucional (2004). MP. Cepeda Espinosa, M. J., Sentencia T-025 (22 de Enero de 2004). Recuperado de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm

Corte Constitucional (2010). Sentencia T-361.

Corte Contitucional (2016). Sentencia C-327 de 2016.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, Voto Concurrente del Juez ad-hoc Gustavo Zafra Roldán.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Voto Concurrente del Juez ad-hoc Gustavo Zafra Roldán (15 de septiembre de 2005).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, pp. 29-30 (15 de septiembre de 2005).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2016). La Granja y El Aro (Ituango), Casos 12050 y 12266 (01 de julio de 2006).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Caso Almoacid Arella-

no y otros Vs. Chile (26 de septiembre de 2006).

Fernández Tomás, A. F., Sánchez Legido, Á., Ortega Terol, J. M. y Forcada Barona, I. (2011). *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

García Ramírez, S. (2002). *Los Derechos Humanos y la Jurisdicción Americana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gobernación del Meta (2012). Decreto 416. Comité Territorial de Justicia Transicional 2012.

Gobernación del Meta (2016). Ordenanza No. 902 "Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta para el periodo 2016-2019 "El Meta, Tierra de Oportunidades. Inclusión-Reconciliación-Equidad" (31 de Mayo de 2016). Recuperado de http://www.edesaesp.com.co/wp-content/uploads/2016/07/No-902-MAYO-31-DE-2016-PLAN-DE-DESARROLLO-2016-2019-EL-META-TIERRA-DE-OPORTUNIDADES.pdf

Ibañez, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Monroy Cabra, M. G. (2011). *Derecho Internacional Público*. Bogotá: Temis.

Naciones Unidas (2007). *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los "Principios de Pinheiro"*. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (s.f.). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Recuperado de http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp.html

Orientaciones para la incorporación estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de tierras en los planes territoriales de desarrolllo *2016-2019* (s.f.).

Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto 4800 (20 de Diciembre de 2011). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063

Presidencia de la República de Colombia (2012). Decreto 790 (20 de Abril de 2012). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47115

Puente Egido, J. (2001). *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Dykinson.

Registro Único de Víctimas (2017). *Unidad de Víctimas*. Recuperado de http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV

Truyol y Serra, A. (1977). *Fundamentos del Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

UN Refugee Agency, ONU Habitat, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Consejo Noruego de Refugiados y Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2007). *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los "Principios de Pinheiro"*. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf

Valencia Restrepo, H. (2005). *Derecho Internacional Público*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

Verdross, A. (1967). *Derecho internacional Público*. Madrid: Ediciones Aguilar.

4. La política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia

Irma Bejarano García[*]
Farid Camilo Castaño[**]

[*] Licenciada en Filosofía e Historia de la Universidad Santo Tomás. Abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia. Especialista en Derecho procesal penal. Magíster en Defensa de los Derechos Humanos-Derecho Internacional Humanitario ante Organismos Internacionales y Corte Penal Internacional de la Universidad Santo Tomás. Magíster en Educación de la misma universidad. Docente investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio. Gerente de Derechos Humanos de la Gobernación del Meta.

[**] Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio. Miembro del Semillero de Derechos Humanos.

Introducción

No es necesario escudriñar mucho cuando se desea tratar temas tan álgidos como el desplazamiento forzado de Colombia. En el actual contexto son más de seis millones de personas las que por diversas situaciones se ha visto forzadas a desplazarse dentro y fuera del territorio nacional, dejando así todo lo que hace parte de su vida, patrimonio, raíces, ancestros, costumbres, familias, tierras y así, va la sustracción hasta perder la confianza en la tierra que los vio nacer.

De esta suerte, el panorama en el que se encuentra el Estado colombiano hace que aumenten las cifras y se muestre hoy a Colombia como el segundo país a nivel mundial, después de Sudán, con la cifra más alta de desplazamiento interno; el aumento diario de desplazamiento forzado no ha menguado, existen nuevos actores que generan este fenómeno en diferentes zonas del país. Por tanto, dicho flagelo no solo afecta directamente a quienes son desplazados sino también a todos aquellos que se transforman en receptores de la problemática social. De tal modo, y al saberse ciudadano de un país en el que la violencia es un hecho generalizado que abarca a todos los que han nacido en este territorio nadie puede ser ajeno a dicha realidad. Diariamente las noticias, las calles, las infinitas colas que se hacen en las instituciones estatales en busca de ayudas y soluciones a esta problemática, ponen de manifiesto la actitud agobiada y desesperanzada de los colombianos, la cual busca un medio para afrontar el hecho de ser parte de esta sociedad.

No obstante, el peso de esta problemática es tal que los referentes internos y externos solo logran agudizar la urgencia con la que el desplazamiento debe ser examinado. Según el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), diariamente se hacen solicitudes de refugio en las Américas, con un número que asciende a las cuatrocientos mil personas, de las cuales la mayoría de solicitudes corresponden a situaciones de desplazamiento forzado

Se hace, entonces, necesario mencionar el trasegar del Estado colombiano, el cual lucha por disminuir los efectos del desplazamiento y la necesidad de que la corte constitucional se inmiscuyera a favor de las víctimas para replantear las actividades ejercidas por el gobier-

no a favor de dicha población. De esta manera la Corte declaró el ECI (Estado de Cosas Inconstitucional), a través de la emblemática sentencia T-025 de 2004.

No obstante aunque la Ley de víctimas, Ley 1448 de 2011, las negociaciones y el acuerdo de paz, contribuyeron de forma dispendiosa para disminuir dicho flagelo, se reconoció que el problema yacía en el sistema de atención –que sigue siendo insuficiente– para sufragar las necesidades de la población desplazada y para evitar nuevos hechos de desplazamiento so pena de los disidentes del proceso de paz y otros grupos armados ilegales. De tal forma es necesario, que en con el fin de prevenir dichas situaciones, el Estado ejerza su soberanía en todo el territorio nacional a través de acciones que realmente forjen la construcción de una paz estable y duradera. De acuerdo con este orden de ideas se presentan los temas en los capítulos que conforman el articulo con cuatro subcapítulos: Acercamiento al concepto de política pública, El desplazamiento forzado en Colombia, La política pública del Estado colombiano frente al desplazamiento forzado y Las políticas públicas de cara al siglo XXI en el desplazamiento forzado.

4.1. Acercamiento al concepto de política pública

La política pública tiene diferentes definiciones y muchos autores otorgan connotaciones diferentes, en este orden de ideas para Aguilar y Lima (2009) es indispensable partir de la siguiente distinción:

Para entender qué son las políticas públicas es necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: *Politics* (política), *policies* (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos (p. 1).

De la misma manera Olavarría (2007) señala que:

> Una política pública es una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable. Aunque esta noción se aproxima

> al hecho de entender por qué el Estado interviene, es todavía inespecífica para entender cuando la situación se constituye en un foco de acción. Muchas cosas no andan como sería deseable y no todas ellas son objeto de intervención estatal (p. 10).

Por otro lado, Lahera (2004), al tratar de determinar qué es una buena política pública, especifica cómo:

> Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados (p. 8).

De acuerdo con lo anterior, es posible ubicar las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado en Colombia como un tipo de política redistributiva. Alza (2011), al definir esta tipología, recalca cómo estas políticas públicas redistributivas "recaudan de algunos para entregar a otros, en particular, por su condición de pobreza o vulnerabilidad. Los programas sociales [, por ejemplo,] son parte de las políticas redistributivas" (p. 1).

Por su parte, Franco (2014) precisa que "Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en las que participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones" (p. 1). Asimismo, Velásquez (2009) brinda una definición más estructurada de política pública la cuando indica que:

> Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de

> un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (p. 9).

Por su parte, para Encarni (2009) parece claro que las políticas públicas sean el "conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos, y el propio Gobierno, consideran prioritarios" (p.1). Mientras que para Marvin (2012), las políticas públicas no son una cuestión propuesta desde los ámbitos del gobierno, de esta suerte se manifiesta evidente para este autor la manera como:

> El diseño, adopción, implementación y ejecución de políticas públicas incluye una variedad de actores —presidente de la República, partidos políticos, las legislaturas (actores directos), medios de comunicación, universidades, *think tanks*, sindicatos, iglesias, grupos empresariales y otros miembros de la sociedad civil (actores indirectos)— que interactúan estratégicamente en diferentes escenarios formales e informales: el nivel ejecutivo o legislativo (escenario formal) y las calles (escenario informal) (p. 1).

4.2. El desplazamiento forzado en Colombia

Para Mendoza (2012), "El desplazamiento forzado y las migraciones regionales son unas de las principales consecuencias de las guerras civiles y del enfrentamiento armado por el poder. Colombia es el segundo país del mundo en número de desplazados, después de Sudán" (p. 1). Para el Centro de Memoria Histórica (2015), las cifras del desplazamiento en Colombia son del orden inconmensurables, ya que:

> Según los datos recogidos en este informe, de los casi seis millones y medio de personas desplazadas, desde el punto de vista diferencial, un poco más del 50 por ciento de la población desplazada son mujeres (3.301.848); 2.279.576 , personas menores de edad (de las cuales 1.480.983 tienen menos de 12 años); según los datos demográficos de 2005, se estima que cerca del 15 por ciento del total de la población afrocolombiana y el 10

> por ciento de la población total indígena han sido desplazadas. El 87 por ciento de la población expulsada de sus regiones vivía en el campo; algún afro e indígena, en territorios colectivos reconocidos por el Estado (p. 17).

Igualmente, al realizar un acercamiento a la problemática que afrontan los centros urbanos en Colombia Sayago (2011) señaló que:

> Las ciudades en Colombia han tenido que recibir grandes cantidades de población que han llegado a saturar mercados laborales estrechos, que no están en capacidad de absorber esta mano de obra. Como consecuencia, los mercados informales han crecido, la inseguridad ha aumentado y algunos servicios de los sistemas sociales han colapsado. Adicionalmente, las ciudades han crecido sin planificación, por la entrada masiva de personas a las capitales, causando que se profundice la desigualdad, la segmentación y la segregación (p. 15).

No obstante, para Ibáñez y Velásquez (2008) resulta claro que "Las víctimas del desplazamiento forzoso migran a causa del conflicto armado, bien sea por ataques directos o como estrategia para evitar hechos violentos. Los principales responsables de la migración forzada son los grupos al margen de la ley (guerrillas y paramilitares o autodefensas)" (p. 13).

Por su parte, Ibáñez y Querubín (2004) señalan cómo:

> Las causas del desplazamiento forzoso en Colombia son complejas y tienen una relación estrecha con los conflictos políticos, sociales y económicos del país, muchos de los cuales se remontan a comienzos del siglo pasado. Si bien en términos generales se reconoce al conflicto armado como la causa general del desplazamiento, es importante un análisis más detallado para comprender los diferentes elementos propios del conflicto que generan desplazamiento. En particular, la tenencia de la tierra, que constituye para muchos una prolongación de los conflictos agrarios del siglo pasado, y el narcotráfico, que tienen una relación estrecha en la actualidad con el conflicto armado debido a la lógica e intereses de los actores, son fundamentales para comprender el desplazamiento (p. 9)

Del mismo modo, para Falla, Chávez y Molano (2003), la problemática es mucho más grave en algunas zonas del país y la capital del país se convirtió con el paso de los años en el centro de recepción por antonomasia de personas desplazadas en el país, puesto que:

> La población desplazada por la violencia proviene fundamentalmente de los departamentos de Tolima, Meta, Antioquia, Caquetá, Cundinamarca, Santander y Chocó, regiones en donde se ha intensificado el conflicto armado interno, en medio del cual la vida de las familias se ha visto trastornada abruptamente por causa de muertes provocadas, daños físicos y psicológicos, separaciones forzadas entre los parientes, destrucción de bienes y degradación del medio ambiente, entre otras situaciones. En consecuencia, la capital del país se ha convertido en una de las zonas receptoras de desplazados por excelencia (p. 222).

4.3. La política pública del Estado colombiano frente al desplazamiento forzado

El interés en las víctimas por desplazamiento forzado en Colombia empieza a verse referenciado en 1994 cuando el representante del secretario general de la ONU para el desplazamiento interno, Francis M. Deng, afirmó que el gobierno de Colombia no poseía estadística alguna sobre el número de desplazados internos (Rodríguez Garavito, 2010, p. 18), dada dicha problemática, claramente el país carecía de herramientas y estrategias para enfrentar el problema social que se estaba desarrollando.

El gobierno reconoció que el desplazamiento forzado no solo se derivaba de problemas económicos y desastres naturales, sino que también estaba íntimamente conectado con el conflicto armado, por tanto constituía un tema álgido para el bienestar del pueblo colombiano. La certeza de la afectación que este tema producía a la población hizo urgente una estrategia para enfrentar este fenómeno, por ende el Consejo Nacional de política económica y social, en adelante "Conpes", elaboró el documento 2804 de 1995, generando así un programa nacional de atención integral a la población desplazada

por la violencia.

Dos años después y con el crecimiento a gran escala de la problemática social, el Estado se vio motivado a expedir un nuevo documento "Conpes2924 de 1997" con el que se creó, en primer lugar, el sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia y que a su vez promovería la conformación de comités territoriales integrados por entidades territoriales y autoridades policiacas, entre otros. Este documento explica la necesidad de su expedición so pena de la imposibilidad estatal de brindar soluciones eficaces para ayudar a los desplazados en dicho momento, en virtud del desinterés, falta de compromiso interinstitucional, la desarticulación y el déficit económico. De este modo, el principal objetivo de esta política fue ordenar a las entidades públicas y privadas de orden nacional y territorial para emprender acciones encaminadas al cuidado y a la atención de los desplazados para su regreso o reasentamiento, además se lideraron actividades a favor de la erradicación de las causas del desplazamiento, entre ellas la mitigación de los efectos de la violencia sobre la población desplazada a la cual se le brindó atención especial, dada su condición de la población vulnerable; lo mismo ocurrió con las minorías étnicas, las cuales fueron auxiliadas de acuerdo con sus usos y costumbres. Lo anterior tuvo como consecuencia el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas receptoras de víctimas.

Del mismo modo, a través del decreto 1165 de 1997 se crea la consejería presidencial para la atención integral a la población desplazada, por virtud de esta se crea el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el cargo de consejero presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia, cuya función fue coordinar el sistema nacional y diseñar el plan nacional para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado. Adicionalmente se creó un fondo nacional para garantizar una adecuada y eficiente financiación de los programas y una red nacional sobre información (Rodríguez Garavito, 2010, p. 20).

Con la expedición de los documentos Conpes se establecieron las bases y el inicio de lo que se convertiría en un reto estatal para subsanar las graves violaciones a los derechos humanos (DDHH) y al derecho internacional Humanitario (DIH), reto que actualmente

se mantiene y que solo deja al descubierto la incapacidad del Estado para brindar a su población el cuidado, la seguridad y la estabilidad que les permitan alcanzar sus fines de vida e interés particular.

Surge, entonces, la necesidad de establecer un marco jurídico que consagre una política de atención integral a la población desplazada por eso en julio de 1997 se expide la ley 387, la cual genera gran revuelo en parte porque evidencia el interés del congreso por los desplazados y, también , porque reconoce explícitamente los derechos de esta población, los cuales ingresan a la esfera de estrategias y políticas públicas con el fin de fortalecer a las víctimas.

Retomando las políticas de los documentos Conpes, esta ley plantea cuatro ejes indispensables para tener en las políticas de desplazamiento: la prevención del desplazamiento, atención humanitaria rápida, eficaz y de emergencia por parte de las instituciones correspondientes, estrategias para el retorno voluntario y posterior reasentamiento de las víctimas y, por último, una estabilización socio económica de las zonas receptoras.

Según lo anterior, es fácil observar cómo esta ley predicaba como su principal objetivo la expansión por todo el territorio nacional, así fuera tomado por las entidades territoriales para su plena aplicación.

De acuerdo con lo anterior el Estado prevé la necesidad de expedir unos decretos reglamentarios so pretexto de impulsar las políticas públicas en el territorio nacional y adelantar su actividad en pro de la población desplazada, dentro de dichos actos administrativos, entendidos como políticas públicas se encuentran los siguientes decretos:

-Decreto 173 de 1998: Adopta el plan nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia y dispone estrategias del plan nacional como la prevención en materia de política, comunicación, pedagogía, investigación, distención y protección, de igual forma cuenta con estrategias de atención humanitaria de emergencia como la seguridad alimentaria, la salud, el transporte, la protección y seguridad, el alojamiento, la atención educativa, participación y organización comunitaria.

-Decreto 501 de 1998: Organiza y pone en funcionamiento el

fondo nacional para la atención integral a la población desplazada, igualmente este decreto es expedido para desarrollar el artículo 25 de la ley 387, el cual tiene como fin crear una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el ministerio del interior como un sistema separado de cuentas que financiarían y cofinanciarían programas y políticas públicas encaminadas a mitigar y neutralizar los efectos del desplazamiento por medio de políticas integrales en las zonas expulsoras y receptoras. Amén de lo anterior, el fomento de los derechos humanos (DDHH) y la divulgación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) se convierten en pilares fundamentales de este decreto, para lo que dicho fondo debía garantizar que mediante el apoyo con los dineros de este, las personas víctimas del desplazamiento pudieran reincorporarse a la sociedad y llevar a cabo actividades como las que lleva a cabo cualquier ciudadano que no ha sido víctima del conflicto armado.

-Decreto 489 de 1999: lleva inmerso una decisión de gran relevancia para las políticas públicas que emprendía el Estado para la época, puesto que asignó a la red de solidaridad social las actuaciones y funciones que realizaba la consejería presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia, lo que hizo que quedara encargada como coordinadora del programa de atención a las víctimas del desplazamiento; dicha red de solidaridad que para ese entonces se encontraba adscrita al departamento administrativo de la presidencia de la república, posteriormente se convertiría en lo que se conoció como Acción social de la presidencia.

De esta forma, como lo explica el profesor Rodríguez Garavito, la serie enunciada de políticas públicas ayudó en su momento a cambiar el paradigma nacional con respecto a lo que representaba tener una parte significativa de la población desplazándose desde sus hogares y estableciéndose en las principales ciudades, la implementación de dichas políticas fue limitada y así fue reconocido por el departamento nacional de planeación, el ministerio del interior y la red de solidaridad social, los cuales plantearon que hubo falencias en el sistema de atención; primero porque este carecía de un sistema de seguimiento e indicadores de gestión que pudieran escudriñar los resultados obtenidos durante todo el proceso y por otro por la impo-

sibilidad de redefinir competencias institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas (Rodríguez Garavito, 2010, p. 23). Asimismo, otro gran problema que tuvo el gobierno nacional fue no integrar a entidades no gubernamentales y tener en cuenta organismos internacionales con más experiencia que brindaran apoyo y asesorías claras con base en sus experiencias derivadas de otros conflictos armados. Todo lo mencionado, sin contar con la falta de canalización y organización presupuestal so pena de las inequidades entre las regiones dieron por resultado una acción limitada de estas políticas.

De esta forma, para el año de 1999 se expide el documento Conpes 3057, que tiene como fin establecer el plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos con los que se atendería a toda la población víctima. El gobierno reconoció que no había plena certeza y claridad de la población desplazada, incluyendo además incertidumbre sobre su identificación. Lo mencionado, resultó un factor que logró hacer indeterminada la gravedad de dicho problema social, por lo que surgió la necesidad de crear instancias técnicas capaces de organizar la información y de ofrecer una alerta temprana a las instituciones responsables.

En dicho consejo se logró establecer que tanto las instituciones nacionales, como las territoriales, carecían de alertas tempranas capaces de identificar eminentes acciones de desplazamiento, sumado a lo anterior se estableció que al ser el desplazamiento una de las principales consecuencias del conflicto armado interno, era fundamental que se articularan lineamientos y políticas del gobierno dirigidas a garantizar la prevalencia y el cumplimiento de los principios universales de los DDHH y el DIH.

Esto constituye la primera etapa de la lucha contra el desplazamiento forzado que emprendía el Estado colombiano por medio de políticas públicas, las cuales ofrecen atención oportuna y reparación, es decir, tratar de resarcir las afectaciones de las cuales fueron víctimas una cantidad considerable de personas con ocasión al conflicto armado.

No obstante, para Alpargatero y Ramírez (2011) es claro cómo han existido deficiencias marcadas en el diseño e implementación de la política pública del desplazamiento forzado en Colombia, de esta

manera:

> La política de atención al desplazamiento forzado en el país fue diseñada como un sistema, desde una lógica causal, lineal y mecanicista, según la cual, la estabilización de las víctimas era el resultado del tránsito de cada una de ellas por las tres fases de atención establecidas en la Ley 387 de 1997 y que tuvieron desarrollo con algunos decretos y documentos Conpes. Más adelante, después de la sentencia T-025 de 2004 la Corte ha acompañado al ejecutivo –como hecho sui géneris– en el diseño e implementación de la política, lo que de entrada es un hecho importante en la historia del país, como dispositivo desbloqueador del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, en adelante SNAIPD (p. 113).

Desde el enfoque del pensamiento complejo pareciese válido acercarse a la problemática de la política pública con respecto al desplazamiento forzado en Colombia. Por su parte, Alpargatero (2011) preconiza:

> La política pública de desplazamiento forzado, cuya creación se formalizó con la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, es una política sistémica. En su diseño existe una estructura del (SNAIPD), la cual puede caracterizarse como lineal, por cuanto estableció un proceso de atención en fases. Al final del tránsito por cada una de ellas —prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica— se esperaba que las víctimas superaran la situación de desplazamiento forzado (p. 13).

De igual modo, para Aristizábal y Villegas (2010) resulta preciso acudir a un señalamiento de las políticas públicas en cuanto al desplazamiento forzado en Colombia, de esta manera establecen que es urgente:

> conocer la mirada de la población víctima de desplazamiento forzado, el estado actual de dicha población, el número de desplazados, sus lugares de expulsión, sus costumbres, su géne-

> ro, quien ejerce la jefatura del hogar, las limitaciones físicas y mentales, el estado de salud física y psicológica, sus edades, su origen étnico, su intención de retornar, sus bienes abandonados, entre otros tantos elementos que ayudan a construir una política integral con un enfoque diferencial y con estrategias concebidas en esas especificidades que permitan articular los esfuerzos, potenciar los resultados y sobre todo fomentar los procesos sociales desde las organizaciones que hacen parte activa de la población víctima de desplazamiento forzado y de aquellos que por distintos motivos no participan de las organizaciones (p. 194).

4.4. Las políticas públicas de cara al siglo XXl en el desplazamiento forzado

De acuerdo con lo señalado por Rodríguez Garavito (2010, p. 23) con el comienzo del nuevo siglo el problema se intensificó,la cifra de desplazamiento para el año 2000 ascendió a 1.5 millones de personas, y para el 2002 el país alcanzó el mayor número de desplazados, es decir, 412.553 personas en un año.

Para el año 2000 el gobierno nacional expidió el Decreto 2569 en vista de la gran dispersión institucional para la atención integral a la población desplazada; con esta política pública el gobierno dota de funciones a la red de solidaridad social y así mismo reglamentó estrategias propias de una política pública a favor de los desplazados; políticas tales como la atención humanitaria, el retorno a las zonas expulsoras, atención socioeconómica, el registro y la prevención de futuras condiciones que motivaran a la población a migrar de sus territorios.

Con este decreto se creó el registro único de la población desplazada (RUPD), el cual presentó una gran utilidad porque permitió que toda persona objeto de algún despojo u obligada al abandono de su territorio, realizara una declaración mediante la cual se tenía como una víctima titular del conflicto armado con carácter ya fuera de incluido o registrado, no incluido, excluido o cesado; así se estableció un orden y se logró dar certeza al menos de una cantidad exacta que declaró públicamente ser víctima del conflicto armado por desplaza-

miento forzado.

Por último, en búsqueda de dar pleno desarrollo a la ley 387, este decreto ordenó crear comités para la atención a la población desplazada, dichos comités debían establecerse en los municipios, distritos y departamentos.

Igualmente, para ese mismo año se reformó el código penal por medio de la ley 589 de 2000, el cual evidenció el gran interés por parte de todas las ramas del poder público para mitigar los efectos del conflicto armado, dicha ley tipificó como delito el desplazamiento forzado en el artículo 284 A, el genocidio, la desaparición forzada y la tortura.

Por otro lado, cuando las personas migraban por causa del conflicto sus propiedades quedaban deshabitadas, sin cuidado y a merced de que grupos al margen de la ley, delincuentes, particulares y demás las comercializaran en provecho de dicha situación, este motivo llevó al gobierno a expedir el Decreto 2007 de 2001, mediante el cual se ordenó a instituciones como el INCODER, ahora llamada Agencia Nacional de Tierras, crear estrategias para proteger la propiedad de los desplazados y acciones puntuales, como pedir autorización a los comités municipales, distritales o departamentales de atención integral a la población desplazada por la violencia, para enajenar el inmueble si este se encontraba ubicado en una zona de eminente riesgo de desplazamiento.

Para ese mismo año se expidió el documento Conpes 3115, que iba encaminado a la distribución del presupuesto sectorial para el cumplimiento del Conpes3057, este documento de política pública propuso brindar beneficios y mejorar la respuesta integral por parte del Estado a dicho problema, tales beneficios se constituyeron desde programas como la vivienda rural y urbana, crédito para proyectos productivos, empleo de emergencia, subsidios para salud y educación, titulación y distribución de tierras, capacitación, atención social y protección. Su cumplimiento y recepción por parte de los desplazados dependía de la inclusión de estos en el registro (RUPD), pues era la forma más práctica de hacer que las ayudas humanitarias y las políticas públicas del gobierno llegaran exclusivamente a las víctimas, asimismo recomendó la forma como debía distribuirse el presupuesto

para la atención debida de esta población.

Con posterioridad a todo este desglose de políticas públicas, la corte constitucional empezó a inmiscuirse, con ocasión a las diferentes violaciones de los derechos fundamentales, emitiendo diferentes decisiones que comenzaron desde ordenar políticas, atención y tratos diferentes a personas específicas, como a emitir decisiones de carácter *erga omnes* (Frente a todos), un claro ejemplo de esto es la sentencia T-025 del 2004, la cual marcó un hito en el ordenamiento jurídico colombiano y un replanteamiento a las actividades que estaba emprendiendo el Estado por medio de las políticas públicas en beneficio de las víctimas por el desplazamiento forzado; por tanto la corte expuso la necesidad eminente de cuantificar, determinar y caracterizar a esta población para así poder conocer su estado real con respecto a los derechos infringidos, de igual forma se comparó la situación de la población receptora de dicho desplazamiento para así establecer una línea que permitiera medir el resultado de las actividades emprendidas a favor de dichas personas teniendo en cuenta los avances y las posibles necesidades.

Pese a todo lo anterior, la sentencia mencionada esgrimía las principales fallas sistemáticas del modelo de atención en diferentes programas y políticas públicas dentro de los cuales, como mayores defectos se exhibían la desarticulación, descoordinación, carencia de presupuestos, falta de enfoques diferenciales por edad, género, etnia, discapacidad y asimismo la rampante desinformación sobre toda la población víctima del conflicto armado interno. Todos estos factores impedían el acceso oportuno a la asistencia humanitaria y a los programas de emergencia para evitar el desplazamiento forzado.

El organismo constitucional no se limitó a la sola decisión para evitar la violación masiva de derechos fundamentales, sino que asumió una postura de seguimiento y control con el fin de que las autoridades encargadas de atender a la población desplazada cumplieran con sus obligaciones; por tanto ordenó la creación de un plan de acción para superar el estado de cosas inconstitucional que incluyera la recolección de información sobre la situación de la población desplazada, la identificación de fuentes potenciales de desplazamiento y la distribución presupuestal entre las entidades territoriales y de

orden internacional; estas órdenes fueron dirigidas tanto a las entidades públicas nacionales encargadas de la política sobre desplazamiento como a los gobiernos locales estableciendo un plazo de dos meses. Por su lado, la segunda orden fue la de obtener el presupuesto requerido para ofrecer a los desplazados una atención oportuna de acuerdo con el registro existente, para ello se fijó un plazo de un año. Así también, como tercera orden la corte estableció unas garantías básicas para el goce pleno y efectivo de los derechos de la población desplazada, tales como el derecho a la vida, a la dignidad e integridad personal, a la familia y unidad familiar, a la subsistencia, a la salud básica, a la no discriminación, el derecho de los niños a la educación básica, derecho a la asesoría para la estabilización socioeconómica y el derecho a decidir libremente sobre el retorno al lugar de origen o la permanencia en el lugar de desplazamiento fijándose un plazo de cumplimiento que oscilaba entre los seis meses.

No obstante, la corte continuó conservando la competencia de dicha sentencia para determinar que el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento forzado no se había superado durante los siguientes años por lo que se expidieron una serie de autos en virtud de la gestión de los desplazados.

De acuerdo con Rodríguez Garavito, la mayoría de ordenes en lo que respecta con la primera fase inicial de autos que comprende desde el 2004 hasta el 2006, ordenaban el diseño, la implementación y la aplicación de una estrategia para superar los agudos problemas de la política pública, los cuales eran muy puntuales. Sin embargo, no determinaban contenidos específicos o programas necesarios para estas; un ejemplo claro de ello es el auto 178 de 2005 que evaluó el cumplimiento de varias órdenes de la T-025 además de haber documentado y sistematizado las fallas del proceso de formulación e implementación de la política pública que han contribuido al estado de cosas inconstitucional como la descoordinación general del sistema de atención a la población desplazada, el inadecuado sistema de registro y caracterización de esta población, el insuficiente esfuerzo presupuestal de la política de atención a los desplazados, pero sobre todo la ausencia general de indicadores basados en el criterio del goce efectivo de todos los derechos en todos los componentes de dicha

política (Rodríguez Garavíto, 2010, pp. 30-31).

Amén de lo anterior, al realizar un estudio sobre la política pública en materia de desplazamiento forzado en Colombia y sus principales aspectos y debilidades, López (2009) señala que:

> Las evaluaciones nacionales de las políticas para la atención a las personas y comunidades sometidas al desplazamiento forzado, se han enfocado en la revisión del nivel de cumplimiento de las responsabilidades estatales en las distintas fases del desplazamiento; en efecto, luego de la expedición –en febrero del año 2004– de la sentencia T-025, las evaluaciones han buscado calificar la calidad y la cantidad de la respuesta gubernamental en el cumplimiento de las obligaciones claramente definidas por la Corte Constitucional. La dinámica que ha tenido el desplazamiento forzado interno y la fragilidad de la respuesta estatal, son constantemente examinadas y denunciadas provocando movilizaciones sociales alrededor de las demandas de los derechos de las víctimas (p. 2).

Para ACNUR (2004), al referirse al desorden y el incumplimiento que existe en la política pública del Estado colombiano con respecto a la atención de la población desplazada, resulta acuciante tener presente que:

> Cualquier balance, o en el mejor de los escenarios, cualquier evaluación seria de la política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia, requiere ver el claroscuro que abarca la respuesta estatal y gubernamental. El pesado lastre del incumplimiento, la falta de voluntad política, el desconocimiento e incluso la negligencia, arrastran, al punto de casi refundir los esfuerzos e iniciativas de algunas administraciones locales, entidades e instituciones que de manera minoritaria intentan buscar alternativas viables a un problema de las dimensiones del desplazamiento forzado en Colombia (p. 347).

En concordancia con lo dicho, para el año 2005 el gobierno expidió el decreto 250 mediante el cual se da cumplimiento del artículo 9 de la ley 387, para este se toman en cuenta órdenes impuestas por

la corte constitucional y se adopta el plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia, en el que se dispone cuáles son las fuentes de los recursos, se definen las características, condiciones y criterios que guiarán los diferentes programas y acciones que están contemplados en la atención integral a dicha población, por tanto se realizó un enfoque diferencial de acuerdo a la edad, etnia o características de la población, así como un enfoque territorial que tuvo en cuenta las particularidades y diversidad regional, a lo anterior también se implementó un enfoque humanitario, uno de derechos y otro restitutivo con el fin de que las personas y hogares pudieran volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes de dichos sucesos.

De igual forma el gobierno nacional continuó con su estudio y realización de políticas públicas, esta vez mediante el documento Conpes 3400 del 2005, el cual tenía como objetivo establecer metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia; dicho documento está inscrito en el marco de dos procesos complementarios y simultáneos que son la sentencia T-025 de 2004 y el plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

Por otro lado, en vista de la ausencia de indicadores, la corte constitucional se concentró en desarrollar mecanismos de evaluación que permitieran medir de manera permanente el avance, estancamiento o retroceso de los programas a cargo de cada entidad del sistema nacional de atención integral a la población desplazada, así la corte a través de los autos 109, 233 de 2007 y 116 de 2008 determinó los programas que se adaptarían, así como aquellos que se rechazaban. (Rodríguez Garavíto, 2010, p. 31).

Para el año 2008 el congreso expidió la ley 1190 y declaró ese año como el de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. De todas las acciones que se tomaron a favor de esta población se derivaron unas obligaciones para las entidades territoriales de diseñar, implementar y aplicar estrategias presupuestales dirigidas a las personas en situación de desplazamiento, la obligación del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), creado por el artículo 6° de la Ley 387 de 1997

tuvo por fin coordinar a los comités de las entidades territoriales en el cumplimiento de la materialización de los derechos de los desplazados, entre otras.

Así, con el fin de reglamentar la ley 1190 el gobierno expidió el Decreto 1997 de 2009 que tiene como principal objetivo cumplir con las órdenes impartidas por la corte constitucional en la sentencia T-025, por medio de los autos 176 de 2005, 334 de 2006 y 007 de 2009; se ordena la función de coordinación entre las entidades de orden nacional y territorial como el de informar a la Procuraduría General de la Nación o el de la información presupuestal a la Contraloría, además de la obligación que tienen las entidades territoriales de garantizar la participación efectiva de la población desplazada en asistencias de coordinación departamental, municipal y distrital.

A esto se suma, como la definió Rodríguez Garavito (2010, p. 31), la tercera fase del proceso de seguimiento por parte de la corte constitucional, la cual comenzó con el auto 092 a mediados de 2008 que implicó una vigilancia exhaustiva al actuar del gobierno tras las persistentes fallas en el planteamiento e implementación de la política pública y la emergencia humanitaria de la población desplazada; de igual forma el auto 008 de 2009 evaluó los factores que originaron el estado de cosas inconstitucionales, así también se pronunció en diferentes autos sobre los menores de edad, las mujeres, los pueblos indígenas, las comunidades negras y las personas con discapacidad, por ejemplo en el auto 092 de 2008, referente a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, la corte ordena crear 13 programas específicos para suplir los vacíos de políticas públicas con respecto a las mujeres, jóvenes y niñas desplazadas, lo mismo sucedió con los pueblos indígenas, pues la corte ordenó que se adoptaran 34 planes de salvaguardia étnica, uno para cada uno de los pueblos en riesgo de desaparición y sin dejar atrás a la población discapacitada. Por su lado, el auto 006 de 2009, conminó el diseño y la implementación de 5 proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención de las personas desplazadas con discapacidad (Rodríguez Garavíto, 2010, p. 34). La conclusión de las medidas expuestas es que la corte pasó de ser un organismo jurisdiccional y juzgar las políticas públicas estatales a convertirse en

un hacedor de lineamientos para la creación de dichas políticas, crear indicadores para determinar el efecto, el progreso en la superación del estado de cosas inconstitucionales y finalmente de contribuir en la formulación de dichas políticas con enfoques diferenciales que integraran a todos los sectores sociales.

Siguiendo el mismo orden de ideas, el gobierno nacional expidió el documento Conpes 3616 de 2009 el cual creó los lineamientos de la política para generar ingresos a población en situación de pobreza extrema o desplazamiento. Este documento tiene como objetivo desarrollar e incrementar el nivel educativo, el potencial productivo y las competencias laborales de la población en situación de pobreza extrema o desplazada.

En relación con la política pública en materia de desplazamiento forzado en Colombia, García y Quintero (2010) señalan cómo:

> A pesar de las diversas acciones emprendidas por parte del Gobierno Nacional y los entes territoriales, en Colombia se sigue presentando un incremento en el número de personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado interno, al tiempo que no se ha logrado aún el restablecimiento de los derechos de personas que hace más de una década se encuentran en esta situación. Actualmente, el Gobierno viene realizando reformulaciones de la Política Pública (PP) para dar respuesta a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento (p. 2).

Para Atehortúa (2010) al aproximarse a la problemática de la política pública implementada por el Estado colombiano en materia de desplazamiento forzado, es preciso indicar que:

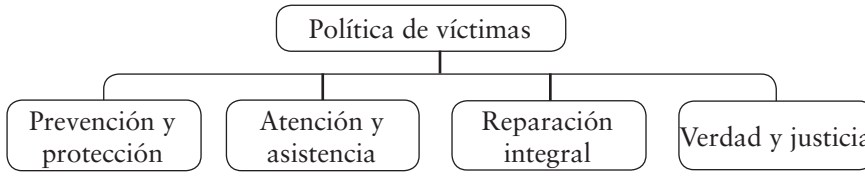
> Cuando se ha transitado la ruta de atención humanitaria de emergencia, a una persona ya se le han vulnerado alrededor de seis derechos fundamentales por la misma lógica del sistema: el del debido proceso, el del derecho de petición, el de vivienda, el de salud, el de educación y el de legalidad. En este último, al establecerse como un principio del ordenamiento jurídico, cuando es vulnerado en uno de los subordinados, el sujeto afec-

tado es la ciudadanía en general (p. 187).

De este modo, el diez de junio de 2011, se expidió la ley 1448 mediante la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Esta ley tiene una influencia directa con respecto a las víctimas por desplazamiento forzado, dicha ley consagra un plan de acción a favor de estas víctimas, como el deber que estas tienen de declarar ante cualquier institución del ministerio público el hecho victimizante con un plazo de dos años; plantea la atención humanitaria y sus respectivas fases, que se dividen en: atención inmediata, atención humanitaria de emergencia y la atención humanitaria de transición, además de crear estrategias y cuidados para el retorno o reubicación de los desplazados disponiendo que la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta se logren materializar cuando las víctimas obtengan pleno goce de sus derechos vulnerados.

Para ilustrar la política de víctimas que plantea esta ley, presentamos el siguiente cuadro, basado en la cartilla expedida por el gobierno nacional llamada orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019:

Figura 1.



Fuente: Adaptación de los autores deOrientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019, p. 9.

- **La política de prevención y protección constata:** La prevención temprana y la prevención urgente, así como la protección para personas, grupos organizaciones o comunidades.
- **La política de atención y asistencia:** Establece acciones de

información y orientación, acompañamiento jurídico, acompañamiento psicosocial, atención humanitaria, identificación, asistencia en salud, educación, generación de ingresos, alimentación, reunificación familiar, asistencia funeraria y vivienda.

- **La política de reparación integral:** Converge en la restitución de tierras, de vivienda y de estrategias para el acceso a créditos, medidas para la promoción de empleo; retorno y reubicación; rehabilitación, física y mental, psicosocial social y comunitaria; así como física y mental, psicosocial, social y comunitaria; medidas de satisfacción, reparación simbólica, exención del servicio militar y construcción de memoria histórica; reparación colectiva; garantías de no repetición; indemnización administrativa, entrega y acompañamiento a la inversión adecuada del recurso.
- **La política de verdad y justicia:** Tiende a la construcción, preservación, difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria histórica; el esclarecimiento de los hechos o identificación de los responsables así como al acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos y la justicia.

La información expuesta hasta este punto se complementa con cuatro ejes transversales que tienen por objeto apoyar de forma integral el cumplimiento de la política al generar procesos de articulación territorial y facilitar la interlocución con la población víctimas. De esta manera los siguientes ejes resultan primordiales para ejercer una política acorde con la situación de la población desplazada.

- **Participación de las víctimas:** Se entiende como el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la ley de víctimas y sus respectivos decretos ley para los grupos minoritarios.
- **Sistemas de información:** Permiten articular y converger la in-

formación de la población víctima, para que de acuerdo a esto se puede brindar asistencia, atención y reparación integral.

- **Articulación nación-territorio:** Articulación efectiva entre entidades nacionales y territoriales en la formulación de programas, proyectos, acciones, procesos y recursos.
- **Enfoque diferencial:** Diferenciar acciones y propuestas específicas dentro del plan de desarrollo, sobre todo, de acuerdo con la composición de las víctimas en el respectivo territorio para grupos étnicos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas con orientación sexual e identidad de género no hegemónica y también personas con discapacidad.

De acuerdo con esto, dicha ley crea un sistema nacional de atención y reparación a las víctimas, dicho sistema está conformado por dos instancias de orden nacional, el primer órgano llamado Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, integrado por el presidente de la república, o su representante, quien lo presidirá; el ministro del interior y de justicia, o a quien este delegue, el ministro de hacienda y crédito público, o a quien este delegue, el ministro de agricultura y desarrollo rural, o quien este delegue, el Director del Departamento Nacional de Planeación, o a quien este delegue, el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o a quien este delegue y el director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; dicho comité debe diseñar y adoptar la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas, y la otra instancia llamada Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que coordinará la ejecución de esta política pública.

De la unidad administrativa antes nombrada, la norma ordena crear la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y con funciones asignadas en dicha ley.

Posterior a la ley 1448, se expide el Conpes 3712 de 2011, el cual establece la sostenibilidad de la ley en materia de sus costos al aprobar recursos por $54,9 billones de pesos de 2011 para los diez años de vigencia de la ley, la cual se realizó con base en estimaciones sobre el universo de víctimas sujeto de las medidas dispuestas por esta ley y los costos correspondientes a cada una de estas.

De esta manera se establecen mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de la ley y se dictaminan responsabilidades específicas referentes a los grupos minoritarios, de igual modo, como objetivo principal se propende por la sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho las víctimas que se reconocen en el Artículo 3 de la ley 1448.

Mediante el decreto 4800 de 2011 se reglamentó parcialmente la ley 1448, la cual ordena crear medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta, afiliación de víctimas al sistema general de seguridad social en salud, educación y gastos fúnebres, del mismo modo impone a las entidades territoriales la obligación expresa de brindar ayuda humanitaria a través de parámetros de atención de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad producto de la afectación del hecho victimizante y las circunstancias de tiempo, modo y lugar del mismo, en las etapas de urgencia, emergencia y transición; además de lo anterior ordena crear la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario con el fin de promover la articulación entre observatorios institucionales y sociales de carácter oficial existentes a nivel nacional y territorial y determinar la violaciones a los DDHH y al DIH.

En el 2012 se expidió el decreto 1725 por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, este decreto adopta a su vez el documento Conpes 3726 de 2012 que identifica el alcance de cada uno de los componentes y ejes, y establece las rutas para que las víctimas accedan a las medidas contempladas en la ley. Este documento plantea perspectivas diferenciales de niños, niñas y jóvenes, de los grupos étnicos, la diferenciación de las mujeres y géneros y hace un sondeo con

respecto a las políticas públicas existentes. De igual manera, problematiza cómo la ley 1448 recoge las caracterizaciones, las estrategias y programas para aplicarlos mediante ayudas humanitarias y demás.

Por su lado, el decreto 0790 de 2012 realiza una reforma desde la cual se trasladan funciones del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) y al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas asumiendo los compromisos y acuerdos establecidos por el CNAIPD.

Poco después se emitió el decreto 3011 de 2013 el cual obliga a que no sean objeto de monetización los bienes administrados o que llegue a administrar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (Fondo para la Reparación de las Víctimas) sobre los cuales exista solicitud de restitución de acuerdo a la ley 1448 e igualmente para los inmuebles rurales; no obstante, dicha entidad verificará por escrito ante la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas si el bien puede ser objeto de monetización.

Con posterioridad el gobierno nacional expidió el decreto 2569 de 2014 el cual reglamenta los artículos 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la ley 1448, y modifica parcialmente el decreto 4800 de 2011. Adicionalmente, y como aporte significativo, replantea y establece los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima e igualmente fija criterios técnicos para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante de desplazamiento forzado dentro de un proceso de retorno, reubicación en un lugar distinto al de recepción, o de permanencia en el lugar de recepción.

Para concluir es necesario nombrar los decretos, 4633, 4634, 4635, 4634 de 2011 que le dan tratos diferenciados a las poblaciones minoritarias como comunidades y pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y también al pueblo Rom.

Referencias

Aguilar, C. R. y Lima Facio, M. C. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Alpargatero, **L. L.** (2011). *La política pública del desplazamiento forzado en Colombia: una visión desde el pensamiento forzado*. Universidad del Rosario, Bogotá: Colombia. Recuperado de http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11101/La%20politica%20publica%20de%20despalzamiento.pdf?sequence=1

Alpargatero, L. L. (2011). La política pública del desplazamiento forzado en Colombia: de la entropía a la termodinámica del no equilibrio (tesis de pregrado). Recuperado de https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/1426/ApargateroUlloaLeidyLizbeth2011.pdf;-jsessionid=6F97857E8660B297198D063216067034?sequence=1

Alza, C. (2011). *¿Qué tipos de políticas públicas existen?* Recuperado de https://carlosalzabarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/

Aristizabal, J. L., y Villegas, J. A. (2010). *Análisis de la formulación de la política pública de víctimas de desplazamiento forzado en la fase de retorno en Santiago de Cali: el caso del plan integral único (PIU) 2009-2010 (tesis de pregrado)*. Recuperado de http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/4805/1/CB-0461348.pdf

Atehortúa, C.I. (2010). Política pública y desplazamiento forzado: la realidad de la aplicación del sistema de atención. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos,* 12 *(1)*. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/733/73313677009.pdf

Centro de Memoria Histórica (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Recuperado de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf

Chinchilla, T.E. (2010). ¿Qué son las políticas públicas? Recuperado de http://www.elespectador.com/opinion/son-politicas-publicas

Cuchumbé, N. J. y Vargas, J. C. (2007). Reflexiones sobre el sentido y génesis del desplazamiento forzado en Colombia. *Universitas Humanística,*

65, 173-196. Recuperado de http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n65/n65a09.pdf

Díaz, V. y Leiva, P. (2009). *La gente de nadie: desplazamiento forzado (tesis de pregrado)*. Universidad del Rosario, Escuela de Ciencias Humanas. Recuperado de http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1256/1019005462.pdf?sequence=1

Documentos Conpes: 2804 de 1995.

Documentos Conpes: 2924 de 1997.

Documentos Conpes: 3057 de 1999.

Documentos Conpes: 3115 de 2001.

Documentos Conpes: 3400 del 2005.

Documentos Conpes: 3616 de 2009.

Documentos Conpes: 3712 de 2011.

Documentos Conpes: 3726 de 2012.

Encarni (2009). *¿Qué son las políticas públicas y por qué son importantes? [Mensaje en un blog]*. Recuperado de http://www.rrhhblog.com/2009/01/08/%C2%BFque-son-las-politicas-publicas-y-por-que-son-importantes/

Falla, U., Chávez, Y. y Molano, G. (2003). Desplazamiento forzado en Colombia: Análisis documental e informe de investigación en la Unidad de Atención Integral al Desplazado (UAID). *Tabula Rasa* (1), 221-236.

Franco Corzo, J. (2014). ¿Qué son las políticas públicas? Recuperado de https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html

García, A. M. y Quintero, D. M. (2010). Política pública de atención a población desplazada: perspectiva de la Atención Humanitaria (AH). *Diálogos de derecho y política* (4), 1-21. Recuperado de http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/viewFile/7890/7503

Ibáñez, A. M. y Querubín, P. (2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. *CEDE (23)*. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2497.pdf

Ibáñez, A. M. y Velásquez, A. (2008). E*l impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas*. Santiago de Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/35022/sps145-Desplazamiento-Colombia.pdf

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas-CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf;jsessionid=135A70D6AD74270A1D3F98D33D7F3282?sequence=1

López, M.H. (2009). La política pública para la atención del desplazamiento forzado en el Departamento de Caldas y los municipios de Río sucio y Samaná. *Revista Luna Azul* (30), 60-72. Recuperado de http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n30/n30a04.pdf

Rodríguez Garavito, C., Franco Rodríguez, D., Guataquí, J., Salinas, Y., Maldonado, M. M., Ibáñez, A. M., Riveros, H., Restrepo, E. y Pérez Murcia, L. (2010). ¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. En C. Rodríguez Garavito (Coord.). *Más allá del desplazamiento, políticas derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp: 434-494). Bogotá, Colombia: Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas CIJUS.

Mendoza, A. M. (2012). El desplazamiento Forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Revista de economía institucional*, *14* (26), 169-202. Recuperado de http://www.economiainstitucional.com/pdf/no26/amendoza.pdf

Olavarría (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Documentos de Trabajo (11). Universidad de Chile, INAP Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf?sequence=1

Pichardo, M. (07 de febrero 2012). Importancia de las políticas públicas. *La Prensa*. Opinión. Recuperado de http://www.laprensa.com.ni/2012/02/07/opinion/89899-importancia-de-las-politicas-publicas

Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y cambio social. ¿Cómo la corte constitucional transformó el desplazamiento*

forzado en Colombia? Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Bogotá, Colombia.

Sayago (2011). *Desplazamiento forzoso en Colombia: expulsión y movilidad, dos dinámicas que interactúan (tesis de pregrado)*. Recuperado de http://www.bdigital.unal.edu.co/5901/1/tesis_sayago_Agosto_21.pdf

Unidad para las Víctimas (2016). *Orientaciones para la incorporación estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de tierras en los planes territoriales de desarrolllo 2016-2019*. Recuperado de https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartillapddl290116.pdf

Uprimny, R. (2004). Abierta pero no neutra, Constitución y modelo económico en Colombia. En *Memorias del conversatorio «Diálogo entre abogados y economistas sobre la constitución en el aspecto económico»* (pp. 11-21). Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Velásquez, R. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto de política pública*. Recuperado de http://www.ins.gov.co/investigacion/docs/Hacia%20una%20nueva%20definici%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica.pdf

Villa, M.I. (2006). Desplazamiento forzado en Colombia: el miedo un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100920090346/art02desplazamientoforzadoControversia187.pdf

Winchester, L. (2011). *Políticas públicas: formulación y evaluación*. Planificación estratégica y políticas públicas. Cepal, Guatemala. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf

5. Implementación de la política pública de víctimas (bajo el marco de la ley 1448 de 2011) en el departamento del Meta

Juan David Moreno Rodríguez[*]
Paola Guataquira Rojas[**]
Andrés Felipe Monroy Ramos[***]

[*] Abogado y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio.

[**] Abogada y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio.

[***] Abogado y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio.

Introducción

Colombia es un país que ha vivido en un contexto de conflicto interno durante los últimos 50 años, dicho conflicto ha ocasionado que los distintos grupos beligerantes se apoderen de tierras que pertenecen a particulares, razón por la que se ha generado el hecho victimizante del desplazamiento forzado, un fenómeno crítico que se puede evidenciar en las estadísticas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, por sus siglas en inglés, en las que se posiciona a Colombia como el segundo país del mundo con el mayor desplazamiento forzado, con lo que para el año 2015 se contará con 6,3 millones de personas desplazadas (*The Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), 2016), en razón a estas cifras se implementó la Ley 1448 de 2011 por medio de la cual se reconoce el derecho de reparación integral a las víctimas del conflicto armado y en la que, a su vez, se instituyó en su artículo 28 numeral 9 el Derecho a la restitución de la tierra como medida reparadora en caso de haber sido despojado de ella.

El departamento del Meta y en general los llanos orientales han sido uno de los territorios en donde sus habitantes han sufrido un alto número de hechos victimizantes, al consultar la Red Nacional de Información para la atención y reparación a las víctimas –red creada por el artículo 153 de la ley 1448–, se encuentran las siguientes cifras dentro de la dirección Territorial del Meta y Llanos orientales:

Tabla 1. Datos sobre víctimas de la violencia.

HECHO	PERSONAS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	**394**
Acto terrorista /Atentados/ Combates/ Hostigamientos	**4.538**
Amenaza	**16.379**
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	**837**
Desaparición forzada	**20.970**
	Víctimas directas: 5.547
	Víctimas indirectas: 15.423
Desplazamiento	**371.577**
Homicidio	**51.091**
	Víctimas directas: 13.131
	Víctimas indirectas: 37.960
Minas antipersonal/ Munición sin explotar/ Artefacto explosivo	**1.573**
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	**6.687**
Secuestro	**3.296**
	Víctimas directas: 3.010
	Víctimas indirectas: 286
Sin información	**5**
Tortura	**568**
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	**1.145**
Fecha de Corte: 01 sep. 2016	

Fuente: Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016.

Por este motivo, y por la inminencia de la firma y refrendación de un acuerdo de paz entre el grupo armado Fuerzas Armadas Re-

volucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Gobierno Colombiano, resulta mandatorio realizar un estudio de la aplicación de la implementación de la política pública de víctimas (bajo el marco de la ley 1448 de 2011) en el departamento del Meta.

5.1. Entidades de articulación y su rol en la implementación de la política pública para las víctimas en el departamento del Meta

La política Pública para las víctimas del conflicto armado en Colombia se traduce en la intervención del Estado en busca de las garantías de las mujeres, hombres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y comunidades étnicas que se han visto afectadas con los distintos actores del conflicto a través de mecanismos de protección de Derechos Humanos para la no revictimización de la población víctima Colombiana. A partir de allí, el conjunto de instituciones-órganos que conforman el Estado, pretende diseñar una política de atención y reparación de medidas que faciliten el acceso a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición a las víctimas, y que del mismo modo, permitan el restablecimiento material de los derechos en condiciones de dignidad e igualdad. Lo anterior se pretende asumir por medio de programas, proyectos y metas que las instituciones deben asumir, para que a través de los principios rectores de coordinación, articulación y participación entre la nación-territorio se permita aunar esfuerzos para la implementación, ejecución y seguimiento de la Política Pública.

En razón a la consolidación que se pretende para la protección, prevención, atención, asistencia, reparación y garantías de no repetición a la población víctima y la inclusión participativa de las mismas, se ha desarrollado el Sistema Nacional de Atención a la población víctima (SNARIV)[1] cuya función principal es hacer seguimiento a las

1 Créase el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel guberna-

instituciones que hacen parte del sistema en razón del cumplimiento de sus responsabilidades en materia de asistencia, atención, reparación integral y garantías de no repetición a la población víctima. Antes del SNARIV, mediante la (Ley 387, 1997)[2], existía el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), cuyas funciones principales se establecían de la siguiente manera :

> Artículo 4: Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:
>
> 1. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.
>
> 2. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (Ley 387, 1997).

De acuerdo con lo anterior, el sistema de articulación pretendía trabajar de manera en la que no se repitiera la revictimización de las poblaciones afectadas por el desplazamiento, y de igual manera para favorecer la promoción de los derecho humanos con entidades públicas y privadas, todo ello mediante la participación comunitaria, es decir, organizaciones de víctimas y cooperación internacional; lo anterior, con el fin de realizar los planes y programas con metas inclusivas y participativas de la población desplazada que conllevara una vida digna, de esta manera y según el artículo 5 de la Constitución

---

mental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley.

2 Por el cual se adoptan medidas de prevención del desplazamiento forzado, así como la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Colombiana: "El sistema estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada" (Ley 387, 1997).

Sumado a ello, para la plena efectividad de implementación de los programas y proyectos, se creó un organismo de carácter consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades tienen a su cargo para la atención integral de la población víctima. En conformidad con lo anterior se tiene que:

> Artículo 6. Créase el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo (Ley 387, 1997).

De tal suerte, el Consejo Nacional estaría integrado por aquellas entidades necesarias para el fortalecimiento de la política institucional del desplazamiento forzado, estas son:

> un delegado del presidente de la república, quien lo presidirá. El consejero presidencial para los desplazados, o quien haga sus veces. - El ministro del interior . El ministro de hacienda y crédito público. El ministro de defensa nacional. El Ministro de salud. El ministro de agricultura y desarrollo rural. El ministro de desarrollo económico. El director del departamento nacional de planeación. El defensor del pueblo. -El consejero presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces. El consejero presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces. -El gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y -El alto comisionado para la paz, o quien haga sus veces.

Los anteriores mandatarios se encontrarían, entonces, encargados de brindar los lineamientos de la política pública de orden

nacional, cuya tarea y estrategias debían ser implementadas por las entidades territoriales de acuerdo al contexto social y a la realidad de cada uno de sus territorios, de tal forma como subsidiario al Consejo Nacional se crearon los Comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia:

> Artículo 7º.- De los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comités municipales; distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, que estarán conformados por:
>
> 1. El gobernador o el alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.
> 2. El comandante de brigada o su delegado.
> 3. El comandante de la Policía Nacional en la respectiva dicción o su delegado.
> 4. El director del Servicio Seccional de salud o el jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso.
> 5. El director regional, coordinador del Centro Zonal o el director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
> 6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana.
> 7. Un representante de la Defensa Civil.
> 8. Un representante de las iglesias.
> 9. Dos representantes de la población desplazada.
>
> Parágrafo 1º.- El comité, por decisión suya, podrá convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o a personas de relevancia social en el respectivo territorio. El Ministro del Interior o cualquier entidad del orden nacional, miembros del Consejo Nacional

puede, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos comités.

Parágrafo 2º.- Cuando el desplazamiento se produzca en poblaciones, veredas o corregimientos en donde no puedan convocarse todos los anteriores miembros, el comité podrá sesionar con la primera autoridad política del lugar-inspector de policía o quien haga sus veces, el representante de los desplazados y/o el representante de las Iglesias, de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional.

Parágrafo 3º.- En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la Atención Integral de la población desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición (Ley 387, 1997).

Aunado a ello, en la ley 387 de 1997 se plasmaron las funciones de los comités, estos estaban tendientes a ofrecer apoyo de manera preventiva a las comunidades víctimas del desplazamiento, de acuerdo con el estudio normativo realizado entre la ley 387 de 1997 y la actual ley, en la primera no estaban clasificadas las acciones preventivas tempranas y urgentes, conforme a la actual distinción, para ello pudimos identificar que para la época si el artículo estuviese las especificaciones de temprana y urgente así como en la actual norma, sería de esta manera.

Tabla 2. Acciones de prevención.

Artículo 8: *De las acciones de prevención de los comités municipales*. Las acciones de prevención que deberán emprender los comités municipales, entre otras, será:	
Urgente	Acciones jurídicas. Los miembros del comité municipal deberán orientar a comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia. Acciones asistenciales. Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán con base en dicha evaluación, tomar las medidas de asistencia del caso.
Temprana	Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.
Artículo 14: *De la prevención*. Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará entre otras las siguientes medidas:	
Temprana	Estimar la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan genera el desplazamiento. Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de la perturbación. Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigarlos riesgos contra la vida, la integridad de las personas, y los bienes patrimoniales de la población desplazada. Diseñar y ejecutar un plan de difusión del Derecho Internacional Humanitario, y asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención. Parágrafo. -La Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, deberá concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los Consejos de Seguridad, cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado.

Fuente: Elaboración propia.

En general toda la ley 387 de 1997 hizo parte de las medidas preventivas que adoptó el Estado colombiano para que nuevo hecho victimizantes de desplazamiento forzado no volviese a ocurrir.

Según lo anterior, se puede destacar que el sistema de articulación pretendía mitigar la vulneración a los derechos fundamentales de la población desplazada por el conflicto, así como brindar soluciones definitivas a su situación bajo el marco de una convivencia regida por los valores de equidad y justicia que conllevasen una vida digna de dicha población, contrario a ello, las acciones no fueron suficientes, ni pertinentes para tratar de aminorar la violación de los derechos humanos, así como tampoco se crearon programas estratégicos ni planes de acción en materia de prevención temprana que fuese compatibles con la realidad de cada territorio, de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley "Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras", se sostuvo en su momento que:

> Cerca de 750.000 hogares campesinos fueron desplazados de sus territorios por la fuerza en las últimas dos décadas, de estos hogares 460.000 abandonaron un poco más de tres millones de hectáreas. De las tierras abandonadas, una parte permanece así, otra está cuidada por parientes o vecinos, o ha sido repoblada con campesinos a quienes los jefes armados adjudicaron tierras despojadas y otra parte fue transferida de hecho o de derecho a terceros, generalmente personas sin conexión aparente con los victimarios. El despojo asumió varias modalidades, desde las compras forzadas a menor valor hasta el destierro, la usurpación física de la posesión y la destrucción de las viviendas y cercas que delimitaban los predios. El despojo de tierras fue legalizado, muchas veces, con transferencias forzadas, con la participación de notarios y registradores, y el rastro de los despojadores fue borrado por testaferros y múltiples traspasos a terceros de aparente buena fe. Otras veces el despojo afectó derechos de tenencia y posesión, interrumpiendo el término de prescripción, y terceros obtuvieron títulos de adjudicación o titularon por vía judicial a su favor. En ocasiones el INCORA o el INCODER declararon caducados los títulos de beneficiarios de reforma agraria cuando se desplazaron y re adjudicaron

> las parcelas a otras personas. Otras veces el IGAC englobó los predios despojados en otro mayor, alterando el catastro para desaparecer la cédula catastral de los despojados.

De acuerdo con los acontecimientos sucedidos sobre el despojo de tierras, por vicios de consentimiento, por venta a precios irrisorios y el testaferrato, entre otros. A su vez los esfuerzos por tratar de hacer seguimiento y control de los programas y proyectos no fueron idóneos para la progresiva superación de vulnerabilidad puesto que dentro de la ley no se establecieron los mecanismos de restitución de tierras, así como tampoco sabía el gobierno cuántos metros o hectáreas hacían parte de territorios despojados. Sumado a ello los planes de retornos para las familias no fueron fructíferos, debido a que aún estaban asentados los grupos armados ilegales y sus territorios minados hacían imposible un posible establecimiento de las poblaciones vulneradas.

Amén de lo anterior, las necesidades básicas insatisfechas que se fueron prologando por el tiempo trajeron consigo que la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-025 (2004), sentara un precedente declarando el estado de cosas inconstitucionales frente a la población desplazada. Junto con ella, el Auto 008 de 2009 señaló los siguientes parámetros:

> Dada la precariedad de la protección actual de las tierras abandonadas por la población desplazada, la Corte Constitucional ordenará a los ministros del interior y de justicia y de agricultura y desarrollo rural, al director de Acción Social y a la directora de Planeación Nacional– dentro de la respectiva órbita de sus competencias– y después de un proceso de participación que incluirá, entre otras organizaciones que manifiesten su interés, a la Comisión 6 de Seguimiento, que reformulen la política de tierras. A este proceso de diseño podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. Las características de la nueva política de tierras habrán de ser definidas por el gobierno con miras a lograr, por lo menos, los siguientes objetivos: (i) un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades

y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; (ii) identificación de las reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; (iii) Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.). 83. Para el replanteamiento de la política de tierras, los Ministros del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Acción Social y la Directora de Planeación Nacional podrán considerar lo siguiente: –El diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios; –La definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios e inversión de la carga de la prueba en relación con (i) los predios abandonados durante periodos de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz; (ii) predios ubicados en zonas en donde se haya expedido informe de riesgo; (iii) territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos respecto de los cuales se haya solicitado la titulación colectiva de un territorio ancestral; –La identificación de los asuntos que requieren reformas urgentes para facilitar restitución a población desplazada, en especial, en relación con (i) el sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país; y (ii) los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras, que impiden que las personas que han sufrido abandonos y despojos puedan probar y hacer valer sus derechos; –La identificación de medidas transitorias para que en los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso adelantados para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, y se autorice el cambio de jurisdicción cuando persistan presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado tales procesos que impidan el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia; –Asimismo, la identificación de zonas piloto para aplicación de los mecanismos de

> protección y restitución de tierras que diseñe la comisión 7. –El diseño de un mecanismo para la presentación de informes periódicos sobre la verdad de los abandonos y despojos de tierras en el marco del conflicto armado colombiano. –El cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008.30 –El enfoque de derechos como criterio orientador de las políticas públicas y el respeto del enfoque diferencial. –La protección de territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas. –La realización de un "censo" de tierras en riesgo o abandonadas, tituladas y en proceso de titulación y su registro, dada la diferencia en cifras que existe entre los informes entregados a la Corte Constitucional por el gobierno, la Comisión de Seguimiento, la Contraloría General de la República, y el Movimiento Nacional de Víctimas y algunos centros académicos (Auto 008 de 2009).

Por ello, al tratar el Estado colombiano de superar esta crisis, ha desarrollado e implementado la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios con los cuales le apuesta a la amplia participación de las entidades territoriales en la implementación de la Política Pública y la Restitución de Tierras, incluyendo, por supuesto, acciones específicas y diferenciales que requieren este grupo poblacional por medio de instancias de articulación encargadas de organizar, implementar, desarrollar, ejecutar y realizar seguimiento de la inclusión de la política pública de víctimas. Con tal fin, se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), el cual suplió las falencias del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) (Decreto 790, 2012).

El SNARIV es el conjunto de entidades públicas a nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacionales y territoriales y demás organizaciones públicas y privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que atiendan a la atención y reparación integral de las víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016), cuyos principales objetivos son:

ARTÍCULO 161. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS. Los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como parte de dicho Sistema, serán los siguientes:

1. Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de que trata esta ley.
2. Adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.
3. Adoptar las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas de que trata la presente ley, brindando condiciones para llevar una vida digna.
4. Adoptar las medidas que contribuyan a garantizar la reparación efectiva y eficaz de las víctimas que hubieren sufrido daño como consecuencia de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley.
5. Adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la implementación de las medidas de que trata la presente ley.
6. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario al que asisten las víctimas.
7. Garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial.
8. Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas.

9. Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

10. Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la presente ley.

11. Apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas

12. Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

PARÁGRAFO. Para el logro de los anteriores objetivos se elaborará el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Ley 1448, 2011).

En efecto el SNARIV es el mecanismo por medio del cual las diversas instituciones, entidades u órganos del orden nacional territorial se organizan articuladamente con el fin de coordinar entre ellas la formulación e implementación de una política integral de víctimas y restitución de tierras que faciliten el acceso de la población víctima vulnerable a los derechos de la verdad, justicia y reparación, brindando de este modo condiciones de vida digna. Para tal tarea es necesario contar con esfuerzos privados que provengan dela comunidad internacional, organizaciones cívicas y de la participación de la población víctima. Todo esto bajo el marco de los principios de coordinación, corresponsabilidad, concurrencia, subsidiaridad y complementarie-

dad que permitan la interistitucionalidad, la articulación de la oferta, la asignación de presupuesto y el seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral. Para ello, la ley 1448 ha creado como estructura dos instancias de articulación: una de orden nacional y otra de orden territorial, la primera de ellas cuenta con un Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, la cual diseñará y adoptará la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas en coordinación con el organismo a que se refiere el artículo siguiente, por otro lado, se contará con una Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que coordinará la ejecución de esta política pública (Unidad para la Antención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016). Y la segunda de ellas en el orden territorial el Sistema contará con los Comités Territoriales de Justicia Transicional, creados por los gobernadores y alcaldes distritales y municipales (Unidad para la Antención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016).

En conformidad con lo anterior, la ley de Víctimas y Restitución de tierras designa como máxima instancia de articulación para diseñar, formular la política pública de víctimas el Comité Ejecutivo además de ello, se encarga de coordinar con las demás entidades de orden nacional la planificación de la política pública de víctimas, sus principales funciones son:

> ARTÍCULO 165. FUNCIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS. El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas es la máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, con el objeto de materializar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. En desarrollo de este mandato tendrá las siguientes funciones:
>
> 1. Diseñar y adoptar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
> 2. Diseñar, adoptar y aprobar el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de que trata la presente Ley.

3. Disponer que las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas garanticen la consecución de recursos presupuestales, y gestionar la consecución de los recursos financieros provenientes de fuentes de financiación diferentes al Presupuesto General de la Nación, para garantizar la adecuada y oportuna prestación de los servicios.
4. Apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales para la ejecución de las políticas, estrategias, planes, proyectos y programas.
5. Aprobar las bases y criterios de la inversión pública en materia de atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas.
6. Determinar los instrumentos de coordinación en materia presupuestal de planeación, ejecución y evaluación, para el adecuado desarrollo de su mandato.
7. Realizar el seguimiento a la implementación de la presente Ley, teniendo en cuenta la contribución efectiva a los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas, de acuerdo con las obligaciones contempladas en la presente Ley.
8. Darse su propio reglamento.
9. Las demás que le sean asignadas por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 1o. El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas se reunirá por lo menos una vez cada seis (6) meses, y de manera extraordinaria cuando se considere necesario. El Comité Ejecutivo contará, además, con los subcomités técnicos que se requieran para el diseño de la política pública de atención y reparación integral.

PARÁGRAFO 2o. Para el cumplimiento de sus funciones, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas podrá convocar como invitados a representantes o delegados de otras entidades que estime pertinente, así como a dos representantes de la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional de acuerdo a lo establecido en el título VIII de la presente ley (Ley 1448, 2011).

De acuerdo con la integración del Comité ejecutivo y subcomités, nos referimos a lo ya consignado en páginas anteriores.

Vale la pena aclarar que estas herramientas que se están generando y actualizando desde el orden nacional requieren de la participación de cada uno de los municipios, distritos y departamentos que integran el Estado, puesto que es allí donde verdaderamente estos lineamientos se ejecutarán, a través de mecanismo de seguimiento y control. De igual modo, se verificarán la eficacia de cada programa implementado en los territorios, para ello la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras creó los Comités Territoriales de Justicia Transicional departamentales, municipales y distritales: entes encargados de coordinar y articular la política pública implementada a nivel nacional para acoplarla y desarrollarla de acuerdo con las necesidades de cada municipio, distrito o departamento.

A nivel territorial, el Comité Territorial de Justicia Transicional es la instancia de concreción de la política nacional de atención y asistencia, prevención, protección reparación y garantías de no repetición, una de sus principales competencias son la elaboración de los planes de acción territorial dentro del marco de los planes de desarrollo, pues es precisamente en tal marco de acción en el que la oferta institucional de las instituciones que conforman el SNARIV en su diferentes niveles se implementan para la garantías de los derechos de las víctimas.

En el departamento del Meta, el sistema de articulación se acopió a mediante el decreto 0146 de 2012 por medio del cual se crea el Comité Territorial de Justicia Transicional y a su vez los Subcomités Técnicos de Sistema de Información, Reparación Integral, Asistencia y Atención, Prevención Protección y Garantías de No Repetición y Restitución de Tierras, así como a partir de este decreto se orientan a los municipios a la creación de los mismos, es en este punto en el que se implementan los protocolos, proyectos que garantizarán los derechos de la población víctima. De este modo, se recibe la oferta institucional de las entidades que conforman el SNARIV; y adicionalmente, se adopta cada cuatro años el Plan de Acción Territorial para la protección de la población víctima, dentro del marco de los planes de desarrollo, las metas, productos, programas presupuesto

que se implementan en los planes de Acción Territorial, este debe ser acorde a las necesidades del departamento del Meta, de acuerdo con el diagnóstico de la población víctima que será actualizado periódicamente. Es así como la prestación de asistencia técnica, la formulación de la oferta institucional, la coordinación, la corresponsabilidad yla articulación del SNARIV deben propender a que la población víctima superen el estado de vulnerabilidad y que esto conlleve una vida digna, en la cual sus derechos de justicia, reparación, y garantías de no repetición sean la estructura común de una vida digna.

5.2. Política pública de víctimas

5.2.1. Identificación de la política pública departamental

La consolidación nacional de una política pública integral de víctimas se caracteriza principalmente por ser de dos vías, esto quiere decir que es una construcción paulatina entre la población víctima como eje central. Desde este supuesto se se implementa la estrategia inclusiva de esta población haciéndola partícipes en la formulación de los planes de acción; y las entidades de articulación que dispone el gobierno, para ello, la ley estableció la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante SNARIV (Ley 1448, 2011), el cual busca la coordinación interinstitucional efectiva, a partir de las competencias asignadas a cada entidad, de acuerdo con su misión y el rol que tiene en la organización del Estado se busca hallar la garantía del goce efectivo de derechos y la reparación integral de la población víctima del conflicto armado.

De esta manera la ley 1448 de 2011 trae consigo un sistema novedoso, en el cual es posible visualizar la política pública de víctimas a través de sus ejes trasversales y sus componentes. Como ejes trasversales se identifican los siguientes: participación, enfoque diferencial, articulación nación territorio, sistemas de información y comunidades étnicas, de estos mencionados es que, precisamente, se deriva la Política de víctimas la cual encuentra en las entidades territoriales su mejor aliado para materializar la caracterización de las víctimas

y la realización de los diagnósticos de necesidades de la población víctima, esto conlleva al desarrollo de componentes esenciales para su correcta implementación los cuales son:

a. **Prevención y protección (Ley 1448, 2011, Art 149):** Por medio del cual se pretende garantizar la prevención temprana, prevención urgente, protección para personas, grupos organizaciones o comunidades y también la protección de bienes patrimoniales.
b. **Atención y asistencia (Ley 1448, 2011, 49):** Por medio del cual se pretende garantizar acciones de información y orientación, acompañamiento jurídico, acompañamiento psicosocial, atención humanitaria, identificación, asistencia en salud, asistencia en educación, generación de ingresos, alimentación reunificación familiar, asistencia funeraria y vivienda.
c. **Reparación Integral (Ley 1448, 2011. Art 69):** Restitución por medio de la cual se pretende garantizar: (i) de tierras, (ii) de vivienda, (iii) medidas para la promoción de empleo urbano y rural; (iv) estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos; (v) alivio de pasivos. Retorno y reubicación Rehabilitación: (i) física y mental; (ii) psicosocial y; (iii) social y comunitaria. Satisfacción: (i) reparación simbólica y (ii) exención del servicio militar y (iii) memoria histórica. Reparación colectiva: garantías de no repetición Indemnización administrativa: (i) entrega y acompañamiento a la inversión adecuada del recurso.
d. **Verdad y Justicia (Ley 1448, 2011, Art 196):** Por medio de la cual se pretende garantizar la construcción, preservación, difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria histórica. Esclarecimiento de los hechos o identificación de los responsables. Acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos y la justicia.

   (Lo anterior se profundizará más adelante mediante el anexo 1).

Es así como la materialización de la política pública se hace palpable en la construcción de los planes de desarrollo, documentos de planeación construidos de manera participativa en diferentes entidades territoriales, legajos a su vez avalados y aprobados por el congreso de la república en el caso del gobierno nacional, plan de desarrollo nacional "Todos por un nuevo país 2014-2018" y por los consejos municipales y asambleas departamentales, corporaciones encargadas de ratificar los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Es en estas herramientas de planeación se encuentra implícita la política pública de víctimas, pues es el instrumento necesario para diseñar la materialización de la ley. Es por ello fundamental que se incorpore de manera clara en la parte estratégica y, así mismo, se defina sus fuentes de financiación, esto permitirá la garantía de los derechos y el bienestar integral de la población víctima del conflicto armado.

La política pública de víctimas del departamento del Meta se encuentra plasmada en el actual plan de desarrollo departamental que fue adoptado mediante la ordenanza de la asamblea departamental N° 902 de 2016 y lleva por nombre *El META, Tierra de Oportunidades. Inclusión-Reconciliación-Equidad* en el cual si bien se encuentra un eje transversal de especial protección a las víctimas del conflicto, en la oferta de todas las secretarías, pero quien lleva el liderazgo es la secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Construcción de Paz, dependencia compuesta por dos gerencias una encargada del enfoque específico de la política de víctimas y la otra encargada de la implementación de la política pública de derechos humanos. La política pública de víctimas plasmada en el plan de desarrollo 2016-2019, se dividió en dos procesos, uno titulado: *Política las víctimas, sujetos de especial atención en el posconflicto*, que se desglosa de la siguiente manera:

- PROGRAMA 1: PREVENCIÓN, ASISTENCIA, ATENCIÓN, Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO
  - Subprograma 1: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS
  - Subprograma 2: FORTALECIMIENTO EN LA IMPLE-

MENTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

- Subprograma 3: FOCALIZACIÓN DE ACCIONES ENCAMINADAS A LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

Y un segundo proceso titulado: P*olítica garantías de goce y protección de derechos humanos y derecho internacional humanitario: imperativo categórico para la paz*, que se desglosa de la siguiente manera:

- PROGRAMA 1: CONSTRUCCIÓN DE PAZ
  - Subprograma 1: PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, PROMOCIÓN DE DDHH Y DIH
  - Subprograma 2: PLAN TERRITORIAL DE ALISTAMIENTO PARA LA PAZ (Ordenanza No. 902 - Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta2016-2019, "El Meta, Tierra de Oportunidades. Inclusión-Reconciliación-Equidad", 2016)

5.2.2. Instancias de articulación y coordinación de la oferta institucional del departamento del Meta

En el año 2012 la Gobernación del Meta expidió el decreto 0146 "por medio del cual se crea el Comité Territorial de Justicia Transicional y se dictan otras disposiciones" que en su artículo 2 disponen las entidades que conforman dicho comité, integrado por todas las secretarías de despacho, las entidades descentralizadas departamentales y las nacionales, dichos organismos a su vez representan la oferta institucional. Del mismo decreto se crearon los subcomités técnicos, los cuales operativizan la política pública de víctimas y permiten dar seguimiento a las mismas, los subcomités creados fueron apadrinados por las dependencias de la gobernación las cuales asumieron las secretarías técnicas de los mismos como lo expondremos a continuación:

- **Subcomité técnico de prevención, protección y garantías de no repetición:** Tiene como responsable de su secretaría técnica a la Secretaría de Gobierno departamental, sus funciones son formular, concertar, evaluar, orientar y planificar las acciones desarrolladas en el departamento del Meta para proteger a las personas y a las comunidades en riesgo, busca prevenir nuevos hechos victimizantes, atendiendo las medidas de verdad y justicia establecidas por la ley 1448 de 2011, el decreto 4800 de 2011 y demás disposiciones legales sobre la materia.

- **Subcomité técnico de atención y asistencia:** La responsable de su secretaría técnica es la Secretaría seccional de salud y tiene como funciones formular, concertar, evaluar, orientar y planificar las acciones desarrolladas en el departamento del Meta para coordinar la recepción y articulación de la información para la identificación y atención de las víctimas en lo referente a la información orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, así como para su asistencia en materia de ayuda humanitaria, salud, educación, asistencia funeraria, identidad, alimentación, reunificación familiar, orientación ocupacional, generación de ingresos y otras medidas específicas de acuerdo con los hechos victimizantes especificados en la ley 1448 de 2011, el decreto 4800 de 2011 y demás disposiciones legales sobre la materia.
- **Subcomité Técnico de reparación:** Tiene como responsable de su secretaría técnica a la Secretaría Social y de participación, tiene como funciones formular, concertar, evaluar, orientar y planificar las acciones desarrolladas en el departamento del Meta para propiciar la articulación de la oferta institucional con el fin de garantizar efectiva e integralmente el acceso de las víctimas a su derecho de reparación en sus distintas modalidades de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición de las conductas de acuerdo con los hechos victimizantes establecidos

por la ley 1448 de 2011, el decreto 4800 de 2011 y demás disposiciones legales sobre la materia.

- **Subcomité Técnico de Tierras:** Tiene como responsable de su secretaría técnica a la Unidad Administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas, teniendo esta como funciones impulsar y articular, en el departamento del Meta, los programas y las políticas que propendan por acciones de restitución, protección y formalización de tierras conforme a los parámetros de verdad, justicia y reparación integral establecidos por la ley 1448 de 2011, el decreto 4800 de 2011 y demás disposiciones legales sobre las víctimas del conflicto armado.
- **Subcomité técnico de sistemas de información**: Tiene como responsable de su secretaría técnica a la Secretaría de Víctimas DDHH y paz. Encargado de impulsar y articular los sistemas de información como instancia técnica interinstitucional que permite ejercer acciones de prevención, atención, protección, asistencia, reparación y garantías de no repetición en búsqueda de la verdad y la justicia establecidas por la ley 1448 de 2011, el decreto 4800 de 2011 y demás disposiciones legales sobre la materia.

Recientemente, el Comité Territorial de Justicia Transicional en sesión quinta datada del 28 de diciembre de 2016, adoptó la creación de dos subcomités más, uno de reparación colectiva y otro de enfoque étnico y diferencial.

Según la información dada, resulta importante aclarar que cada una de las secretarías técnicas de los subcomités tiene un respaldo institucional que le provee la política pública mediante el plan de desarrollo departamental, que los compromisos adquiridos por las mismas son respaldados por la Gobernación del Meta mediante su oferta institucional y que además estas peticiones y sus respectivas soluciones se discuten en los plenos de los subcomités cuyas acciones deben ir en coordinación con el Comité Territorial de Justicia Transicional, pues es este quien verifica el cumplimiento de dichos compromisos al ser la máxima instancia, a su vez este está presidido por la Gobernación del departamento del Meta.

De acuerdo con lo anterior, es posible observar como la ley de víctimas y sus decretos reglamentarios tienen una implementación novedosa y audaz que busca verdadero cumplimiento a los postulados de la ley que son garantizar la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

5.2.3. Conclusiones

Los distintos cuerpos de articulación del departamento del Meta se han implementado progresivamente desde la creación del más relevante de todos, el Comité Territorial de Justicia Transicional en el año 2012, mediante el decreto 0416 del Departamento del Meta, se ha reunido en sus seis sesiones anuales en las cuales se han aprobado los distintos reglamentos que rigen los subcomités y mesas que son los cuerpos de articulación específicos de la implementación de la política pública de víctimas en el departamento. En la sesión ordinaria del Comité Territorial de Justicia Transicional del 19 de agosto de 2016 se decidió la creación de dos nuevos sub comités, el de enfoque étnico y diferencial, y el de reparación colectiva, mediante los cuales se busca implementar e incluir la participación efectiva de las comunidades indígenas y afros que habitan en el departamento del Meta, como a su vez las distintas minorías existentes en el territorio, esto frente al primero de ellos, teniendo en cuenta que en los últimos años la UARIV ha evidenciado la necesidad de reconocer reparaciones de índole colectiva a lo largo del departamento del Meta; como lo son el Municipio del Castillo y Comunidades JIW entre otras; además se busca por medio de esta que se implemente, difunda y realice seguimiento al derecho de reparación colectiva a la que tienen derecho los Grupos y organizaciones sociales y políticos, así como comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común (art. 152 ley 1448/2011).

Sin embargo, además de pertenecer a estos, los estamentos administrativos que la ley obliga, pertenecen a este comité y subcomités como invitados permanentes las distintas organizaciones internacionales que se encuentran comprometidas con la nación y el depar-

tamento en realizar capacitación e inversión en la aplicación de la política pública.

Adicionalmente, se pudo evidenciar que en los distintos cuerpos de articulación es necesaria la participación inclusiva de los representantes de las víctimas; pues esto permite que ellos plasmen sus necesidades y así se puedan determinar acciones, programas que contengan soluciones precisas, idóneas y urgentes para las víctimas según su enfoque y hecho victimizador.

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno nacional, departamental, municipal y las distintas organizaciones internacionales, son muchos los retos que se deben afrontar que van ligados íntegramente como lo son, la generación de ingresos, acceso a tierras, retornos y reubicaciones, ya que como bien es sabido, la mayoría de las víctimas del conflicto fueron campesinos cuyo saber radica en la labranza de la tierra. Por otro lado, los proyectos productivos que son otorgados de forma individual, generalmente no terminan siendo una verdadera solución permanente para las víctimas, sino que terminan siendo una ayuda asistencial. En distintas conversaciones sostenidas con líderes de las víctimas, se evidencia que la mayoría de ellas desean estabilidad y que esta solo se puede brindar mediante la búsqueda de empleo regional y el fomento del emprendimiento entre la población víctima; por lo anterior proponemos que se destinen dineros a la creación de grandes empresas que influyan en las distintas poblaciones, en cabeza de los entes territoriales que garanticen inyección de capital, mercadeo de los bienes producidos y sobre todo garantice estabilidad en sus empleados (víctimas de la violencia).

Referencias

Amnistía Internacional (2017). Informe 2015/16. Recuperado de https://www.amnesty.org/es/latest/research/2016/02/annual-report-201516/

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (2005). *Resolution adopted by the General Assembly*. Recuperado de http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf

Calderón Concha, P. (2009). *Teoría de conflictos de Johan Galtung*. Revista paz y conflicto N.° 2.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2008). *¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?*

Comité Internacional de la Cruz Roja (2016). *Protocolo*. Recuperado de https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 387. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1448. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043

Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1753. Plan de desarrollo nacional "Todos por un nuevo país 2014-2018". Recuperado de http://www.dni.gov.co/index.php?idcategoria=935

Consejo de Estado (2014). Sentencia de Unificación, Expediente 26251.

Consejo Noruego para Refugiados (2010). *Los Caminantes Invisibles. La experiencia de la sentencia T 025 de2004 y sus autos de seguimiento. herramientas para el diseño, la implementación y el seguimieno de politicas públicas con enfoque de goce efectivo de derechos*. Bogotá.

Constitución Política de Colombia (1991).

Corporacion Viva la ciudadanía (2013). Ruta de derechos de las víctimas. Bogotá.

Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Corte Constitucional (s.f.). Sentencia C-067 de 2003.

Corte Constitucional (1999). Sentencia C-156 de 1999.

Corte Contitucional (2004). *025*. Bogotá.

Corte Constitucional (2010). Sentencia T-361.

Corte Constitucional (2016). Sentencia C-327 de 2016.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, Voto Concurrente del Juez ad-hoc Gustavo Zafra Roldán.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso de la Masacre de Mapiripán. Alegatos Finales, pp. 29-30.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). La Granja y El Aro (Ituango), Casos 12050 y 12266.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Caso Almoacid Arellano y otros Vs. Chile.

Cortés Zambrano, S. P. (2012). *Poder Discrecional de la Corte Constitucional en el Estado de Cosas Inconstitucional*.

DANE (2005). *Colombia. Proyecciones de población municipal por área. Informe Estadístico*.

DANE (s.f.). Informe Mapirián. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/regiones/meta/mapiripan.pdf

EL ESPECTADOR (2010). *El Espectador*. Recuperado de http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-218457-pirata-y-masacre-de-puerto-alvira

Fernández Tomás, A. F., Sánchez Legido, Á., Ortega Terol, J. M. y Forcada Barona, I. (2011). *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Galtung, J. (1989). *Violencia Cultural*. Gernika Gogoratuz.

Giraldo Ramirez, J. (2015). *Las ideas en la guerra: Justificación y crítica en la Colombia contemporánea*. Bogotá: Penguin Random House.

Gobernación del Meta (2012). Decreto 416 (Comité Territorial de Justicia Transicional 2012).

Gobernación del Meta (2016). Ordenanza No. 902 "Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamen-

to del Meta para el periodo 2016-2019, "El Meta, Tierra de Oportunidades. Inclusión-Reconciliación-Equidad". Recuperado de http://www.edesaesp.com.co/wp-content/uploads/2016/07/No-902-MAYO-31-DE-2016-PLAN-DE-DESARROLLO-2016-2019-EL-META-TIERRA-DE-OPORTUNIDADES.pdf

Ibañez, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los "Principios de Pinheiro" (2007). Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf

Medina, M. (s.f.). *Algunos Factores de violencia en el sistema político Colombiano1930-1986*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Mendoza, A. M. (2012). *El desplazamiento Forzado en Colombia y la intervención del Estado*.

Monroy Cabra, M. G. (2011). *Derecho Internacional Público*. Bogotá: Temis.

Corte Constitucional de Colombia (1993). MP. Arrubla Paucar, J., Sentencia C-102. Recuperado de www.alcaldiadebgotoa.gov.co

Corte Constitucional de Colombia (22 de Enero de 2004). MP. Cepeda Espinosa, M. J., Sentencia T-025. Recuperado de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. (s.f.). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Recuperado de http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp.html

Orientaciones para la incorporación estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo *2016-2019* (s.f.).

Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto 4800. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063

Presidencia de la República de Colombia (2012). Decreto 790. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47115

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Desplazamiento Forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: La Estabilización Socioeconómica y Reparación*. Bogotá.

Puente Egido, J. (2001). *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Dykinson.

Registro Único de Víctimas (2017). *Unidad de Víctimas*. Recuperado de http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV

Rico Puerta, L. A. (1992). *Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal*. Bogotá: Leyer.

Ríos Sierra, J. (2016). *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Madrid: Catara.

Sánchez, L. A. (2006). *Los invisibles y la lucha por el Derecho en Colombia*. Bogotá: Ediciones USTA.

Schindler, D. (1979). *The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva*. RCADI.

Suárez, H. (2005). *Dinámica del desplazmiento forzado en Colombia. Memorias del Seminario - Taller Internacional de contextualización sobre desplazamiento forzado y refugio en zonas de frontera*. Bogotá.

Truyol y Serra, A. (1977). *Fundamentos del Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2016). *Víctimas por tipo de hecho victimizante*. Recuperado de http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones

Unidad de Víctimas (2012). *Guía interinstitucional para la atención a las víctimas del conflicto armado*. Bogotá: Scripto SAS.

United States Agency for Intenational Development USAID - FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2015). *Institucionalidad Socavada Justicia local, territorio y conflicto*. Bogotá.

Valencia Restrepo, H. (2005). *Derecho Internacional Público*. Medellín:

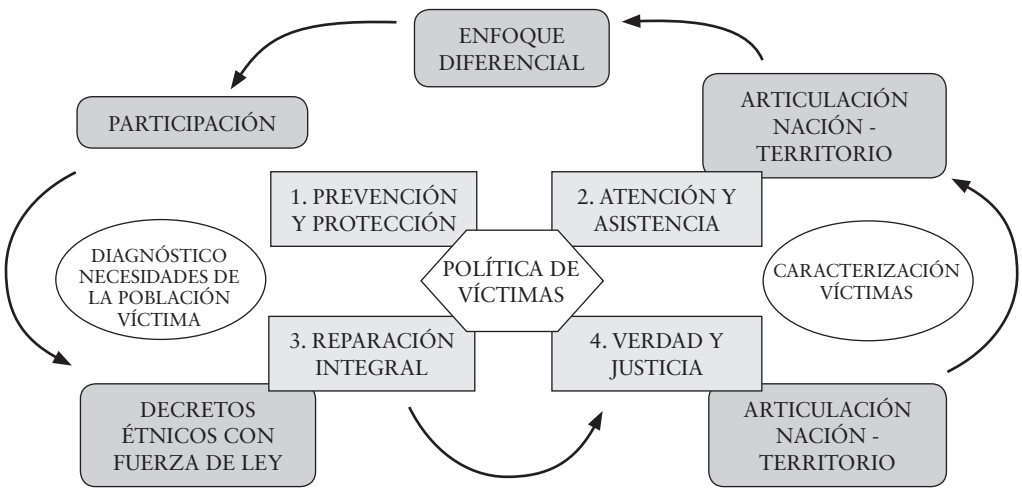
Universidad Pontificia Bolivariana.

Verdross, A. (1967). *Derecho internacional Público*. Madrid: Ediciones Aguilar.

Anexos

Figura 1. Mapa conceptual de los componentes específicos y ejes transversales contenidos en la ley 1448 de 2014 y sus decretos reglamentarios para la implementación.

Mapa conceptual de la Política Pública de Víctimas



CONTENIDO DE CADA COMPONENTE

1.
- Prevención temprana
- Prevención Urgente
- Protección para personas, grupos organizaciones o comunidades
- Protección de bienes

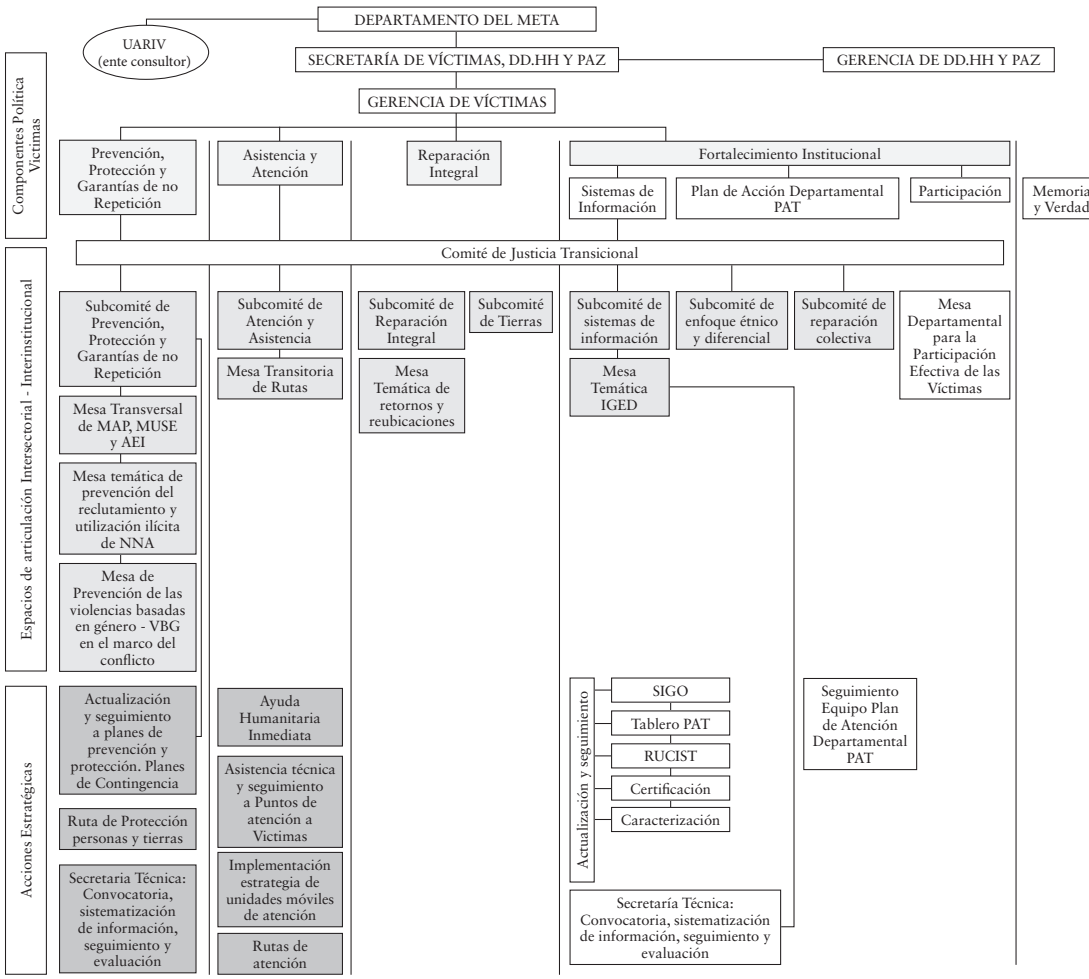
2.
- Acciones de información y orientación
-Acompañamiento jurídico
- Acompañamiento psicosocial
- Atención humanitaria
- Identificación
- Asistencia en salud
- Asistencia en educación
- Generación de ingresos
- Alimentación
- Reunificación familiar
- Asistencia funeraria
- Vivienda

3.
- Restitución (i) de Tierras, (ii) de Vivienda, (iii) de medidas para la promoción de empleo urbano y rural, de (iv) Estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos, de (v) Alivio de pasivos
- Retorno y reubicación
- Rehabilitación (i) física y mental, (ii) Psicosocial y (iii) Social y Comunitaria
- Satisfacción (i) en Reparación simbólica, (ii) Exención del servicio militar y (iii) Memoria Histórica
- Reparación colectiva
- Garantías de no repetición
- Indemnización administrativa en (i) Entrega y acompañamiento a la inversión adecuada del recurso

4.
- Construcción, preservación, difusión y apropiación colectiva de la verdad y la Memoria Histórica
- Esclarecimiento de los hechos o identificación de los responsables
- Acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos y la justicia

Anexo 2. Organigrama de la Implementación de la Política pública para las víctimas en el departamento del Meta de acuerdo con el decreto 0146 de 2012.

Esquema implementación ley 1448 de 2011
en el departamento del Meta



6. Acompañamiento estratégico a la política de víctimas y restitución de tierras del departamento del Meta

Carlos Felipe Caballero Ariza[*]
Alejandra Sarmiento Obando[**]

[*] Abogado. Docente universitario, Conciliador en Derecho y Especialista en Liderazgo de Unidades Militares y en Derecho Internacional Humanitario. Diploma en Derechos Humanos, Ley de víctimas y Restitución de tierras. Abogado consultor en Derechos Humanos y Formalización de tierras para entidades de cooperación internacional (Socodevi, Gobierno de Canadá, USAID, CODHES).

[**] Estudiante de Derecho y miembro del Semillero de investigación en Derecho público de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio.

6.1. El desplazamiento forzado en el Meta: estadísticas y cifras

Constituye una obligación para el abogado en formación y en ejercicio, identificar el contexto del Estado y la sociedad ante la cual va a ejercer, no obstante, es un ineludible e imperativo moral proponer soluciones y no evadir la realidad que actualmente vive nuestro país.

El conflicto armado en Colombia, alimentado por más de cincuenta años de violencia y generador principal del fenómeno del desplazamiento forzado que han padecido miles de campesinos, ha sido un gran flagelo ante el cual el Estado colombiano ha debido reaccionar, puesto que esta población desplazada tuvo que enfrentarse ante una sociedad indolente y a un Estado carente de herramientas administrativas, judiciales y presupuestales que permitieran solucionar de manera eficaz esta crisis humanitaria:

Figura 1. Población desplazada del conflicto armado en Colombia.

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV), 2017.

Como se observa en la Figura 1, en Colombia para el año 2016, según el Registro Único de Víctimas, existen 7.411.126 víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado (Registro Único de Víc-

timas, 2017), sin embargo, las bases de datos aportadas por la unidad de atención y reparación a las víctimas no son del todo precisas, en algunos casos por falta de declaración del hecho victimizante y en otra gran medida por la falta de adecuadas estrategias gubernamentales que logren establecer con claridad el número de personas que se encuentran en esta condición. No obstante, como indica Luis Alfonso Fajardo Sánchez: "El desconocimiento de la totalidad de personas que se encuentran en situación de desplazamiento genera una fractura al tejido social y graves problemas de orden público" (Sánchez, 2006) el hecho de no contar con esta base de datos consolidada o al menos aproximada, ha generado que la inversión pública y los programas de atención a las personas que han sufrido el desplazamiento sean insuficientes y no logren satisfacer las necesidades de la población víctima, quienes ven con resignación como se aleja la premisa de materialización de sus derechos contemplada en el artículo primero de la ley 1448 de 2011.

En el departamento del Meta, para el año 2016, son más de 335.909 las personas registradas como desplazadas por el conflicto armado, como se puede observar en la Figura 2 (Registro Único de Víctimas, 2017):

Figura 2. Población desplazada por el conflicto armado en el Meta.

Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV), 2017.

6.1.1. El Meta: geografía del conflicto

Analizar el contexto histórico y geográfico en el cual han ocurrido los hechos de desplazamiento constituye otra importante arista en la asistencia y asesorías jurídicas brindadas a los ciudadanos víctimas del desplazamiento por el conflicto armado.

Los llanos orientales han sido testigos de la violencia generada por el conflicto armado, en particular el departamento del Meta. Su importancia geoestratégica como conector de movilidad entre los departamentos de Cundinamarca, Huila y Guaviare lo convierten en el escenario perfecto para los grupos al margen de la ley, quienes se han valido de los accidentes geográficos como la serranía de la Macarena y la escasa presencia del Estado para movilizarse entre sus municipios y departamentos de manera rápida y ordenada. "A pesar de la importancia geográfica la institucionalidad allí presente es muy débil e incluso nula" (United States Agency for Intenational Development -Fundación Ideas para la Paz, 2015). De esta suerte, es posible observar como en el departamento del Meta los municipios vecinos a la sierra de la Macarena y a su capital Villavicencio son los más afectados por el conflicto armado.

El Departamento del Meta está localizado en la región Orinoquia colombiana, representa el 7.5% del territorio nacional, siendo uno de los más extensos del país. Nació jurídicamente el día 1º de julio de 1960. La jurisdicción departamental se encuentra demarcada por los limites oficiales del departamento, los cuales están definidos por la ley 118 de 1959. Limita en el Norte con Cundinamarca, y Bogotá Distrito Capital y los ríos Upía y Meta que lo separan del departamento del Casanare; por el Oriente con Vichada, por el Sur con el departamento del Caquetá y el río Guaviare que lo separa del departamento de Guaviare; y por el Occidente con los departamentos de Huila y Cundinamarca.

El departamento del Meta está dividido políticamente por 29 municipios, que se agrupan en regiones, una de ellas es la Región del Ariari, la cual se encuentra conformada por los municipios de El Castillo, El Dorado, Fuente de Oro, Granada, La Macarena, La Uribe, Lejanías, Cubarral (San Luis de Cubarral), Mesetas, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama, Puerto Concordia y Vistahermosa.

En cuanto al conflicto armado vivido por la región del Ariari, su ubicación geopolítica, historia de colonización y su formación social y política han sido factores determinantes para la consolidación de este fenómeno. De igual modo, numerosas características han puesto al departamento en el centro de atención de los actores armados ilegales, principalmente la guerrilla de las FARC-EP, los grupos de autodefensa y las estructuras emergentes o neo-paramilitares (PNUD, 2010).

La discrepancia por el territorio en presencia de los grupos armados al margen de la ley, ha convertido a los llanos orientales en una de las zonas más violentas y vulneradas, teniendo como consecuencia la victimización de la población civil.

Los municipios más afectados, como lo señalan los informes de la vicepresidencia de la república, fueron los de la región del Ariari (Vistahermosa, San Juan de Arama, El Castillo, Mesetas, Fuente de Oro, El Dorado, San Luis de Cubarral, Puerto Lleras, Puerto Rico, La Macarena, Uribe, Lejanías y Puerto Concordia), además del municipio de Mapiripipán y la capital Villavicencio por convertirse en receptor de población vulnerable (PNUD, 2010).

A continuación veremos aspectos particulares y detallados de los municipios a los cuales se movilizó la Facultad de Derecho y su equipo de brigadas legales, al servicio de las comunidades desplazadas.

6.1.2 Macarena

A. Geografía

El municipio de la Macarena se encuentra ubicado en la zona de transición de la Orinoquia y la Amazonia; Es un territorio geográficamente aislado y poco integrado a la dinámica del resto del departamento, la falta de vías transitables, el conflicto y la poca presencia de fuerza pública empeoran esta situación (Sistema de Información y Documentación Municipal). Limita al oriente con Vistahermosa, Meta y con el departamento del Guaviare; al occidente con el departamento del Caquetá; al Norte con los municipios de La Uribe y Vistahermosa; y al Sur con el departamento del Caquetá. Este municipio fue segregado de San Juan de Arama, según ordenanza 11 de 1980, decreto 020 de 1991, ordenanza 021 de 1981, ley 118 de 1959 y ley 78 de 1981 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2004).

B. Población

La Macarena se encuentra ubicada en el departamento del Meta, con una población de 29.234 habitantes, según el censo DANE de 2005 y su proyección al 2011, de los cuales 4.167 habitantes se encuentran en la cabecera municipal y 25.067 en las áreas rurales.

C. Víctimas

Para el año 2016, según el Registro Único De Víctimas, en el municipio de la Macarena se registraron 1.764 víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado (Registro Único de Víctimas, 2017).

6.1.3. Mapiripán

A. Geografía

El municipio de Mapiripán, se encuentra ubicado en el Departamento del Meta, localizado en el centro del país, limitando al sur con el departamento del Guaviare, al norte con el rio Iteviare y Manacacias, al oriente con el departamento del Vichada, al occidente con los municipios de Puerto Concordia, Puerto Lleras y Puerto Rico.

Este municipio fue segregado de San Martin, Ordenanza 11 de 1989, el decreto 1150 y la ley 118 de 1959 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2004).

B. Población

Según el censo del DANE, el municipio de Mapiripán cuenta con una población total de 13.438 habitantes, de las cuales 1.240 personas, habitan en la cabecera y 12.148 personas habitan en la zona rural. Por sexos, la distribución es de 6.110 mujeres y 7.328 hombres (Departamento Asministrativo Nacional de Estaditica).

C. Víctimas

Para el año 2016 según el Registro Único de Víctimas en el municipio de la Macarena se registraron 3.953 víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado (Registro Único de Víctimas, 2017).

D. Atención jurídica

La comunidad de este municipio y zonas veredales han recibido el acompañamiento de la universidad Santo Tomás a través de tres brigadas de atención jurídica, las cuales se ejecutaron en el casco urbano del municipio y en las veredas Caño Jabón y Puerto Alvira. La atención jurídica consistió en su gran mayoría en la realización de acciones constitucionales para los habitantes del sector quienes pretendían un amparo a través del juez de tutela.

El fenómeno del conflicto en este municipio cuenta con una mutable particularidad, puesto que han sido diversos grupos al margen de la ley los que han atentado contra civiles de esta región; vemos así como las autodefensas unidas de Colombia AUC (Paramilitarrimo), la guerrilla narcoterrorista de las FARC-EP y también la aquiescencia del Estado han generado durante años una sombra de terror a través de atentados y masacres sobre la población civil que ha dejado una senda huella en los habitantes de estas tierras.

De esta forma, ejecutar un acompañamiento jurídico a estos habitantes manifiesta un grado de complejidad elevado, no solo por los factores climáticos, de acceso vial y logísticos (electricidad, equipos tecnológicos, entre otros) sino además por la elevada demanda de atención que requieren en esta comunidad, el tiempo es escaso para atender en una sola jornada una población tan golpeada por el conflicto y el abandono del Estado, puesto que no solo se requiere brindar una asesoría sino además lograr la confianza de quien activamente requiere la consulta.

6.1.4. Mesetas

A. Geografía

El municipio de Mesetas se encuentra localizado en la parte occidental de la región del Pie de monte del Departamento del Meta, limitando por el norte con el Municipio de Lejanías; por el sur los Municipios de Uribe y la Macarena; por el oriente con San Juan de Arama y por el Occidente con Uribe. Este municipio fue segregado de San Juan de Arama, según ordenanza 35 de 1981, ordenanza 02 de 1982, orde-

nanza 01 de 1982, decreto 020 de 1991 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2004).

B. Población

Según el censo del DANE, Mesetas cuenta con una población total de 10.588 habitantes, de las cuales 3.061 personas, habitan en la cabecera y 7.527 personas habitan en la zona rural. Por sexos, la distribución es de 5.047 mujeres y 5.541 hombres (Departamento Asministrativo Nacional de Estaditica).

C. Víctimas

Para el año 2016, según el Registro Único de Víctimas, en el municipio de Mesetas se registraron 3.235 víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado (Registro Único de Víctimas, 2017)

D. Atención jurídica

La población de mesetas ha recibido el acompañamiento de la Universidad Santo Tomás en la ejecución de múltiples brigadas, algunas de ellas efectuadas mediante convenios interinstitucionales, las más recientes logradas mediante recursos propios y objetivos específicos de la Facultad de Derecho. Estas actividades han convocado a participar activamente de la atención jurídica brindada a los habitantes del municipio, quienes además cuentan con el permanente acompañamiento del Consultorio jurídico virtual, en el que los campesinos pueden realizar consultas jurídicas valiéndose de medios tecnológicos puestos a su disposición en un centro de cómputo en el que las asesorías son brindadas de manera constante e inmediata. Las brigadas consistieron en su gran mayoría en la elaboración de derechos de petición y acciones de tutela que buscaban aclarar el estado de los ciudadanos ante la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas del conflicto armado.

6.1.5. Puerto Rico

A. Geografía

El municipio de Puerto Rico limita al norte con el municipio de Puerto Lleras; al occidente con el municipio de Vista Hermosa; al oriente con el municipio de Puerto Concordia y Mapiripán y al Sur con el Departamento del Guaviare. Este municipio fue segregado de San Martin y Puerto Lleras, según ordenanza 10 de 1984, ordenanza 08 de 1987, ordenanza 07 de 1985, decreto 1050 de 1989, ordenanza 011 de 1989, ley 118 de 1959 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005).

B. Población

Según el censo del DANE, el municipio de Puerto Rico cuenta con una población total de 17.404 habitantes, de las cuales 5.058 personas, habitan en la cabecera y 12.346 personas habitan en la zona rural. Por sexos, la distribución es de 7.266 mujeres y 10.138 hombres. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005).

C. Víctimas

Para el año 2016 según el Registro Único de Víctimas en el municipio de Puerto Rico se registraron 4.709 víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado (Registro Único de Víctimas, 2017).

D. Atención jurídica

Los habitantes del municipio de Puerto Rico se han beneficiado de las actividades coordinadas de la Universidad Santo Tomás, allí las brigadas han hecho presencia de manera constante sin importar los factores climáticos y de accesibilidad, con lo que se ha logrado un amplio espectro de cobertura a la comunidad de esta zona. Las actividades en este municipio adquieren el tenor particular de los factores de conexión vial. En el municipio de Puerto Rico también se encuentra instalado el Consultorio jurídico virtual de la Universidad Santo Tomás.

6.1.6. Uribe

A. Geografía

El municipio limita al Norte con el Municipio del Cubarral y Lejanías; al Noroccidente con Cabrera Cundinamarca; al Oriente con los municipios de Lejanías, Mesetas y Vista hermosa; al Occidente con los Departamentos de Caquetá y Huila. Este municipio se crea con la ordenanza departamental No. 037 del 13 de noviembre otorgándole la categoría de municipio en 1990 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005).

B. Población

El municipio de Uribe cuenta con una población de 12.480 habitantes, según el censo DANE de 2005, en el cual el 47% de la población son mujeres y el 53% hombres. El 78% de la población vive en área rural y el 22% en el área urbana (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005).

C. Víctimas

Para el año 2016 según el Registro Único de Víctimas en el municipio de Uribe se registraron 1.308 víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado (Registro Único de Víctimas, 2017).

D. Atención jurídica

El municipio de Uribe Meta ha sido por décadas bastión del conflicto armado. Allí la guerrilla de las FARC contaba con uno de sus míticos fortines militares "Casa Verde", icónico lugar de reunión de cabecillas de este grupo terrorista.

La confianza de los habitantes en este territorio es un factor importante para cumplir las metas de la atención jurídica social, pero esta cualidad de pobladores de la región se encuentra reservada por consecuencias del conflicto que son lógicas de comprender e implican un mayor com-

promiso social. La reconciliación entre agentes políticos y estatales, entre campesinos y fuerzas militares fue un estandarte en nuestra brigada, la asesoría no puede pecar de asistencialista y se requiere marcar huella mediante ejecución de actividades que permitan en primera medida el perdón para llegar al segundo paso: el trabajo en cooperación.

En el municipio de Uribe, la Universidad Santo Tomás cuenta con el consultorio jurídico virtual, además en la actividad de brigadas se ha consolidado canales de cooperación con la comunidad y las mesas locales de justicia y las fuerzas militares a quienes se les ha brindado capacitación en ley de víctimas y acciones constitucionales. Como caso relevante podemos destacar una conciliación en equidad que permitió satisfacer el acceso a la justicia de los residentes en la vereda la Túnia adscrita al municipio de Uribe, Meta.

6.1.7. Vistahermosa

A. Geografía

El municipio de Vista Hermosa se encuentra ubicado en la sección sur-oeste del departamento del Meta, el cual limita al Oriente con el municipio de Puerto Rico; al norte con el municipio de San Juan de Arama; al nororiente con el municipio de Puerto Lleras; al sur con el departamento del Guaviare y Municipio de La Macarena; al sur occidente con el Municipio de La Uribe y al occidente con el municipio de Mesetas.

Este municipio fue segregado de San Juan de Arama, según ordenanza 19 de 1969, ordenanza 042 de 1982, ordenanza 07 de 1985, ordenanza 01 de 1982, ordenanza 021 de 1981, ley 118 de 1959.

B. Población

Con base en la proyección del DANE, para el año 2012 Vistahermosa cuenta con una población total de 24.154. El 33.63%, es decir 8124 personas, habitan en la zona urbana y el 66.37% o sea 16030 personas, habitan en la zona rural. Por sexos, la distribución es de 11691 mujeres (48.40%) y 12463 hombres (51,59%); de estos, en la zona urbana hay 4054 hombres y 3788 mujeres, y en la zona rural 7663 mujeres y 8202 hombres.

C. Víctimas

Para el año 2016 según el Registro Único de Víctimas en el municipio de Vistahermosa se registraron 10.563 víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado (Registro Único de Víctimas, 2017).

Vistahermosa ha sido uno de los municipios que mayor acompañamiento ha recibido en materia de brigadas de atención jurídicas. Se debe destacar, entre otras, una acción de tutela realizada a un habitante de la vereda Buenos Aires, quien ha sufrido desplazamiento forzado y padece problemas cardiovasculares. La EPS de esta persona le ha negado el tratamiento médico de control sobre una enfermedad coronaria; no obstante, una vez se conoció el caso la brigada de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás llegó hasta este alejado sector, y por medio de la acción constitucional interpuesta, el juez garantizó el servicio médico que requería este ciudadano, con lo que se otorgaron los medicamentos requeridos.

6.1.8. Villavicencio

A. Geografía

Villavicencio capital del departamento del Meta, está situada en el piedemonte de la cordillera oriental, al noroccidente del departamento del Meta, en la margen izquierda del río Guatiquía. Sus límites municipales son al norte: Con los municipios de Restrepo y El Calvario, al oriente: con Puerto López, al Sur: con Acacías y San Carlos de Guaroa, y al occidente: con Acacías y el Departamento de Cundinamarca.

Este municipio se creó por medio del decreto 208 de 1940, decreto 2543 de 1955, decreto 276 de 1991, decreto 288 de 1983, decreto 396 de 1983, ley 118 de 1959, decreto 218 de 1973.

B. Población

La ciudad capital Villavicencio cuenta con una población de 961.334, dentro de la cual en la Cabecera hay 728.891 y en el sector rural 232.443, según el censo DANE de 2005 (DANE, 2005).

C. Víctimas

Para el año 2016 según el Registro Único de Víctimas en Villavicencio se registraron 91.951 víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado (Registro Único de Víctimas, 2017).

D. Atención jurídica

Estos territorios han sido el escenario de acción delictiva de grupos al margen de la ley. La historia de esta región ha escrito con el sufrimiento de sus habitantes uno de los capítulos más trágicos en la llamada "zona de distención", también conocida como "zona de despeje". Por resolución presidencial[1] el departamento del Meta participó en la integración de un espacio dispuesto para los diálogos de paz de 1999. Los municipios de Uribe, Macarena, Vistahermosa y Mesetas, los cuales junto al municipio de San Vicente del Caguán-Caquetá, servirían de escenario para la negociación entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, que contaron con 42.000 kilómetros cuadrados de autonomía territorial durante más de dos años. En estos municipios habitaban para la época cerca de 130.000 personas que vivieron en ese tiempo la suspensión de vigencia del Estado social de derecho, lo cual convirtió a esta época en una con el mayor índice de desplazamiento forzado que ha registrado en el país.

Estos antecedentes convirtieron a Villavicencio en un municipio receptor de víctimas de los desplazamientos quienes buscaban no solo un refugio al conflicto sino la asistencia social del Estado.

El Consultorio jurídico de la Universidad Santo Tomás, dispuesto desde el año de 2009 al servicio de la comunidad llanera ha brindado un apoyo constante en sus instalaciones a las personas que requieran atención jurídica, cuenta además con convenios institucionales que permiten la ejecución de brigadas de atención jurídica dentro del perímetro urbano de la ciudad capital.

1 Resolución Presidencia de la República 85 de 14 de octubre de 1998.

6.1.9. Trabajo de campo y memorias brigada jurídica

Nos encontramos en un mundo cambiante y globalizado, que fácilmente se entusiasma, conmueve e indigna, pero asimismo: omite, ignora y olvida, todo lo anterior con escalas que sobrepasan al individuo y llegan hasta la colectividad generando así un panorama de gran indiferencia. Por este motivo, todos los años que han trancurrido en medio del conflicto, han forjados innumerables y aberrantes hechos de violencia indiscriminada, que hoy han elevado nuestro umbral de asombro y conmiseración, convirtiéndose, entonces, la sociedad, como espectadora, en cómplice de la deshumanización de las víctimas del conflicto armado, quienes ahora en vez de recibir auxilio se han convertido en parte del paisaje y la cotidianidad de nuestro país.

La labor de atención a los ciudadanos en el marco de una brigada jurídica requiere de pasión y entrega a nuestra profesión. El compromiso adquirido frente a quienes solicitan asesoría siempre ha de ser elevado, no solo por aquello que en sí mismo representa la consulta con un abogado, sino por la necesidad de escucha y solución que requieren las personas que podemos atender.

Las víctimas del desplazamiento se han enfrentado, entre otras cosas, a una lenta y paquidérmica atención por parte de las entidades gubernamentales, tanto así que en algunos casos la dilación de un veredicto a su favor se puede confundir con negligencia. Los ciudadanos que consultan en el desarrollo de las brigadas entienden que, para obtener respuestas por parte del gobierno es necesario acudir o convocar al mismo a través de mecanismos jurídicos y acciones constitucionales que puedan garantizar sus derechos. Es por eso que al momento de ofrecer la debida asesoría a una víctima del conflicto armado y recibir un caso para tramitar lo pertinente, se tiene en frente a una persona que está depositando en el abogado que le asiste su esperanza de atención, justicia y reparación. En muchos casos la única que le resta.

Entender que las víctimas son más que una cifra es el primer paso que debemos dar como abogados a la hora de actuar en brigadas de atención jurídica, puesto que rescatar su esencia humana y dignificarlos permite realizar una labor que dará mejores resultados.

Por eso, cada jornada de atención jurídica nos deja una enseñanza, un amigo y reto por alcanzar. Compartiré, a continuación, las vivencias de una de estas brigadas.

6.1.10. Memorias brigada Atención Jurídica. La Macarena (septiembre 25 de 2014)

Al ser las 09:00 horas de la mañana, tras un viaje de 60 minutos en un avión ligero de cinco puestos, hemos arribado al municipio de La Macarena en el departamento del Meta. Nos reciben 32° y una humedad indescriptible. Hemos arribado en una pista de aterrizaje custodiada por helicópteros de la fuerza aérea, personal de la policía y varios metros de trincheras con ametralladoras del ejército nacional, lo cual nos permite suponer rápidamente la historia que ha padecido este municipio. A pocos metros del aeropuerto, en el polideportivo principal se encontran reunidos algunos habitantes de las zonas veredales, quienes amenizan nuestra espera con orquesta, bailes y presentaciones culturales, tal recibimiento nos da a entender que nuestra visita no era algo habitual, ya que en realidad enmarcaba un acontecimiento en medio de la rutina.

La comunidad allí reunida evidenciaba en sus mirada las ansias de ser escuchada. El protocolo dispuesto para la ocasión y los actos de presentación inquietaban a los asistentes. Se sentía en el ambiente la necesidad de darle inicio a la jornada. Dos abogados, dos estudiantes de último semestre y un judicante del consultorio jurídico descubrirían rápidamente otra cara de Colombia y las verdaderas consecuencias del conflicto armado.

Aquel día más de 200 personas reunidas esperaban ser asesoradas y jurídicamente acompañadas, se les había informado por radio que vendrían abogados con conocimientos en temas de derechos humanos y reparación a las víctimas. En muchos casos las personas asistentes buscaban a través de peticiones lograr sus respectivas inscripciones al registro único de víctimas, algunos otros requerían que sus pretensiones fueran atendidas con carácter urgente, en esas situaciones se actuó por medio de acciones de tutela. No había que escuchar demasiado, las vulneraciones a sus derechos fundamentales

eran inconcebibles. Cada usuario contaba su historia que permitía construir los hechos y formular las peticiones en las acciones constitucionales que se redactaban; en algún momento mientras relataban su historia la voz empezaba a entrecortarse, sus ojos que albergaban miradas tristes y perdidas terminaban en llanto. No se trataba de un testimonio frío e impersonal, al contrario: las víctimas son personas que se ven obligadas a recordar el dolor y el sufrimiento que ha marcado sus vidas. Sus relatos eran escuchados por un estudiante o abogado que esperaba hacer bien su trabajo mientras escuchaba la maldad y el daño que le puede hacer el hombre a otro ser humano.

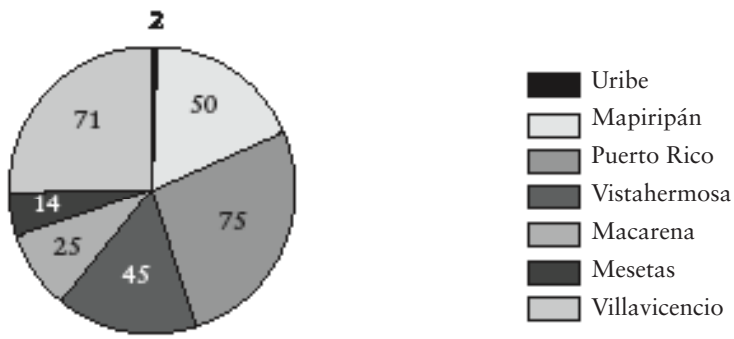
Homicidios, violaciones, mutilaciones, desplazamientos, indolencia y falta de atención, fueron palabras reiteradas en las consultas. Cada usuario aumentaba nuestro desconcierto a la vez que alteraba nuestra percepción de la realidad, tanto dolor acompañado de violencia parecen increíbles de soportar. Escuchar la remembranza de su sufrimiento nos hacía sentir impotentes porque comprendíamos la lentitud que significa dar inicio a una actuación procesal.

Adentrarnos con asombro al pasado que ha sufrido cada víctima del conflicto armado y saber que aún falta un futuro lleno de trámites por padecer, nos comprometía a ofrecer lo mejor de nosotros y avanzar con ánimo en esta jornada. Atendimos a los asistentes incluso después de que el sol nos abandonó; con linternas y velas continuamos redactando recursos, derechos de petición y acciones de tutela. El calor, la humedad y el cansancio nos pusieron a prueba, aún así ofrecimos nuestra asesoría. Obtuvimos una experiencia formadora, entendimos que escuchar al usuario era aliviar un poco su sufrimiento y alimentar de ilusión su vida. Sus historias compartidas en la consulta han cambiado mi percepción del derecho, del estado y la sociedad. Aún me cuestiono si somos cómplices de lo ocurrido. No logro entender cómo alguien puede resistir tanto sufrimiento y dolor en su vida, pero menos puedo comprender la manera en que pudimos ignorarlos por tantos años. Conocimos otra realidad, dolorosa, triste y descomunal que estamos obligados a atender y por supuesto a no olvidar.

6.2. Seguimientos y atención a la población desplazada

Las brigadas de atención jurídica promueven el acceso a la justicia por parte de la población en situación de desplazamiento forzado, es de vital importancia vincular en esta actividad a entidades del gobierno y entes territoriales, quienes conjuntamente pueden generar planes de acción, además de proyectar inversión y seguimientos a estas iniciativas, garantizando así un impacto positivo en la identificación y solución a los requerimientos de estas comunidades. No hacerlo convertiría la actividad brigadista en un paliativo dirigido a atender los mínimos vitales de las víctimas del desplazamiento forzado, creando un nivel de asistencialismo que afectaría la consecución futura de soluciones complementarias, estructurales y definitivas que garanticen una completa satisfacción a las necesidades generales de la población víctima.

Figura 3. Cifras de acompañamiento Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio



Fuente: Consultorio Jurídico Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio

La Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio, en el marco de sus actividades de proyección social y consultorio jurídico, ha brindado asesoría a la población desplazada del departamento del Meta; además, ha garantizado el debido acompañamiento en las diferentes acciones constitucionales que se han interpues-

to para proteger sus derechos. También se ha efectuado un seguimiento ante las mesas locales de justicia y despachos judiciales, como se observa en la Tabla 3 en la capital del departamento y en seis municipios del departamento, a través del Consultorio Jurídico y los consultorios jurídicos virtuales ubicados en los mencionados municipios.

En estas brigadas se reportaron un total de atención de 282 casos verificables a través del seguimiento ante despachos judiciales, y más de 200 asesorías jurídicas.

> La atención humanitaria inmediata y de emergencia, fue el centro de las necesidades de la población desplazada. El esfuerzo estatal se concentró en atender los mínimos vitales de las víctimas del conflicto armado y en particular, del desplazamiento forzado, mientras se aplazaba la respuesta oficial a temas más estructurales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

De este modo, la desatención a las víctimas del desplazamiento forzado genera la ausencia de garantías de vida digna entre otros elementos identificados a continuación.

La reparación del hecho victimizante a través de indemnizaciones económicas o planes de restitución de tierras es el último peldaño para escalar en la tragedia del ciudadano desplazado, el cual se debe someter a trámites de identificación y declaración como inicio en la ruta de atención y reparación. En este camino la falta de información, aunada a la lenta disposición de respuesta, genera una sensación de re-victimización a la cual se deben enfrentar personas que han sufrido ya un lamentable flagelo. Filas, ayudas incompletas, asistencia económica insuficiente, exclusión de planes y proyectos, entre otras causas demuestran que el Estado continúa sin estar preparado para brindar una solución.

La sentencia T-025 del año 2004 en su contenido cuenta con las observaciones y aportes realizados por diferentes entidades gubernamentales y organizaciones de derechos humanos sobre las necesidades básicas de la población desplazada, se han dictado más de cien autos de seguimiento a esta sentencia (Consejo Noruego para Refugiados,

2010) y transcurrido más de una década, sin embargo las condiciones de atención y superación a la problemática del desplazamiento aún no cuentan con una solución aparente. La corte constitucional y los jueces de tutela se han permitido una discrecionalidad de sus poderes fruto de la inconstitucionalidad vigente que presenta el desplazamiento y la necesidad imperativa de atención a las víctimas (Cortés, 2012). No obstante, estas intervenciones requieren el acompañamiento de inversiones y gestiones públicas que permitan de manera efectiva superar el estado de cosas inconstitucionales declarado.

La normativa de atención a la población desplazada en el país, incluyendo la ley 1448 del año 2011, se han construido en respuesta a requerimientos excepcionales a los cuales deben acudir las víctimas (Suárez, 2005), como la acción de tutela y acción de cumplimiento, es decir, por vía jurisprudencial y gracias a solicitudes de amparo y protección de derechos fundamentales se están atendiendo políticas públicas desde la discrecionalidad del juez constitucional. Los derechos tutelados y las peticiones presentadas permiten establecer las necesidades globales de las comunidades desplazadas y con esta información nacen allí las rutas de atención.

Las políticas de reparación a las víctimas deben ser amplias y abarcar de manera estructurada aspectos diferentes a la restitución de tierras; la violencia sufrida por las víctimas del conflicto desata un sinnúmero de situaciones sociales de extrema vulnerabilidad, que afecta el tejido social al cual pertenecen. El desplazamiento forzado genera la violación de una multiplicidad de derechos constitucionales, por lo cual la Corte Constitucional en Sentencia T 025 de 2004, estableció la importancia de disponer un trato preferente para las víctimas del desplazamiento:

> En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que estos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. Este derecho al trato preferente constituye, en

> términos de la Corte, el "punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno", y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que "de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara (Corte Contitucional, Sentencia T-025 2004).

6.2.1. Caso Alberto Hincapié Franco

El siguiente caso relata los hechos victimizantes que padeció a casusa del conflicto armado en el departamento de la meta, el señor Alberto Hincapié Franco. Además del proceso de acompañamiento brindado por el consultorio jurídico de la facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio. Su caso nos recuerda que tras cada usuario atendido, hay una historia de sufrimiento, que requiere atención, seguimiento y reparación.

El ciudadano Alberto Hincapié Franco es un desplazado por la violencia desde el día 04 de mayo de 1998, tras aquella fecha volver a su tierra en la vereda Puerto Alvira departamento del Meta dejó de ser una posibilidad. Por fortuna el señor Hincapié Franco se encontraba en la ciudad de Villavicencio junto a su familia cumpliendo con unos exámenes médicos, mientras en su tierra diferentes medios de comunicación anunciaban el lamentable suceso que enlutó al país; de nuevo en el departamento del Meta la violencia golpeaba la puerta de campesinos inermes. Un grupo armado conformado por más de 200 personas de manera selectiva ingresaron a las viviendas, agruparon a los pobladores en la calle principal y les obligaron a ver como torturaban y rociaban combustible a sus vecinos, quemaron vivas a 12 personas, fueron 35 las personas asesinadas. La noticia tomó por sorpresa al señor Alberto Hincapié, quien rápidamente entendió que no podría regresar a su terruño, pues las amenazas llegaron más rápido que la ayuda del Estado.

> El 4 de mayo de 1998, en el caserío de Puerto Alvira, un comando de 200 hombres, lista en mano, sacó a los habitantes de

> sus casas y en total ultimó a 18 personas —aunque autoridades judiciales hablan de 35—, incluida una niña de seis años que huía junto a su familia en una lancha por el río Guaviare. La investigación estableció que a algunas de las víctimas los 'paras' procedieron a degollarlos, les pasaron carros por encima y, aún agonizantes, derramaron combustible sobre sus cuerpos y les prendieron fuego (El Espectador, 2010).

Alberto, ahora un desplazado debía asumir el reto de empezar de cero, avanzar ante la adversidad junto a su esposa e hijo menor de edad. Los primeros meses vivieron en casas de amigos de manera esporádica, pasó súbitamente de ser un campesino que comerciaba con orgullo sus productos, a un desplazado que una ciudad con indolencia ignoraba. La tragedia diaria era insoportable, no se veía un futuro amable, en agosto de 1998 acudió a la Procuraduría en la ciudad de Villavicencio para obtener el certificado de desplazado de población desplazada, el cual manifiesta el señor Alberto Hincapié no le ha servido de nada. La falta de oportunidad y la estigmatización social le han victimizado tanto como el desplazamiento; las crisis económicas terminaron su relación conyugal, se enfrentó a las adversidades, estuvo errante entre las ciudades buscando empleo o alguna oportunidad, aprendió a sobrevivir diariamente, víctima del conflicto pero también del Estado y la sociedad. En el año 2010 asistió a la Unidad de atención y orientación al desplazado, allí informaron que aún no hacia parte del registro único de víctimas, sintió como su padecimiento había sido ignorado por el Estado que ahora le pedía declarar sobre aquello que doce años atrás le había destrozado sus sueños.

Efectuada la declaración tenía la esperanza de ser indemnizado o de alguna manera recibir atención por parte del gobierno colombiano, esperó por dos años más, hasta que en el 2012 acudió al consultorio jurídico de la Universidad Santo Tomás. Allí le orientaron y se procedieron a recopilar la información de su situación y datos mediante derechos de petición, que no obtuvieron respuesta, se procedió a realizar acción de tutela, en los que hubo un amparo a sus derechos, en atención a sus pretensiones el juez de tutela le ordenó a la Unidad de Víctimas atender y resolver las peticiones, la respuesta de la Unidad

de Víctimas fue una consignación por la suma de $990.000. Parecía una burla decía el señor Alberto quien esperó algunos meses para retomar el proceso. En el año 2014, en respuesta a un derecho de petición, le manifiestan al ciudadano Alberto Hincapié Franco que:

> [...] atendiendo los criterios de disponibilidad presupuestal le informamos que la indemnización administrativa se reconocerá y pagará el 30 de mayo del año 2020 bajo turno GAC-200530.0047, siempre y cuando usted se acerque a la DT o punto de la unidad para las víctimas más cercano al lugar de su residencia con el fin de firmar la afirmación de únicos destinatarios, sin esto, el turno asignado no se podrá cumplir.

22 años deberán transcurrir para que el señor Alberto Hincapié Franco reciba una atención digna por parte del Estado, en respuesta a los hechos que desde el año 1998 le vienen victimizando:

> Las rutas de atención existentes necesitan ser modificadas, los ciudadano que hemos sufrido la violencia y el desplazamiento de nuestras tierras, merecemos en primera medida un trato preferencial, esto se logra a través de una atención de calidad, no es difícil hacerlo, tratar al campesino y desplazado con dignidad, la manera como nos hablan y nos atienden nos hace sentir mendigos; que los lugares de atención sean cómodos y no dispuestos por filas, si asignan un número telefónico, pues que lo contesten, que no cambien las sedes de las entidades cada 3 meses y que las respuestas a nuestros derechos de petición no tarden eternidades (Entrevista a Alberto Hincapié Franco, víctima de la violencia desde el año 1998, 2006).

6.3. Conclusiones

A pesar del alto número de ciudadanos colombianos que aún sufren las consecuencias del desplazamiento, pareciera existir una invisibilidadpara la resolución de sus problemas. Su pesadilla debería despertarnos. Es hora de actuar frente a una problemática social que ocurre

ante nuestra mirada y de cara a la sociedad. La angustia del desplazado debe ser comprendida y pacientemente atendida. No podemos llegar a ser el país que queremos sin participar todos de la solución, ante tan trágicas y constantes violaciones de derechos fundamentales la historia nos juzgará como una nación indolente que ha desviado la mirada por décadas. ¿Cómo podemos defender la institucionalidad, la justicia y los derechos humanos, mientras el desplazamiento persista como un estado de cosas inconstitucionales vigentes?

Referencias

Corte Constitucional de Colombia (2004). Sentencia T 025. M.P. Manuel José Cepeda.

Cortés, S. (2012). Poder Discrecional de la Corte Constitucional en el Estado de Cosas Inconstitucional. *VIA IN VENIENDI ET IUDICANDI*. Universidad Santo Tomás, 7 (2), 89-106.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (s.f.). Consulta. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/regiones/meta/mapiripan.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005). Consulta. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/censo2005/regiones/meta/puerto_rico.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005). Consulta. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/censo2005/regiones/meta/mesetas.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005). Consulta. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/censos/libroCenso2005nacional.pdf

Dirección Nacional de Planeación (s.f). Alcaldía de Uribe, Meta. Recuperado de http://www.uribe-meta.gov.co/apc-aa-files/6165316466373864613663313139383 2/uribe_meta.pdf

El Espectador (2010). *Pirata y la masacre de puerto Alvira. El Espectador.* Recuperado de http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-218457-pirata-y-masacre-de-puerto-alvira

Entrevista a Alberto Hincapié Franco (2016).

Gutiérrez Lemus, O. (2010). Meta: Análisis de la conflictividad. Bogotá, Colombia: PNUD.

Hernández, A. Z. (2012). *Sistema de Documentación e Información Municipal*. Recuperado de http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos PDF/vistahermosametapd2012-2015.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2004). *El Meta: un Territorio de Oportunidades*. Bogotá, Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Desplazamiento Forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: La Estabilización Socioeconómica y Reparación*. Recuperado de http://www.acnur.es/PDF/7599_20120417121527.pdf.

Reales, C. E. y Torres, M. J. (2010). *Los Caminantes Invisibles. La experiencia de la sentencia T 025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Herramientas para el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas públicas con enfoque de goce efectivo de derechos*. Bogotá, Colombia: Consejo Noruego para Refugiados.

Registro Único de Víctimas (1 de enero de 2017). *Unidad de Víctimas*. Recuperado de http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV

Sánchez, L. A., Adondano, D. C. y García, L. F. (2006). *Los invisibles y la lucha por el Derecho en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ediciones USTA.

Sistema de Información y Documentación Municipal (s.f.). Plan estratégico Meta 2020. Diagnóstico de la zona insular del municipio de la Macarena (Meta). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pe-meta-2020-diagn%C3%B3sticozona%20insular%20del%20municipio%20de%20la%20macarena-(17%20p%C3%A1g%20-%203.023%20%20kb).pdf

Suárez, H. (2005). Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia. En B. Peña Trujillo (comp.) *Memorias del Seminario - Taller Internacional de contextualización sobre desplazamiento forzado y refugio en zonas de frontera*. Bogotá, Colombia.

United States Agency for Intenational Development (2013). Dinámicas del Conflicto Armado en Meta y su Impacto Humanitario. Bogotá, Colombia: USAID-FIP.

United States Agency for Intenational Development y Fundación Ideas para la Paz (2015). *Institucionalidad Socavada, Justicia local, territorio y conflicto*. Bogotá, Colombia.

Esta obra se editó en Ediciones USTA,
Departamento Editorial de la Universidad Santo Tomás.
Se usó papel propalcote de 300 gramos para la carátula y papel
bond beige de 75 gramos para las páginas internas.
Tipografía de la familia Sabon.
Diciembre de 2018.