

**LA EXIGIBILIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:
EL CASO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA**

**MAESTRÍA EN DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO
INTERNACIONAL HUMANITARIO ANTE ORGANISMOS, CORTES Y
TRIBUNALES INTERNACIONALES**

DANIEL FERNANDO LOAIZA CORREA

CÓDIGO: 2129162

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D.C.

2014

RESUMEN

Una de las mayores tragedias humanitarias que ha desencadenado el conflicto armado en Colombia es el desplazamiento forzado. Los informes de distintos organismos públicos y privados, e inclusive de estamentos religiosos, indican que el desarrollo de esta tragedia data de comienzos de la década del 80. En el año de 1997 el gobierno nacional sancionó la Ley 387 por la cual se adoptaron 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. Sin embargo, año tras año, las cifras de desplazados en el país aumentaron vertiginosamente.

En el año 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional frente al desplazamiento forzado, por las precarias, marginales y deplorables condiciones de vida de los miles de desplazados en Colombia. Sin embargo, 10 años después la Corte aún mantiene su competencia judicial para revisar constantemente la formulación, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas que permitan hacerle frente a esta catástrofe humana. A la fecha, la Corte ha proferido más de 220 sentencias sobre diferentes casos de desplazamiento forzado, y más de 295 autos de seguimiento en el marco de la sentencia T – 025 de 2004.

Una de las mayores dificultades para enfrentar este fenómeno social, es la falta de políticas públicas claras que regulen la materia. Pero no solo la ausencia de aquéllas, también su ineficacia o su dispersión. Visto lo anterior, y teniendo en cuenta las cinco sentencias proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en las cuales se ha sometido a análisis el desplazamiento forzado interno en Colombia, es necesario reformular el concepto de derechos sociales, económicos y culturales con el objetivo de asumir la existencia y eficacia de políticas públicas como una garantía protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y para que éstas sean objeto de protección y exigibilidad judicial.

El desplazamiento forzado como problema estructural en Colombia, tomará décadas en solucionarse. Pero para obtener resultados positivos de alto impacto, es necesario concebir un entramado de políticas públicas, vistas con un lente diferente al que se ha sometido en estos últimos años. Unas políticas públicas en materia de tierras, retorno, alimentación, educación, salud, identidad y sobre todo con enfoque diferencial, deben ser tratadas como garantías exigibles ante el Juez Convencional, y no como simples disposiciones administrativas. Esa es la propuesta acá elaborada.

Palabras Clave: política pública, desplazamiento forzado, metaderecho, estado de cosas inconstitucional, desarrollo progresivo, problema estructural, artículos 25 y 26 de la Convención Americana.

SUMMARY

One of the largest humanitarian tragedies generated by the armed conflict in Colombia is forced displacement. Reports from various public and private entities, and including religious communities, suggest dating the development of this tragedy at the beginning of the 1980's. In the year 1997 the national Government enacted bill 387 which were adopted measures for the prevention of forced displacement; the care, protection, consolidation and socio-economic stabilization of the internally displaced by violence in the Republic of Colombia. However, year after year, the numbers of displaced people in the country increased dramatically.

In 2004, the Constitutional Court declared the existence of an unconstitutional state of things regarding forced displacement, by the precarious, marginal and deplorable living conditions for thousands of displaced people in Colombia. However, 10 years later the Court still retains its jurisdiction to constantly review the formulation, implementation, execution, and evaluation of public policies that enable to confront this human catastrophe. To date, the Court has pronounced over more than 220 verdicts on different cases of forced displacement, and more than 295 judgments in the context of the sentence T – 025 of 2004.

One of the major difficulties to deal with this social phenomenon is the lack of clear public policies about it. But not only the absence of those, also its ineffectiveness or its dispersion. Considering the above, and taking into account five verdicts pronounced by the Inter-American Court of Human Rights and which has analyze internally forced displacement in Colombia, it is necessary to reformulate the concept of social, economic and cultural rights in order to assume the existence and efficacy of public policies as a guarantee protected by the American Convention on Human Rights and to make these the subject of protection and judicial enforceability.

The displacement as a structural problem in Colombia, will take decades to be solved. But to obtain positive results with high impact, it is necessary to conceive a framework of public policy, viewed with a different lens than which has undergone in recent years. Public policies in terms of land, return, food, education, health, identity and above all with differential approach, should be treated as guarantee enforceability before conventional judge, and not as simple administrative provisions. That is the proposal made here.

Keywords: public policy, forced displacement, metaright, unconstitutional state of things, progressive development, structural problem, articles 25 and 26 of the American Convention.

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
Resumen.....	2
Summary	4

INTRODUCCIÓN

1. ¿Cuál debería ser el rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente al análisis y exigibilidad de un derecho humano a las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado en Colombia?.....	11
2. Objetivos	14

CAPÍTULO I

IMPLEMENTACIÓN DE AVANCES JURISPRUDENCIALES Y LEGALES EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

1. Introducción	15
2. Legislación vigente y su reglamentación.....	17
2.1 Implementación de avances legales y reglamentarios.....	17
2.2 Normas relativas al fenómeno del desplazamiento forzado.....	21
3. Avances jurisprudenciales.....	27
3.1 Periodo 1995 – 2000.....	27

3.2 Periodo 2001 – 2005	32
3.3 Periodo 2006 – 2010	37
3.4 Periodo 2011 – 2014	44
4. A modo de conclusión	54

CAPÍTULO II

EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO A LAS ÓRDENES IMPARTIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Introducción	57
2. Sentencia T – 025 de 2004. El nuevo rol de la Corte Constitucional en el fenómeno del desplazamiento forzado	59
2.1 ¿Qué es un estado de cosas inconstitucional?	59
i. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afectan a un número significativo de personas ...	63
ii. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos	66
iii. La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado	67
iv. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos..	69
v. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto	

complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.....	70
vi .Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, produciría una mayor congestión judicial.....	72
2.2 Contexto de la Sentencia T – 025 de 2004	73
i. Desplazamiento forzado	74
ii. Desplazados internos	75
iii. Derechos fundamentales de los desplazados.....	76
iv. Carta básica de derechos de la población desplazada.....	79
v. Política pública.....	81
vi. Deberes del Estado	84
2.3 Las falencias de la política pública	85
Componentes Básicos de la Política Pública	85
A. Observaciones generales	87
B. Observaciones a los distintos componentes de la política.....	89
i. Sistemas de información relativos a la población desplazada ...	90
ii. Prevención de desplazamiento	90
iii. Ayuda Humanitaria de Emergencia – AHE	91
iv. Salud	91
v. Estabilización socioeconómica y su integración	92
vi. Educación de la población escolar desplazada	93
vii. Políticas de Retorno	73

2.4 Las órdenes impartidas en la Sentencia T – 025 de 2004	94
3. La persistencia del estado de cosas inconstitucional. Autos de Seguimiento.....	99
4. A modo de conclusión	102

CAPÍTULO III

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UNA GARANTÍA PROTEGIDA POR LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

1. Introducción.....	105
2. Elaboración de las políticas públicas	105
2.1 ¿Qué es una política pública?	107
2.2 Elementos y dimensiones de una política pública.....	108
2.3 ¿Cómo y quién formula una política pública?	112
2.4 ¿Cómo y quién ejecuta una política pública?	114
3. Políticas públicas ¿puede la Corte Interamericana de Derechos Humanos garantizarlas en virtud de los artículos 25 y 26 de la Convención Americana?.....	117
3.1 Concepto y bases de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	119
3.2 Contenido normativo de los artículos 25 y 26 de la Convención Americana y su protección judicial	121
3.3 ¿Cómo puede la Corte intervenir en la revisión de políticas públicas?	138
4. A modo de conclusión.....	142

CAPÍTULO IV

**LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA
PROTECCIÓN DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**

1. Introducción	150
2. Instrumentos de protección internacional	151
2.1 Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	152
2.2 Sistema Universal de Derechos Humanos	153
3. El desplazamiento forzado en Colombia y la protección de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	157
3.1 Casos contra el Estado colombiano	159
i. Los Cinco Casos	160
ii. Análisis de los argumentos de la Corte	164
4. A modo de conclusión	170

CONCLUSIONES FINALES

	174
Bibliografía.....	181
Anexo 1.....	207
Anexo 2.....	235

INTRODUCCIÓN¹

¿Cuál debería ser el rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente al análisis y exigibilidad de un derecho humano a las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado en Colombia?

La presente tesina propone que la Corte Interamericana de DD.HH. debería tener un rol más activo en la exigibilidad de un derecho humano a las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado en Colombia. Lo anterior de conformidad con los derechos a la protección judicial y a la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en los artículos 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para lograr este cometido se ha dividido el presente trabajo en cuatro capítulos. En el primer capítulo se intenta determinar la insuficiencia de políticas públicas en materia de desplazamiento forzado, a pesar de los avances jurisprudenciales y legales que sobre la materia existen. El análisis para este capítulo está dividido por periodos de evolución jurisprudencial en los cuales se resaltan pronunciamientos excepcionales. En el segundo capítulo se analizarán las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T – 025 de

¹ UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS. Facultad de Derecho. (2008) “Metodología de la Investigación Jurídica y Sociojurídica”.

2004² en razón a que esta declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional frente al desplazamiento forzado. Son de interés particular de este capítulo el contexto de la sentencia T – 025, los componentes y falencias identificados por la Corte a la política pública de atención y que se encuentran contenidas en el Anexo 5 de la sentencia; el contenido de las órdenes impartidas y la persistencia del estado de cosas inconstitucional. Así mismo, se revisarán más de 290 autos de seguimiento proferidos en el marco de esta sentencia, haciendo especial énfasis en los pronunciamientos de trámite y de fondo que guardan estricta relación con el objeto de este trabajo.

En el tercer capítulo se estudiará todo lo relacionado con políticas públicas, desde su concepto hasta su forma de ejecución y evaluación, con el objeto de establecer su posible exigibilidad judicial como una garantía protegida por los artículos 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para ello se plantea una de las preguntas transversales de este escrito: ¿puede la Corte Interamericana de Derechos Humanos garantizar políticas públicas en virtud de los artículos 25 y 26 de la Convención Americana? La respuesta a este interrogante se plantea desde la reformulación conceptual de los derechos económicos, sociales y culturales – DESC, y desde el desarrollo jurisprudencial que han tenido los artículos 25 y 26 por parte de la Corte IDH. El *cómo* puede intervenir la Corte en la revisión de políticas públicas es el *quid* del asunto y uno de los fundamentos de este trabajo.

² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

El cuarto capítulo está dirigido a establecer dos cosas: i) determinar cuál ha sido la protección que la Corte IDH ha dado a las personas en condición de desplazamiento forzado a través de su jurisprudencia, y ii) determinar si este Tribunal Internacional ha brindado protección judicial a estas personas en virtud de los artículos 25 y 26 de la Convención Americana. Ello tiene por objeto establecer el rol de la Corte Interamericana en la protección de las personas desplazadas. Este capítulo contiene un análisis detallado de los casos más emblemáticos en los cuales se ha condenado internacionalmente al Estado colombiano. Finalmente, se presentan las conclusiones a partir de las cuales se evidencia que la Corte IDH puede proteger la elaboración y efectividad de políticas públicas de desplazamiento forzado como una garantía protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente y en cuanto a la delimitación conceptual del presente trabajo, de conformidad con el artículo 1º de la ley 387 de 1997 se advierte que para efectos su redacción se abordará fenómeno del desplazamiento forzado como una violación masiva a los Derechos Humanos³, precisando eso sí, que dicha delimitación es sin perjuicio de que en varias ocasiones una violación masiva a los derechos humanos puede ser a la vez una infracción al Derecho Internacional Humanitario.

³ De conformidad con el artículo 1º de la ley 387 de 1997, el desplazado es aquella persona que se ha visto en la obligación de migrar de su lugar de residencia por cualquiera de las siguientes circunstancias: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario.

OBJETIVOS

Objetivo General: Formular una propuesta de exigibilidad de políticas públicas en materia de desplazamiento forzado en Colombia, protegidas por los artículos 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Objetivos Específicos:

Determinar si la Corte Interamericana de DD.HH. ha ordenado la creación de políticas públicas en materia de desplazamiento forzado a través de su jurisprudencia.

Determinar si para la Corte Interamericana de DD.HH., el ejercicio progresivo de los derechos económicos, sociales, y culturales, establecido en el artículo 26 de la Convención Americana está sujeto a la existencia políticas públicas.

CAPÍTULO I

IMPLEMENTACIÓN DE AVANCES JURISPRUDENCIALES Y LEGALES EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se pretende mostrar la insuficiencia de políticas públicas en Colombia en materia de desplazamiento forzado en Colombia. Ello, a pesar de la existencia de numerosas normas que han abordado dicho fenómeno y del enorme avance jurisprudencial que existe gracias a los diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana, y que han intentado morigerar desde la actividad judicial, los graves problemas que representa el desplazamiento forzado.

Con el fin de lograr ese cometido se abordarán básicamente dos aspectos generales, a saber:

i) el orden legal y reglamentario, en el cual se analizarán todas las leyes emitidas por el Congreso de la República que han abordado dicho fenómeno, y los decretos sancionados por el Gobierno Nacional. Este análisis no incluye normas que se entienden insertas en el ordenamiento jurídico colombiano de conformidad con los artículos 93 y 94 de la Constitución, pues dichos instrumentos internacionales serán objeto de referencia y análisis en capítulos posteriores;

ii) la jurisprudencia contenida en los diversos pronunciamientos proferidos únicamente por la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado y en los cuales se hubiese pronunciando sobre políticas públicas, sin embargo, dicho análisis excluirá las siguientes providencias: todas aquellas de constitucionalidad, y la Sentencia T – 025 de 2004 y todos sus autos de seguimiento, por ser objeto de análisis del siguiente capítulo. De igual forma es pertinente aclarar que el número total de sentencias año por año corresponde a una labor de rastreo y búsqueda de la información, razón por la cual no puede asegurarse inexorablemente que se hubieren encontrado y analizado todas las sentencias de tutela en las cuales la Corte Constitucional se pronunció de cualquier forma sobre los derechos de la población desplazada o políticas públicas sobre la materia.

Por ello de ante mano se ofrece excusas. Aún bajo la presente advertencia resulta pertinente aclarar que se revisaron un total de 223 sentencias de tutela proferidas entre 1995 y 2014.

Sin mayores prolegómenos, a continuación se abordará el análisis respectivo.

II. LEGISLACIÓN VIGENTE Y SU REGLAMENTACIÓN

2.1 Implementación de Avances Legales y Reglamentarios: Desde que entró en vigencia la Constitución Política de 1991, el legislador o el gobierno de turno no se habían ocupado de producir norma alguna que reglara la condición de la persona desplazada en Colombia. De acuerdo a la normatividad existente desde la promulgación de la Carta, han sido pocos los temas reglados por el Congreso de la República que guardan relación con la condición de desplazado interno con ocasión del conflicto armado.

Solo sería entonces hasta el año de 1997, cuando a través de Ley 387 del 18 de julio de ésta anualidad⁴, nuestro Congreso decretó la primer norma en materia de desplazamiento forzado en Colombia. Dicha norma jurídica se convierte entonces en el primer instrumento jurídico que permitiría tratar legalmente a las personas en condición de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado. Sin embargo y para efectos de este capítulo resultan de gran importancia, la ya mencionada Ley 387 de 1997, el Decreto 2569 de 2000 y el Decreto 205 de 2005. En este sentido, hay dos elementos que a la luz de la Ley 387 de 1997 resultan de vital trascendencia. Ellos son: i) la definición que la norma incluyó sobre quién es un desplazado en Colombia, y, ii) la

⁴ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (1997) Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. En Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Bogotá

responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y medidas para prevenir el desplazamiento forzado. Veamos:

“TITULO I.

DEL DESPLAZADO Y DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

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

PARAGRAFO. *El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.*

(...)

ARTICULO 3o. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. *Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.*

Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano”.

Ambos conceptos permitirán analizar qué desarrollo normativo han tenido a través de los diferentes decretos que el Gobierno Nacional ha proferido desde entonces, y verificar la manera como los mismos han evolucionado por cuenta de los diferentes pronunciamientos judiciales proferidos por la Corte Constitucional.

El Gobierno Nacional había reglamentado través de Decreto 173 de 1998⁵, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en los siguientes términos:

“(...) 2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.

3. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación.

4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.

5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización sociales.(...)”.

Sin embargo, dicha norma fue derogada por el actual Decreto 250 de 2005, pues se consideró necesaria la expedición de un nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia⁶. Esta norma se analizará más adelante. De otra parte, como lo dijera el parágrafo único del artículo 1° de la norma en citas, el Gobierno dispuso a través de decreto del año 2000⁷, reglamentar la condición de desplazado y lo hizo en los siguientes términos:

⁵ Decreto que fue derogado por el artículo 4° Decreto 250 de 2005.

⁶ COLOMBIA, GOBIERNO NACIONAL. (2005) Decreto 250 de 2005, “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”. En Diario Oficial 45816. Bogotá

⁷ COLOMBIA, GOBIERNO NACIONAL. (2000) Decreto 2569 de 2000. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”. En Diario Oficial 44263. Bogotá.

“TITULO II.

CONDICIÓN DE DESPLAZADO

ARTICULO 2o. DE LA CONDICION DE DESPLAZADO. *Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.*

La consagración en el Decreto 2569 de 2000, terminó por entender que la condición de desplazamiento implica la vulneración o trasgresión de derechos como la vida, la integridad física o la libertad individual por cuenta de la existencia -entre otros factores y para efectos del presente trabajo-, de un conflicto armado interno o violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Ahora bien, sobre el decreto 250 de 2005 por medio del cual se adoptó y se expidió un Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, es dable señalar algunos aspectos relevantes. En cuanto al reconocimiento del pleno ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas de la población en situación de desplazamiento forzado, y finalmente, la misma norma está señalando dicho plan de atención como una *política pública*. Ello puede extraerse de la generalidad de la norma, pero de manera específica de incisos como el 5°, del numeral 8.1, del artículo 2 del citado

decreto; así mismo, del inciso 2°, del numeral 8.5 del mismo artículo. Ello, por supuesto implica consecuencias de orden constitucional. Sin embargo, la concepción jurídico-política de una *política pública* en materia de desplazamiento forzado, resulta ser uno de los objetos de análisis de este trabajo, por lo que la tesis anteriormente esbozada será desarrollada con mayor detalle en los Capítulos III y IV.

De otra parte y retomando el contenido normativo del Decreto 2569 de 2000, se tendría entonces que dicha norma no solo reglamentó la condición de desplazado en Colombia, sino también consagró: i) la cesación de la condición de desplazado, ii) el concepto de desplazamientos masivos, y, iii) el concepto de estabilización económica.

Importante resulta señalar que, habida cuenta de la existencia de otras normas en materia de desplazamiento forzado en Colombia que no hacen parte del objeto de este trabajo, éstas solo serán objeto de análisis, en la medida en que sean pertinentes para este escrito.

2.2 Normas relativas al Fenómeno del Desplazamiento Forzado: Con posterioridad a la expedición de Ley 387 de 1997, diferentes normas se han proferido por parte del legislativo y del Gobierno Nacional. En las mismas, se han regulado distintas situaciones de índole social en relación con el fenómeno

acá analizado, y otras han obedecido a asuntos más administrativos que jurídicos⁸.

Así mismo, normas como aquellas por medio de las cuales se regula el presupuesto general de la nación, o por medio de las cuales se establecen los planes nacionales cuatrienales de desarrollo. A continuación se presenta en orden cronológico y de manera sucinta, el contenido de algunas de éstas – vigentes aún-, que guardan relación con la construcción de una política pública amplia, en frente al fenómeno del desplazamiento forzado:

- **Decreto 501 de 1998:** norma por medio de la cual se estableció la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con el objeto de financiar programas y planes encaminados a morigerar dicho fenómeno.
- **Decreto 2007 de 2001:** este decreto reglamentó parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relacionado a la oportuna atención a la población rural desplazada. Así mismo, es la norma que regló aspectos como los comités de atención en las entidades territoriales, la estabilización socioeconómica, la adquisición y adjudicación de tierras, entre otros aspectos.

⁸ Como el decreto 489 de 1999 por medio del cual se asigna una función administrativa, o el decreto 1547 de 1999 por medio del cual se trasladó la administración de un fondo nacional.

- **Decreto 2131 de 2003:** este decreto reglamentó la atención en salud de la población desplazada por la violencia, de conformidad con la Ley 100 de 1993.
- **Ley 1190 de 2009:** el legislador, por medio de esta norma declaró el año 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. Su intención, la ejecución coordinación y observación periódica, desde el sector central con las entidades territoriales en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento.
- **Ley 1448 de 2011:** esta norma fue dictada con el ánimo de brindar atención a las víctimas del conflicto armado, especialmente, reparar a todas aquéllas personas que de conformidad con la misma norma puedan ser catalogadas como víctimas, respecto de hechos acaecidos con posterioridad al 15 de enero del año de 1985. Particularmente y en relación a las víctimas del desplazamiento forzado dedica desde sus artículos 60 a 68, así como normas sustantivas y procesales en relación a la restitución de tierras. Así mismo, consagró como derecho de las víctimas en su artículo 28, numerales 5 y 6, la participación de éstas en el diseño y ejecución de políticas públicas⁹.

⁹ De igual forma su decreto reglamentario 4800 de 2011 incluyó normas procesales y algunas sustantivas en relación al retorno, la reubicación, cesación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, la ayuda humanitaria de emergencia etc.

- **Leyes relativas al Presupuesto General de la Nación:** en efecto, leyes como la 1260 de 2008, 1365 de 2009, 1420 de 2010, 1485 de 2011, 1593 de 2012 y 1687 de 2013 consagraron el mismo texto, esto es: *“Las entidades responsables de la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, sectoriales del orden nacional (...) darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia, en cumplimiento de la Sentencia T – 025 de 2004 proferida por la honorable Corte Constitucional”*.
- **Leyes relativas a Planes Nacionales de Desarrollo:** En igual sentido, las leyes que han consagrado los planes nacionales de desarrollo, guardan coherencia con el objeto de este trabajo, pues las mismas, son la intención de desarrollo en todos los ámbitos de la vida nacional por periodos de cuatro años. Y a dicho desarrollo cuatrienal, no escapan las diversas alternativas que en materia de política pública ha trazado el Gobierno frente al fenómeno del desplazamiento forzado. Leyes como la 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 han consagrado, en materia de desplazamiento forzado aspectos con el siguiente tenor literal: i) Ley 812 de 2003: *“(....) Se diseñará e implementará un modelo de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que inciden en los derechos humanos”*; ii) Ley 1151 de 2007: *“(...) En aras de la superación del desplazamiento forzado por la violencia, el Estado garantizará la atención integral de*

esta población bajo un enfoque de goce de derechos, destinando recursos de hasta \$4,1 billones. Esta política buscará prevenir el desplazamiento forzado, atender integralmente la emergencia y lograr la estabilización e integración socioeconómica de la población desplazada (...); y, iii) Ley 1450 de 2011¹⁰: dos aspectos para resaltar “Artículo 181. (...) El Gobierno Nacional pondrá en marcha un mecanismo de coordinación que brinde soluciones integrales para los hogares víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución o compensación de los derechos sobre la tierra en los eventos que exista (...)”, y “(...) Artículo 184. En la asignación regional indicativa de la inversión nacional se tendrá como criterio de priorización a las entidades territoriales que sean certificadas por su gestión en la política de prevención, protección y atención a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (...).”

Del anterior marco normativo se evidencia que existen herramientas jurídicas que permiten contribuir con distintas alternativas, a que la condición de desplazamiento por razón del conflicto armado en Colombia, cese. Los Planes Nacionales de Desarrollo han avanzado paulatinamente, pasando de la mera consagración de fundamentar la ayuda a esta población en el Sistema de

¹⁰ En el actual Plan Nacional de Desarrollo, es decir, el reglamentado para el periodo 2010 – 2014, se incluyen desde su artículo 180 al 186 normas relativas a la protección de la población desplazada.

Alertas Tempranas¹¹ o de la asistencia integral en materia de nutrición, educación, refugio, salud y titularización de tierras, hasta hacer más ambicioso todo un proyecto legal en el cual se ha variado su direccionamiento, es decir, ya no a la persona en condición de desplazado como individuo, sino a la familia como célula de la sociedad.

En la ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo, desde la vigencia de la ley 812 de 2003, los gobiernos de turno incluyeron la existencia, de un lado, de un modelo de política pública que sirviera de método para prevenir el desplazamiento forzado; y de otro lado un modelo de evaluación y seguimiento a dicha política pública. Así mismo, y de conformidad con el actual Plan Nacional de Desarrollo se dispone una mayor vinculación de las entidades territoriales para la asignación de inversión, en la medida que estableció la priorización de aquéllos entes territoriales que sean certificadas por su gestión en la política en la prevención, protección y atención a la población desplazada.

¹¹ Artículo 5° de la Ley 1106 de 2006.

III. AVANCES JURISPRUDENCIALES

En este siguiente punto del presente capítulo, se presentarán los mayores avances jurisprudenciales que han existido en materia de desplazamiento forzado en Colombia, aclarando que se tomarán únicamente los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional. Así mismo, y a efectos de facilitar lo anteriormente mencionado, se tomarán por periodos de un lustro comenzando en el año 1995 por ser el año en el que se profiere el primer fallo en sede de control concreto de constitucionalidad, en materia de desplazamiento forzado.

3.1 Periodo 1995 – 2000: En este primer lustro es importante aclarar que no hubo pronunciamiento alguno en relación con políticas públicas en materia de desplazamiento forzado. La primera sentencia de tutela revisada por la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado no fue por causas de la violencia. Por el contrario obedeció a fenómenos naturales, en este caso, un sismo¹². Se presentaron un total de 9 revisiones de sentencias de acciones de tutela a instancias de la Corte incluyendo la ya mencionada.

Al respecto hay que señalar que en este primer lustro la Corte protegió derechos como: el derecho a la permanencia, derecho al trabajo de docente,

¹² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (1995), “Sentencia T – 021” M.P. Martínez Caballero, Alejandro. Bogotá.

pago de salario de persona amenazada, libertad de locomoción; y trató de fondo temas como: régimen de propiedad horizontal utilizado de mala fe, los desplazados en el Derecho Internacional Humanitario y su primer concepto en lo que serían a la postre, los derechos innominados¹³. En efecto, en Sentencia T – 227 de 1997¹⁴, la Corte dijo:

“7. El derecho a la permanencia

Por supuesto que, en principio, los campesinos de la hacienda Bellacruz, tienen derecho a su permanencia en la parcela que poseían, por eso el INCORA inició el proceso de adjudicación de tierras, por ello su primer lugar de refugio fue la casa campesina en el municipio de Pelaya. Era un derecho de esas personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra, algo que ha sido reconocido por las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12: (...)”.

En ese sentido sería posible aducir, que toda vez que en dicho proveído la Corte echa mano de un instrumento internacional que fue ratificado por Colombia, así mismo podría aseverarse que sencillamente hace parte de nuestro ordenamiento jurídico en virtud del Bloque de Constitucionalidad. Ello, teniendo en cuenta, que el inciso segundo del artículo 93 de la Carta, apela al principio de interpretación de la unidad de la Constitución, con el cual no es posible limitar el texto de la misma, ni interpretar normas contenidas en ella de forma aislada. En otras palabras, *el derecho a la permanencia* elaborado por la interpretación del Juez Constitucional en la referida sentencia, es en últimas un

¹³ Entendidos como aquellos cánones constitucionales que no se encuentran expresamente consagrados en la Constitución, pero que en virtud del artículo 94 de la Carta la jurisprudencia los ha ido creando paulatinamente. Como ya se dijo en la parte introductoria de este escrito, los Derechos Innominados no hacen parte del fondo de este trabajo de investigación.

¹⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (1997), “Sentencia T – 227” M.P. Martínez Caballero, Alejandro. Bogotá.

derecho innominado judicialmente exigible en los términos que la misma jurisprudencia constitucional lo permita.

Finalmente y como último pronunciamiento relevante de este periodo, la Sentencia T – 1635 de 2000¹⁵, de la cual hay varios aspectos a resaltar: en primer lugar que dicha acción fue iniciada por el señor Defensor del Pueblo Regional de Bogotá en nombre de varias personas en condición de desplazamiento de varias regiones del país; en segundo lugar se comienza hacer mención de múltiples violaciones de derechos fundamentales y de condiciones contrarias a la dignidad humana generadas con el desplazamiento; en tercer lugar por primera vez se analiza la situación de los desplazados en el país, en relación con los mandatos constitucionales y de los tratados internacionales en virtud del bloque de constitucionalidad; en cuarto lugar se comienza hablar de la responsabilidad del Estado y de la posible ineficacia con la que estarían actuando las autoridades administrativas; y finalmente, se declara que con ocasión de la omisión de las autoridades públicas competentes, habían sido afectados los derechos constitucionales a la vida, en condiciones de dignidad, a la salud en conexión con ella, a la integridad personal, a la libre circulación dentro del territorio, a la igualdad real y efectiva, a una vivienda digna, al trabajo, y a la educación, particularmente en el caso de los niños.

¹⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2000), “Sentencia T – 1635” M.P. Hernández Galindo, José Gregorio. Bogotá

Bajo estas tesis, la Corte consideró:

“(…)En numerosas disposiciones constitucionales, que también encuentran reiteración en tratados internacionales sobre derechos humanos, se contempla la protección a elementales garantías y derechos de la persona, como el de la vida en condiciones de dignidad, la salud en conexión con ella, la integridad personal, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, el derecho a una vivienda digna, la educación, la alimentación mínima, la prohibición del destierro, entre otros, además de los prevalentes, asegurados por el artículo 44 de la Carta Política y por el Derecho Internacional en favor de los niños. También se garantiza en la Constitución la protección integral de la familia, estableciendo en forma expresa que cualquier forma de violencia o abandono en relación con ella se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley. Todos estos preceptos y los valores constitucionales y humanitarios que los inspiran se ven amenazados y con certeza vulnerados cuando la familia, no por propia voluntad sino por la fuerza de circunstancias externas que escapan a su control, tiene que abandonar su territorio y el lugar de su domicilio para, al huir de los violentos, sobrevivir aun en condiciones angustiosas y preservar, cuando menos, la esperanza de un futuro regreso o de nuevas oportunidades de subsistencia (…)”.

Más adelante sostuvo:

“(…) Las normas del Derecho Internacional, aplicables en el presente caso en virtud de la conformación del aludido “bloque de constitucionalidad”, consagran en el artículo 17 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, aprobado por la Ley 171 de 1994, lo siguiente:

“Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados.

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

En conclusión, resulta claro que la sentencia analizada se constituyó como el pronunciamiento de mayor relevancia jurídica en el periodo 1995 a 2000, por las razones que se indicaron inicialmente.

Ahora bien, los temas contenidos en los demás pronunciamientos registrados en este lustro fueron, entre otros, los siguientes:

- El derecho a la permanencia de las comunidades campesinas¹⁶.
- Repatriación de personas que por causas de la violencia tuvieron que desplazarse hasta el Estado de Panamá¹⁷.
- Protección personal a docente, que por amenazas en su contra tuvo que abandonar el lugar en el cual impartía enseñanza. Dicho abandono tuvo tratamiento de desplazamiento a la luz de las normas y jurisprudencia emitida en este caso.
- Sentencia de Unificación en la cual, tomando en cuenta el documento Conpes 2804 del 13 de septiembre de 1995, la Corte sostuvo que para ese momento la respuesta del Estado colombiano para solucionar el problema del desplazamiento no era clara pues éste, venía actuando de

¹⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (1997), “Sentencia T – 227”, M.P. Martínez Caballero, Alejandro. Bogotá.

¹⁷ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (1998), “Sentencia T – 137”, M.P. Arango Mejía, Jorge. Bogotá.

manera deficiente y dispersa en la realización y ejecución de políticas públicas¹⁸. En otras palabras, indicó sobre la inexistencia de aquéllas.

3.2 Periodo 2001 – 2005: en éste siguiente lustro hubo un incremento en la revisión de sentencias de tutela a instancias de la Corte Constitucional pasando de 8 a 29. Es en este periodo donde la Corte profirió su sentencia más importante declarando el estado de cosas inconstitucional, la T – 025 de 2004¹⁹, pero no fue únicamente un periodo para ser analizado desde el punto de vista de esta sentencia. Así mismo, y habida cuenta que actualmente la Corte mantiene su competencia por la existencia del estado de cosas inconstitucional a través de todos los autos de seguimiento que ha proferido, dicha sentencia y todos aquéllos pronunciamientos que hacen parte íntegra de la misma, se analizarán en el Capítulo III.

Ante el número sustancial de sentencias de tutela revisadas ante la Corte, y lo novedoso de algunos de sus pronunciamientos, como lo fueron los derechos derivados de la condición de desplazado, el fenómeno del desplazamiento entre lugares de la misma ciudad o la calificación de un nuevo derecho innominado, se hace necesario citar algunos de los pronunciamientos.

¹⁸ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2000), “Sentencia SU – 1150”, M.P. Cifuentes Muñoz, Eduardo. Bogotá.

¹⁹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Cepeda Espinosa, Manuel José. Bogotá.

En la Sentencia T – 327 de 2001²⁰ la Corte admite que de conformidad con pronunciamientos anteriores de la misma Corporación, y ante la grave situación que deben enfrentar quienes viven en estas condiciones, sobreviene la vulneración de una serie de derechos fundamentales que se derivan de la condición de desplazados:

“(...) 1. La persona que ha sido desplazada de su territorio a causa de la violencia ve vulnerados una larga lista de derechos fundamentales entre los cuales se puede mencionar, entre otros, el derecho a la vida, a la paz, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, la integridad personal, la dignidad humana, la educación -particularmente de los menores que se ven obligados a huir-, la vivienda en condiciones dignas. Frente a tales vulneraciones el Estado colombiano, siendo consecuente con su naturaleza de Estado Social de Derecho, tiene la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las privaciones del goce de los derechos fundamentales por este grupo poblacional. Al existir tal obligación, se genera el consecuente derecho en cabeza de los desplazados de ser atendidos con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana, por parte de las entidades del Estado competentes para prestar apoyo y protección (...)”.

Similar pronunciamiento tendría años más tarde –en este mismo periodo– cuando la Corte en Sentencia T – 882 de 2005²¹ se pronunciara sobre los derechos derivados de la condición de desplazado, con ocasión del derecho que tienen dichas personas al Registro Único de la Población Desplazada. En este caso, la Corte también amparó los derechos invocados y ordenó la inclusión de los demandantes en dicho registro.

²⁰ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Monroy Cabra, Marco Gerardo. Bogotá.

²¹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Tafur Galvis, Álvaro. Bogotá.

En el año 2002 a través de Sentencia T – 215²² de aquél hogaño, la Corte emitió su primer pronunciamiento en relación a un grupo que goza de protección constitucional prevalente, los menores. Se trató de un caso en el cual como consecuencia de la inscripción en el RUPD, un grupo de menores de edad, vio conculcado su derecho a la educación. Al respecto la Sala Cuarta dijo:

“(...) De este modo, para la Sala es evidente que los menores en cuyo favor se interpuso la acción de tutela se encuentran en estado de desplazamiento forzado en razón del conflicto interno. Para percatarse de ello basta una razonable valoración del estado en que se hallan y de las difíciles circunstancias por las que atraviesan. De allí que un flaco favor se le haga al Estado constitucional al entretejer una maraña de argumentos encaminados a desconocer una situación que es suficientemente clara y en la que está implícita la vulneración de múltiples derechos fundamentales, mucho más tratándose de niños desplazados (...)”.

Finalmente, la Corte en su Sentencia T – 686 de 2005²³ desarrolla una vez más un canon constitucional que se convertiría a la postre, en otro de los derechos innominados sobre la materia. El derecho a la seguridad personal de un funcionario público que se vio en la obligación de desplazarse forzosamente para protegerse, fue el objeto de esta providencia:

*“(...) En consecuencia, sólo en aquellos casos en donde las amenazas contra la vida de los funcionarios públicos sean inminentes, y las mismas superen el nivel normal, razonable y proporcional de los riesgos que se asumen como carga pública por razón del servicio, es posible concluir que los derechos fundamentales a la seguridad personal, a la vida y a la integridad física de dichos servidores se encuentran en peligro, siendo procedente conceder el amparo inmediato y definitivo de sus derechos a través de la acción de tutela.
(...) En este orden de ideas, las autoridades competentes pueden a partir de*

²² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Córdoba Triviño, Jaime. Bogotá.

²³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Escobar Gil., Rodrigo. Bogotá.

la concurrencia de elementos objetivos y subjetivos realizar una apreciación integral de los factores que demuestran la ocurrencia de una amenaza, para establecer si la misma implica la presencia efectiva de un riesgo extra-ordinario o extremo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, de suerte que, una vez acreditada su existencia, se adopten las medidas tendientes a otorgar una protección especial a quien es objeto de dicha amenaza (...)”.

Ahora bien, por año, los temas contenidos en los demás pronunciamientos registrados en este lustro fueron los siguientes:

- La introducción del concepto del desplazamiento como fenómeno sociodemográfico, en el entendido que dicho problema presenta una mayor relevancia en el contexto de la situación nacional, no solo porque produce un efecto negativo para la estructura social, económica y política del país, sino porque además en forma masiva y continua, se afecta y vulnera el núcleo esencial de los derechos fundamentales y sociales de las personas que lo padecen²⁴.
- El pronunciamiento de la Corte en relación al fenómeno del desplazamiento forzado entre lugares de la misma ciudad, al asegurar que en ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse más allá de los límites territoriales de un municipio²⁵.

²⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2001), “Sentencia T – 1346”, M.P. Escobar Gil, Rodrigo. Bogotá.

²⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2003), “Sentencia T – 268”, M.P. Moroy Cabra, Marco Gerardo. Bogotá.

- El primer pronunciamiento de la Corte en donde comienza a pronunciarse sobre políticas en materia de desplazamiento forzado. La Sala de Revisión acepta que si bien aquéllas existen, no han sido suficientes para atender la problemática, pues en el contexto en que se funda en el conflicto armado interno, las víctimas continúan siendo blanco de los violentos obligándolos a abandonar sus tierras, su trabajo y las expectativas de vida creadas²⁶.
- El primer pronunciamiento en el que la Corte acepta que sí puede intervenir en todo lo relacionado con políticas públicas, y que las mismas constituyen imperativos cuyo incumplimiento puede demandarse ante los jueces constitucionales²⁷.
- El primer pronunciamiento en el que la Corte comienza hablar de *crisis humanitaria* sobre el desplazamiento forzado, y asegura que éste genera un estado de emergencia social que demandan una actuación positiva y activa del Estado²⁸.
- El primer pronunciamiento en el cual la Corte decidió, que de conformidad con las órdenes dadas por la Corporación en la T – 025, las familias accionantes debían ser vinculadas a toda la ejecución de las medidas ordenadas en ésta última. Ello, por cuanto se debían garantizar

²⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2003), “Sentencia T – 419”, M.P. Beltrán Sierra, Alfredo. Bogotá.

²⁷ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2003), “Sentencia T – 602” M.P. Araujo Rentería, Jaime. Bogotá.

²⁸ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2003), “Sentencia T – 985”, M.P. Córdoba Triviño, Jaime. Bogotá.

unos niveles mínimos de protección constitucional a las personas en condición de desplazamiento forzado²⁹.

- Reiteración de la Corte en cuanto la importancia de que las autoridades administrativas no deben esperar a la existencia de una orden judicial para que protejan a las personas en condición de desplazamiento, pues es evidente que dicha obligación se desprende de los mandatos constitucionales³⁰.

3.3 Periodo 2006 – 2010: En este lustro, la revisión de acciones de tutela a instancias del Corte Constitucional pasó de 29 sentencias de tutela a 102. Es considerado el periodo más importante porque es donde se comienzan a evidenciar los escasos resultados por parte del Estado frente al fenómeno, así como el poco cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional emanadas de la Sentencia T – 025 de 2004. Es también el periodo donde existe mayor desarrollo jurídico en todos y cada uno de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento, pues se dan a conocer pronunciamientos excepcionales, no solo porque son únicos, sino porque su realización es bastante costosa por el simple precedente que se genera y que ampara a todos los desplazados bajo los efectos *inter comunis*³¹.

²⁹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2004), “Sentencia T – 740”, M.P. Córdoba Triviño, Jaime. Bogotá.

³⁰ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2004), “Sentencia T – 813”, M.P. (E) Uprimny Yepes, Rodrigo. Bogotá.

³¹ La primera sentencia proferida por la Corte Constitucional en la que se desarrolló el concepto de efectos *inter comunis* fue la Sentencia SU – 1023 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Ahora bien, en materia de desplazamiento forzado los primeros pronunciamientos que se refirieron a los posibles efectos *inter*

El primer pronunciamiento registrado en este periodo, hace alusión precisamente al objeto del presente trabajo: políticas públicas. En efecto, en sentencia T – 086 de 2006³² la Corte Constitucional señaló por primera vez la enorme problemática de la capacidad institucional del Estado para la protección de los derechos de las personas en condición de desplazamiento forzado, y la indiscutible ausencia de políticas públicas para la atención de las personas en dicha condición. En efecto, la Sala Novena de Revisión profundizó los argumentos esgrimidos en la Sentencia SU – 1150 de 2000³³ en relación a la ausencia de políticas públicas para hacerle frente al fenómeno del desplazamiento forzado. A continuación se citan algunos de los apartes de la citada providencia del año 2006:

“(...) 3.1. Esta Corporación ha afirmado insistentemente que el desplazamiento forzado es, sin duda alguna, una tragedia humanitaria de grandísimas proporciones que implica la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales y que, por tanto, la respuesta de la sociedad y del Estado debe corresponder a la gravedad de tal situación. (...) La misma sentencia abordó la evolución legal e institucional que sobre tal cuestión se ha introducido en Colombia. Anotó que hasta hace pocos años la atención al desplazado era prácticamente inexistente y que las políticas públicas estaban regidas por la coyuntura, la deficiencia y la dispersión³⁴.

Posteriormente –indica la providencia- se llevó a cabo la evaluación de esta política gubernamental en el documento CONPES 3057 de 1999 el cual admite la dispersión de las competencias, la ausencia de mecanismos de seguimiento y el divorcio entre las diferentes estrategias planteadas en la ley y la defensa de los derechos fundamentales de la población desplazada.

comunis de una providencia fueron: Auto A – 207 de 2010, M.P. Vargas Silva, Luis Ernesto, y Sentencia T – 299 de 2009, M.P. González Cuervo, Mauricio.

³² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Vargas Hernández, Clara Inés. Bogotá.

³³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Cifuentes Muñoz, Eduardo. Bogotá.

³⁴ Cita de la cita: Sentencia bajo cita, argumento jurídico 26.

De igual forma, en este periodo se observan sentencias en las que la Corte comienza a pronunciarse en relación a los diferentes asuntos que deben ser objeto de políticas públicas respecto de la población desplazada, ejemplo de ello son: vivienda, inscripción en el RUPD³⁵, ayuda humanitaria de emergencia, y el derecho de acceso a documentos públicos por parte de la población desplazada.

Tal y como se anunciara, a este lustro obedece la revisión de poco más de 100 pronunciamientos sobre la materia. En su mayoría, la Corte hizo alusión a temas conocidos y bastante debatidos. Sin embargo, algunos de ellos son realmente excepcionales, razón por la cual se considera pertinente citar, año por año, aquellos que guardan una estricta relación con el objeto de estudio. En efecto, en el año 2006, la Sentencia T – 754³⁶ se pronunció sobre el derecho a la vivienda digna y la falta de política pública en los casos de personas en condiciones de vulnerabilidad como los desplazados:

“(…) La provisión de vivienda, constituye una verdadera política pública. Y aquella, implica a lo menos: el deber de (i) garantizar la seguridad en la tenencia de vivienda y (ii) establecer sistemas de acceso a la vivienda. De ahí que toda política estatal tendiente a solventar los problemas habitacionales de la población, y más aún, de aquella masa de habitantes en estado de vulnerabilidad, requiera de asesorías claras y acompañamientos ciertos, porque las funciones administrativas se habrán de desarrollar con fundamento en los principios y valores constitucionales, y el ordenamiento superior impone a las autoridades la promoción de condiciones para que la igualdad de derechos, libertades y oportunidades sea real y efectiva –artículos 209 y 13 C.P.

³⁵ Registro Único de Población Desplazada.

³⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL M.P. Araújo Rentería, Jaime. Bogotá.

(...)

Ahora bien, tratándose de la población desplazada, el derecho a una vivienda digna desarrolla adquiere una mayor dimensión, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento, e incluso y, más aún, de existencia, en los sitios hacia donde se desplazan”.

Sin embargo, para esta anualidad la Corte emite una de sus sentencias más excepcionales y con mayor grado de debate jurídico en torno a la ponderación de derechos fundamentales. En la Sentencia T – 919 de 2006³⁷ se analiza la protección constitucional de la que gozan las personas en condición de desplazamiento, pero integrado a ello, cuando la persona en esta condición es portadora del VIH. El objeto del debate es justamente la trasgresión de derechos fundamentales en la que se encuentra una menor en condición de desplazamiento forzado y que además padece del virus del SIDA. Lo solicitado por el padre de la menor, es la consideración especial por parte del Juez Constitucional con el fin de que se le otorgue un subsidio por parte de la autoridad competente y así, acceder a una vivienda digna. La mayor dificultad, la constituye justamente las demás personas que se encontraban enlistadas por orden de turno para acceder a dicho subsidio. Al respeto de la Corte indicó:

“(…) dadas las especiales circunstancias en las que se encuentra el peticionario con su familia, y la condición de sujeto de protección constitucional altamente reforzada que ostenta su hija menor Mérida Alexandra, aunada a la discriminación de la que han sido objeto por causa del estado de salud de esta última, es igualmente legítimo que en su caso se haga una excepción y, en atención a sus condiciones de vulnerabilidad extrema, se les otorgue prioridad en la asignación de los subsidios en

³⁷ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Cepeda Espinosa, Manuel José. Bogotá.

cuestión.

(...) se ha desconocido el derecho del actor y sus hijos a la vivienda digna, en conexidad con su derecho al mínimo vital, al haberse denegado su petición de acceso a un subsidio en su condición de desplazados, por existir un orden previo de asignación de tales ayudas legales, y teniendo en cuenta la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentran por razón del estado de salud de su hija menor”. (Negrilla original del texto)

Finalmente y con el fin de brindar la protección constitucional adecuada, la Corte en una sentencia realmente garantista ordenó:

*“(...) al Director de FONVIVIENDA que en el caso presente haga una excepción al orden normal de asignación de subsidios, y en consecuencia, **dentro del término máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia adopte todas las medidas administrativas que sean necesarias para que, a más tardar dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la notificación de esta providencia, la solicitud de acceso a un subsidio familiar de vivienda de interés social elevada por el actor reciba la más alta prioridad dentro de la lista de beneficiarios, sin tener que seguir el orden usualmente aplicado. Una vez se le haya ubicado en el primer orden de asignación, el primer subsidio disponible deberá ser asignado al accionante**”. (Negrilla original del texto)*

Para el año el año 2007 en Sentencia T – 821³⁸ la Corte expresó que los Principios Deng y Pinheiro hacen parte del bloque de constitucionalidad, en tanto deben hacer parte de la política pública en materia de desplazamiento forzado y restitución de tierras:

“Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que

³⁸ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. (e) Botero Marino, Catalina. Bogotá.

surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2)”.

En efecto la Corte indicó en la parte resolutive de ésta sentencia lo siguiente:

“Decimoprimer.- EXHORTAR tanto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado. En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”. (Subraya y resaltado fuera del texto)

Ahora bien, en el año 2008 la Corte reconoció en Sentencia T – 156³⁹ que desde que el Estado colombiano tuvo conocimiento de la existencia de este fenómeno, no hubo diseño y ejecución de políticas públicas sobre la materia:

“En sus inicios, el problema del desplazamiento no fue contrarrestado a través de una política pública adecuada y generalizada, circunstancia que

³⁹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Escobar Gil, Rodrigo. Bogotá.

podría haber minimizado sus efectos hacia el futuro, no obstante una vez fue promulgada la Constitución Política de 1991 y el estado colombiano pasó a ser un Estado Social de Derecho, resultaba inminente la adopción de medidas tendientes a solucionar las graves consecuencias sociales del conflicto armado interno, en virtud de los principios constitucionales de solidaridad y dignidad humana”.

Posteriormente, en Sentencia T – 064 de 2009⁴⁰, la Corte indicó las razones por las cuales la falta de presupuesto no es una excusa que justifique la falta de aplicación de políticas públicas:

“(…) si bien la Corte ha sido consciente de las dificultades presupuestales existentes para resolver la vulneración masiva de derechos fundamentales de la población desplazada⁴¹, ha aclarado que este no es un argumento que pueda dilatarse indefinidamente en el tiempo o servir como baluarte para excusar la ineficacia en las políticas públicas que pretenden solventar la materia. Esto por cuanto la prolongación indefinida de la situación de desplazamiento forzado y la vulneración masiva y continua de derechos fundamentales que ello acarrea es contraria a la dignidad humana, fundamento esencial del Estado Social de Derecho”.

Finalmente, en el último año de este lustro la Corte en Sentencia T – 099 de 2010⁴² se pronuncia sobre la inscripción en el RUPD como parte de la política pública en materia de desplazamiento forzado, en los siguientes términos:

“14. En el marco de esas políticas públicas diseñadas para atender a la población desplazada, el Estado creó el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD), que tiene como objetivo el manejo de los recursos públicos destinados para la ayuda humanitaria y para los planes de estabilización económica de las víctimas del desplazamiento.

⁴⁰ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Araújo Rentería, Jaime. Bogotá.

⁴¹ Cita original: Al respecto consultar entre otras las sentencias: T – 585 de 2006 y T – 025 de 2004.

⁴² M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

15. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación ha manifestado que el RUPD no puede convertirse en un obstáculo infranqueable para la entrega de las ayudas destinadas a atender a la población desplazada debido a que el derecho a recibir dichas ayudas no nace por la inscripción en dicho registro sino por la confluencia, en cabeza de una persona, de las dos circunstancias fácticas antes descritas. En efecto, el RUPD es simplemente una herramienta necesaria y adecuada para que, en la práctica, los desplazados accedan a las ayudas contenidas en la Ley 387 de 1997 (...).’’.

3.4 Periodo 2011 – 2014: En el último periodo, la revisión de acciones de tutela a instancias del Corte Constitucional fue de 83 sentencias de tutela. Aunque este periodo comienza con la expedición de la T – 076 de 2011, para efectos del presente trabajo resulta de mayor relevancia la sentencia T – 141 de mismo año⁴³, pues en el pie de página número 3, del numeral 2°, del fundamento jurídico número 3.1.1 la Corte acepta su intervención en la construcción de política pública sobre la materia:

“En reiterada jurisprudencia esta Corte ha analizado la situación del desplazamiento forzado y con ocasión a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional ha desarrollado una política pública en función a satisfacer las necesidades básicas de este grupo en situación de vulnerabilidad. De este modo, ha propuesto unos parámetros de política diferencial en razón a los sujetos (niños y niñas, jóvenes, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad, grupos afro colombiano, indígenas, otros) y en razón a las necesidades por satisfacer (ayuda humanitaria de emergencia, criterios de reparación, acceso a educación, vivienda, servicios de salud, entre otros)”. (Subrayas fuera de texto)

En el mismo hogaño, la sentencia T – 479⁴⁴ se convertirá en una de las sentencias más importante del periodo, pues con un argumento traído por la

⁴³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Henao Pérez, Juan Carlos. Bogotá.

⁴⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Calle Correa, María Victoria. Bogotá.

Corte Constitucional desde 1998⁴⁵, se erige como una máxima en cuanto a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales por su contenido complejo. Dicho de otra forma, porque requieren el cumplimiento de obligaciones positivas del Estado traducidas en políticas públicas para su desarrollo y pleno ejercicio sin obstáculo alguno. Ello permite su progresividad. Pues bien, desde la citada sentencia unificatoria sobre los derechos de los niños, hasta la que se pretende citar a continuación, la tesis de la *cláusula de erradicación de las injusticias presentes*, es justamente la doctrina constitucional adoptada por la Corte para repudiar las condiciones de marginalidad en que viven las personas en situación de desplazamiento. Al respecto dijo:

“Para este Tribunal, las autoridades estatales están en la obligación de dar aplicación a la denominada “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”, para lo cual debe cumplir con dos tipos de deberes: (i) implementar las políticas, programas y medidas que persigan el logro de una igualdad real en las condiciones y oportunidades de todos los habitantes del Estado, mediante la satisfacción progresiva de los derechos sociales básicos de la población. Y, (ii) abstenerse de promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales que conduzcan a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin olvidar por ello su deber de avanzar gradual y progresivamente –pero con firmeza- hacia el pleno goce de tales derechos. (...)”.

En sentencia T – 561 de 2012⁴⁶ al examinar la situación de una persona en condición de desplazamiento que por demás, en el momento de solicitar su

⁴⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, “Sentencia SU – 225”, M.P. Cifuentes Muñoz, Eduardo. Bogotá.

⁴⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Calle Correa, María Victoria. Bogotá.

Ayuda Humanitaria de Emergencia⁴⁷ se encontraba indocumentada, la Corte indicó que supeditar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a exigencias imposibles de cumplir vulneraba los derechos fundamentales al mínimo vital y la vida digna de las personas víctimas del desplazamiento forzado, y además desconocía el mandato de especial protección constitucional del que éstas son titulares. En ese sentido, y al ejecutar un test de proporcionalidad sostuvo:

“Una característica interesante del examen de necesidad es que el Tribunal Constitucional debe respetar la facultad de configurar el derecho del Legislador, y la de adelantar programas y ejecutar las políticas públicas de los órganos administrativos, así que no corresponde al Juez constitucional efectuar una indagación integral sobre todos los medios alternativos concebibles, ni imponer a los órganos políticos y administrativos la implantación de aquellos que puedan acarrear costos exorbitantes por razones técnicas.

(...)

En síntesis, la protección de los recursos de la población desplazada es un fin legítimo desde el punto de vista constitucional, e incluso necesario, en tanto no sólo comprende la seguridad del sistema financiero, sino también la confianza de los usuarios en el mismo y, muy especialmente, la protección de los recursos de la población desplazada. Ese fin, sin embargo, puede ser satisfecho por otros medios, aspecto que debe analizarse en el caso concreto; y, en cualquier caso, no puede justificar una restricción desproporcionada de los derechos fundamentales de la población desplazada”.

Vale la pena traer a colación una de las sentencias más importantes sobre la materia, expedida en el mismo periodo. Para un total de 46 expedientes acumulados, se trata de la sentencia T – 702 de 2012⁴⁸ en la cual la Corte, de conformidad con la ley 1448 y el decreto 4800 de 2011, reformula los conceptos

⁴⁷ En adelante AHE.

⁴⁸ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Vargas Silva, Luis Ernesto. Bogotá.

de política pública respecto de: el nuevo Registro Único de Víctimas – RUV, la Ayuda Humanitaria de Emergencia – AHE y sus componentes, estabilización socioeconómica, y los nuevos derechos de las víctimas en materia de reparación integral. En primer lugar señaló frente a la protección constitucional de personas desplazadas, lo siguiente:

*“(…) de esta manera racionalizar, encauzar y optimizar los recursos y el diseño e implementación de las políticas públicas de atención integral de dicha población en condiciones de extrema vulnerabilidad.”*⁴⁹

En armonía con lo expuesto hasta aquí, es claro que siempre que una persona se encuentre en condición material de desplazado forzado, tiene el derecho constitucional y legal de recibir una protección especial por parte del Estado y de ser beneficiaria de las políticas públicas diseñadas para estas víctimas (...).” (Subraya fuera del texto)

Posteriormente y sobre las obligaciones estatales:

“(…) Las obligaciones que el Estado tiene con la población desplazada, y las políticas públicas relacionadas con su atención, específicamente en materia de ayuda humanitaria, se encuentran consagradas tanto en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, como a nivel interno por la Ley 387 de 1997, y por algunos decretos - Decreto 2569 de 2000, y el Decreto 250 de 2005-, y actualmente por la Ley 1448 de 2011, el Decreto reglamentario 4800 de 2011 y normas complementarias, y se encuentran también determinadas por las órdenes que ha dado esta Corporación en materia de desplazamiento forzado -Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento-, entre otros pronunciamientos vinculantes (...).” (Subraya fuera del texto)

⁴⁹ Cita en la cita: “Estos criterios han sido reiterados por la Corte en múltiples pronunciamientos, tales como en las Sentencias T-327 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-268 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-740 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1094 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-175 de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería; T-328 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-468 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino; T-328 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-496 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1095 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y T-042 de 2009, M.P. Jaime Córdoba Triviño; entre otros.

En cuanto a la AHE indicó:

“(…) la política pública en materia de desplazamiento tiene como propósito brindar las condiciones para que las personas no permanezcan indefinidamente en situación de desplazamiento, sino que avancen hacia la estabilización socioeconómica y el autosostenimiento. (…) debe existir una conexión íntima entre los diferentes componentes de la política pública de atención a la población desplazada que deben dar lugar a su estabilización socioeconómica (…)”.(Subraya fuera del texto)

Y en relación a los nuevos derechos de las víctimas iteró, que de conformidad con los numerales 5 y 6, del artículo 28 de la ley 1448 de 2011, las víctimas tienen derecho a participar en la formulación y ejecución de la política pública, y a que ésta se caracterice por tener un enfoque diferencial.

En el año 2013 la mayoría de los pronunciamientos que resultan de interés para este trabajo, tuvieron como enfoque común las políticas públicas en materia de vivienda digna de personas en condición de desplazamiento forzado. Tales fueron las sentencias T - 191⁵⁰ y T - 414⁵¹. Pero sería en la sentencia T - 239⁵² de 2013, donde reiteraría el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna de las personas en condición de desplazamiento forzado, con un argumento trascendental; es de aplicación inmediata:

“(…) Este Tribunal, con ocasión del seguimiento que pretende constatar la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025 de 2004,⁵³ consideró en auto 008 de 2009⁵⁴ que la vivienda es uno de

⁵⁰ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. González Cuervo, Mauricio. Bogotá,

⁵¹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Pretelt Chaljub, Jorge Ignacio. Bogotá.

⁵² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Calle Correa, María Victoria. Bogotá.

⁵³ Cita en la cita: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

los componentes de la política pública para la población desplazada donde encontrar soluciones duraderas es muy costoso y demorado (...)”.

Y concretamente sobre la construcción de política pública en materia de vivienda digna para población desplazada, la Corte indicó en pie de página 57:

“(i) Que la política que se diseñe esté dirigida primordialmente a proveer el acceso a “alojamiento y vivienda básicos” -elemento esencial del derecho a la subsistencia mínima, precisado en el principio rector 18-; (ii) Que la política que se diseñe haga parte de los esfuerzos para “proveer apoyo para el autosostenimiento” -tal como se deduce de los principios rectores 1, 3, 4, 11, y 18-; (iii) Que la política que se diseñe esté enfocada a satisfacer el goce efectivo de los derechos de toda la población desplazada registrada, durante un periodo de tiempo que pondere, de una parte la primacía del servicio prestado respecto de los derechos de las personas desplazadas, y de otra, las dificultades y restricciones para alcanzar dichos niveles de cobertura y protección; (iv) Que se defina el compromiso de las entidades territoriales, en especial en los POT y usos del suelo; (v) Que se estimule la oferta para desplazados; (vi) Que se respete el enfoque diferencial y el enfoque de derechos; (vii) Que se de prioridad a las madres cabeza de familia; (viii) Que tenga en cuenta el diseño y la adopción de medidas transitorias dirigidas a la protección de las personas que ya han realizado trámites para acceder a las ayudas estatales respectivas; (ix) Que se de 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”.

Finalmente este periodo concluye con pronunciamientos que vale la pena destacar:

- En el año 2011, la Corte profirió la sentencia T – 853⁵⁵ en la cual se pronunció sobre el derecho a la seguridad personal, en el caso de un indígena que había sido declarado objetivo militar por grupos armados

⁵⁴ Cita en la cita: IDEM.

⁵⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Vargas Silva, Luis Ernesto. Bogotá.

ilegales, debido a la función que desempeñaba en su comunidad, para evitar que estos grupos reclutaran niños en el conflicto. La Corte, después de reiterar la tesis consistente en que la ayuda humanitaria de emergencia es un derecho fundamental de los desplazados, sostuvo que las políticas públicas en materia del derecho a la seguridad personal, se constituían en el insumo de mayor importancia para que el juez constitucional determinara una posible vulneración al derecho en mención.

Así mismo, que el desconocimiento de la AHE y de las condiciones de vulnerabilidad de quienes se ven en la situación de coacción y por ello huir ante amenazas en contra de su vida, se traducían a la postre en un sometimiento de mayor vulnerabilidad pues no se garantizaban los mínimos para proteger la integridad del desplazado. En conclusión, las políticas públicas también debían incluir diseños y parámetros institucionales para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la seguridad personal.

- En sentencia T – 182 de 2012⁵⁶, la Corte indicó que una de las razones por las cuales las políticas públicas de atención desplazada eran deficientes, era el escaso nivel institucional de las entidades que debían cumplir las órdenes complejas impartidas en la sentencia T – 025 de

⁵⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Calle Correa, María Victoria. Bogotá.

2004. Sustento de ello era que la Corte aún mantenía la competencia para examinar el cumplimiento de las órdenes dadas. En un caso más en el que no se había querido bridar la prórroga de la AHE, la Corte reiteró el carácter fundamental que esta tenía, sustentado ello en lo siguiente: i) la negación implica desconocer que los desplazados se encuentran bajo una condición especial de desprotección, y, ii) la AHE hace parte de sus derechos fundamentales, y de todo el entramado que conforman las políticas públicas integradas por los Principios DENG⁵⁷, la ley 387 de 1997, la ley 1448 de 2011 y demás instrumentos constitucionales.

- La sentencia SU – 254 de 2013⁵⁸, fue el pronunciamiento más completo sobre la materia. En este caso, la acumulación de varios expedientes tuvo como consecuencia la unificación jurisprudencial sobre temas como: los derechos de las víctimas en condición de desplazamiento forzado, el derecho a ser reparados integralmente, la reparación por vía administrativa, la responsabilidad del Estado frente a los hechos que originan el desplazamiento, el Registro Único de Víctimas – RUV de conformidad con la ley 1448 de 2011, y efectos *inter comunis* para la reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado.

⁵⁷ Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, fueron presentados a la Comisión de Derechos Humanos en 1998 por el entonces Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng. En septiembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial en Nueva York reconocieron los Principios Rectores como "un marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de sus países." (G.A. Res. 60/L.1, 132, U.N. Doc. A/60/L.1). <http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp.html>

⁵⁸ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Vargas Silva, Luis Ernesto.

En relación al tema de nuestro interés la Corte indicó lo siguiente: i) en cuanto al derecho a la reparación integral de las personas víctimas de desplazamiento forzado, implicaba que dicha condición se tuviera en cuenta como un delito y así, propiciar su inclusión en las políticas públicas de atención para asegurar un efectivo ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación; ii) que los diferentes componentes de la política pública de atención a población desplazada tenían un efecto reparador, como lo eran, la política de retorno, adjudicación de tierras y vivienda, y atención psicosocial, podían ser considerados como formas de reparación a la luz de los estándares fijados por el derecho internacional.

Así mismo esta sentencia unificatoria incluyó fijo posturas notables que resultan pertinentes para el presente trabajo como los siguientes: i) las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a la reparación integral y a una indemnización justa, pronta y proporcional; ii) el derecho a la reparación integral no se agota en el componente económico, pues comprende varias medidas como las de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; iii) no es reparación los giros de ayuda humanitaria, ni las otras medidas de atención inmediata, urgencia o transición; iv) las víctimas puede recurrir a la jurisdicción contenciosa o penal, para obtener reparación sino se encuentran de acuerdo con la reparación administrativa establecida; y, v) los términos de caducidad

para población desplazada para recurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa sólo pueden contarse a partir de la ejecutoria del presente fallo.

- Finalmente en la sentencia T – 006 de 2014⁵⁹ la Corte indicó que la calidad de víctimas del desplazamiento interno, se adquiere por circunstancias objetivas y no por la calidad del sujeto perpetrador. Al respecto recordó que el Estado debía ser consciente de que existen factores marginales a la situación del conflicto armado que inciden directamente en la generación del desplazamiento forzado, y que, independientemente de la causa, constituyen una vulneración múltiple de derechos humanos.

⁵⁹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. González Cuervo, Mauricio. Bogotá.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En primer lugar es preciso señalar que aunque muchos aspectos en materia de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado ya se encuentran reglados desde hace mucho tiempo, se han logrado identificar enormes vacíos jurídicos que perviven en todas las normas que componen esa política pública, desde la misma ley 387 de 1997.

Y aunque el normal discurrir de la actividad administrativa del sector central, es la de solucionar ese tipo de vacíos de conformidad con los incisos primero de los artículos 115 y 189 de la Carta, pues se trata de la Suprema Autoridad Administrativa de la Nación, lo que se observa es justamente lo contrario. Ni el Gobierno Nacional ha sido un actor determinante en la elaboración, articulación y ejecución de políticas públicas, ni el poder legislativo ha jugado un rol preponderante a lo largo de todas estas décadas con el ánimo de plantear soluciones concretas y tangibles a las víctimas del desplazamiento forzado. Por el contrario, ha sido el Poder Judicial, desde la Administración de Justicia el bastión a partir el cual se han comenzado a elaborar soluciones plasmadas en política pública real.

No resulta pues un secreto que ha sido la Corte Constitucional la institución abanderada de este proceso. Pues una cosa es que la Corte a través de su jurisprudencia procure el amparo de los derechos humanos de quienes se

encuentran de una situación manifiestamente contraria a los postulados del derecho internacional de los derechos humanos y los mismos principios constitucionales, y otra muy diferente es que ella revele que el Estado ha fallado y ha sido deficiente en la elaboración de una política pública clara en materia de desplazamiento forzado, para luego hacer declaratorias judiciales año tras año, que le permiten indicar y exigir a los demás órganos que componen la estructura del Estado, porque dicha falla y deficiencia no se ha resuelto de fondo.

Teniendo en cuenta el anterior argumento, se podrían concluir y sostener dos tesis importantes: la primera que evidencia el notorio cambio que ha tenido la jurisprudencia constitucional en cuanto a la protección de derechos económicos, sociales y culturales –masivamente violados a esta parte de la población-, ya no atendiendo el olvidado criterio de la *conexidad*, sino la interpretación que sobre éstos derechos debe hacerse a la luz del bloque de constitucionalidad lo que implica su exigibilidad judicial, y la obligación por parte de operadores judiciales de no apartarse de esta nueva interpretación jurídica; la segunda radica en que la Corte como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, no puede ser vista como un simple juez colegiado que imparte justicia, pues evidentemente ya ha trascendido mucho más que su simple actuar jurisdiccional y se ha convertido en la instancia que puso un punto aparte en la constante omisión del Estado frente a las víctimas del desplazamiento. Ello se deriva del tipo de órdenes complejas que la misma imparte, y de las

manifestaciones de inconformidad que ésta hace a través de su jurisprudencia para intentar disminuir los enormes niveles de desprotección y violación de derechos a los que se ven avocadas las víctimas del desplazamiento forzado.

A pesar de las normas que regulan este asunto, el Estado no es efectivo jurídicamente para garantizar los derechos de estas personas y las obligaciones contempladas en el artículo 2° constitucional, ejemplo de ello son todas las sentencias que la Corte ha proferido, y en las cuales ha señalado, no solo las deficiencias de la política pública existente, sino como se involucra y participa activamente en su mejoramiento. En este sentido, la consigna de Estado Social de Derecho se ve constantemente insatisfecha, o peor aún inalcanzada pues al advertir que el Estado no es efectivo en la protección que requiere esta parte de la población, es indudable que principios como el respecto de la dignidad humana, la prosperidad y la protección de los derechos y libertades consagrados en la Constitución son abiertamente incumplidos. Dicho de otra forma, la ineficiencia del Estado como respuesta inmediata y necesaria sobre este asunto particular, desdibuja por completo los cimientos del Estado Social de Derecho como medio de realización de todos los derechos humanos.

CAPÍTULO II

EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO A LAS ÓRDENES IMPARTIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

I. INTRODUCCIÓN

El siguiente capítulo estará dedicado al análisis de la Sentencia T – 025 de 2004⁶⁰, por medio de la cual se declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional frente a la población desplazada. Así mismo, se analizarán cada uno de los autos de seguimiento proferidos con ocasión de esta sentencia y que guarden relación con este escrito. Es importante aclarar, que no será objeto de análisis en el presente capítulo, determinar si es o no apropiado la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, si la Corte lo hace o no dentro de la órbita de sus competencias, o si por el contrario las desborda.

El presente capítulo estará trazado bajo el siguiente orden: i) en un primer plano se analizarán con detalle todos los aspectos jurídicos contenidos en la sentencia T – 025 de 2004; ii) acto seguido se abordará el análisis de los autos⁶¹ de seguimiento proferidos dentro en el marco de ésta sentencia, siendo dicho análisis de mayor profundidad, frente a aquéllas providencias en las que la Corte se hubiere pronunciado en relación con las políticas públicas en

⁶⁰ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Cepeda Espinosa, Manuel José. Bogotá.

⁶¹ En el Anexo 1 de este trabajo se relacionan todos los autos de seguimientos proferidos por la Corte, y que guardan relación con el objeto de este escrito, políticas públicas en materia de desplazamiento forzado.

materia de desplazamiento forzado; y, iii) se señalarán las decisiones de tipo logístico y operativo creadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en favor de la Corte Constitucional, con el fin de apoyar el funcionamiento de la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T – 025 de 2004.

Con todo, se intentará determinar en qué radica la legitimación del juez constitucional para actuar en materia de políticas públicas, y para responder a ello se partirá las siguientes tesis: i) la materialización de la Carta de Derechos, ii) el hecho de garantizar la vigencia y el ejercicio de los derechos sociales fundamentales, en virtud del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y, iii) el evidente déficit del Estado, el juez está en la obligación constitucional de garantizar el goce pleno de los derechos aunque eso implique tomar decisiones de índole económico. Estas tres afirmaciones constituyen la plataforma jurídica sobre el cual se desarrolla el presente capítulo.

II. SENTENCIA T – 025 DE 2004. EL NUEVO ROL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Desde la expedición de la Constitución de 1991, la acción de tutela se convirtió en un gran auxilio para la defensa de los derechos humanos en Colombia. Sin embargo, la complejidad de los asuntos que comprometían derechos de casta fundamental y los enormes niveles de afectación solo indicaban una cosa: desatención estatal. Ello por supuesto, reveló necesidades de mayor grado que requerían la solución de problemas estructurales –como el fenómeno del desplazamiento forzado-, y que no podía quedarse anclado en una norma reglamentaria por el simple hecho de haber desarrollado el mecanismo creado en el artículo 86 constitucional.

Fue entonces la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, la gestora y artífice de una nueva herramienta jurídica que permite una protección judicial efectiva en casos violación masiva y extrema de derechos humanos.

2.1 ¿Qué es un estado de cosas inconstitucional? Desde el día en que la Corte Constitucional empezó a laborar aquél 1º de marzo de 1992⁶², ha tenido que estar sometida constantemente al escarnio público por cuenta de

⁶² CEPEDA ESPINOSA, MANUEL JOSÉ. (2007). “Polémicas Constitucionales”. Bogotá. Edit. Legis.

quienes no comparten sus fallos o simplemente les gustaría verla desaparecer. Ello se debe justamente a que la Corte no se limitó en su ejercicio a examinar normas, y la coherencia jurídica de estas con la Constitución. La Corte también comenzó a mirar la realidad del país y a través de sus sentencias de tutela o de unificación, trazó los límites para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

Sin embargo, con el pasar de los años y el creciente número de acciones de tutela que en sede de revisión arribaban a la Corte, los problemas objeto de estudio y sometidos a la sana crítica de sus nueve magistrados, comenzaron a tornarse en asuntos de mayor interés nacional. Así mismo, la Corte ha ido desarrollando diversas doctrinas para que por vía de tutela se pudiese asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales en situaciones concretas. El estado de cosas inconstitucional⁶³ –una de esas doctrinas-, le permitió a la Corte señalar desde el año de 1997⁶⁴, que las condiciones de vida de miles y a veces millones de personas, era incompatible con los mandatos constitucionales.

⁶³ En adelante simplemente ECI.

⁶⁴ Habiendo sido la primera de ellas la sentencia SU – 559 de 1997, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz en el caso de los docentes que a pesar de llevar años al servicio público educativo, las entidades territoriales descontaban mensualmente el 5% de sus salarios para aportes en seguridad social sin que los mismos docentes se encontraran afiliados a ninguna Caja o Fondo de Prestación Social, lo que se traducía en que ninguno de ellos recibía servicios en materia de salud.

En una intención por describir un objeto, resulta bastante pertinente citar los elementos característicos del ECI desarrollados por Clara Inés Vargas Hernández⁶⁵:

“Un Estado de Cosas Inconstitucional es una figura de carácter procesal y de vocación oficiosa, para la defensa objetiva de los derechos humanos, a fin de resolver casos en que se presenta una violación sistemática de derechos fundamentales de un grupo significativo de personas, cuyas causas guardan relación con fallas sistemáticas o estructurales y con políticas públicas, donde se requiere involucrar a todos los estamentos públicos necesarios y adoptar medidas de carácter impersonal que tiendan a superar ese status quo injusto, en el cual el Juez constitucional mantiene la competencia para vigilar el cumplimiento del fallo”.

En otras palabras, un estado de cosas inconstitucional lo configura una situación de ejecución constante que resulta abiertamente contraria a la Constitución Política. Éste se produce cuando se constatan los siguientes elementos: i) una violación de derechos fundamentales de carácter general, es decir, que afecta a una multitud de personas; y, ii) que las causas a las cuales se atribuye esta afectación son de orden estructural, es decir, su ocurrencia no se origina de manera exclusiva en la acción u omisión de una autoridad específica, sino que involucra un conjunto de entidades.

Al respecto, la doctrina ha indicado que resultaría inadecuado referirse al ECI como una acción propiamente *adjetiva constitucional*, aunque revista

⁶⁵ En: CÁRDENAS, BLANCA RAQUEL (2011). “Contornos jurídico-fácticos del estado de cosas inconstitucional”. Edit. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. De: “Revista de estudios constitucionales. Año I N° I. ISSN 0718-0195. Universidad de Talca, Santiago, Chile, 2003, pp. 211 – 227”. Ob. Cita.

características de tal, ya que no puede ser invocada por un colectivo o grupo masivo que considere afectado sus derechos fundamentales. La tarea de definir la sistematicidad de las violaciones no puede hacerse *a priori*, ni por alguien distinto a la Corte; por cuanto ese ejercicio de determinación requiere una actividad probatoria acumulada de la que difícilmente podría disponer otro juez, así mismo, porque al ser un órgano de cierre puede darle pleno alcance a la pretensión de igualdad sistémica, a la labor de unificación de jurisprudencia y colocar el precedente en el punto más alto de la verticalidad. De igual forma, porque la Corte tiene competencia en todo el territorio nacional, competencia plena que no tienen los jueces ordinarios por estar circunscritos a una jurisdicción territorial, hecho que podría limitar una posible acumulación de procesos si estos desbordan la jurisdicción del juez⁶⁶.

De igual forma, porque solo la Corte indica y determina el alcance de los derechos fundamentales, y con mayor razón cuando estos son objeto de violaciones reiteradas y masivas. Ello, con el fin de establecer límites constitucionales claros para su pleno ejercicio.

La evolución jurisprudencial de la Corte se ha encargado de trazar los parámetros a partir de los cuales se determina la existencia de un ECI⁶⁷:

⁶⁶ CÁRDENAS, BLANCA RAQUEL (2011). “Contornos jurídico-fácticos del estado de cosas inconstitucional”. Bogotá. Edit. Universidad Externado de Colombia.

⁶⁷ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2004), “Sentencia T – 025”, M.P. Cepeda Espinosa, Manuel José. Bogotá.

“Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) (sic) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”.

Vista la posición sentada por la Corte Constitucional para que se pueda inferir la existencia de un ECI, a continuación analizamos cada factor:

- i. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afectan a un número significativo de personas: tal vez el factor más complejo de todos en términos de medición. Ellos porque no puede ser analizado simplemente como si se tratase de un plano cartesiano, pues es necesario mirarlo con un lente mucho más amplio y apropiado. En ese sentido, no puede ser sujeto de cálculos matemáticos con el fin de determinar con exactitud el número de personas que terminan lo *masivo* o lo *generalizado*, ello se debe básicamente a la naturaleza de los derechos que están en juego. Así mismo, debe tenerse en cuenta la calidad de los afectados, si dichos sujetos procesales son niños, personas de la tercera edad, discapacitados, mujeres en embarazo y cabeza de familia, trabajadores aforados o líderes sindicales, entre otros.

Esta referenciación tiene por finalidad establecer parámetros mínimos claros sobre la potencial desprotección de aquél tipo de personas; o dicho de otra forma, se trata propiamente de personas sujetas a una protección constitucional especial por su evidente estado de indefensión que los deja expuestos a actos discriminatorios, o que los pone en desventaja o debilidad manifiesta.

Tiene fundamento legal en el mismo artículo 1° de la ley 387 de 1997 cuando el mismo artículo señala: “(...) *porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas (...)*”. Su dinámica tuvo comienzo en la década de los 80's cuando se hablaba de ciertos desplazamientos de personas víctimas del desplazamiento forzado. Sin embargo, para la época no fue dable establecer las cifras de las que se hablaban.

Otro aspecto que determinan lo *masivo* o lo *generalizado* es justamente el alto número de derechos fundamentales que se ven afectados como consecuencia de las necesidades básicas insatisfechas. Para la época en que fue proferida la sentencia⁶⁸ se pudo establecer que de toda la población desplazada existente en el país, casi el 92% manifestó tener necesidades básicas insatisfechas, casi 80% se encontraba en condiciones de indigencia, poco más de un 60% poseía de vivienda inadecuada, poco más del 30% de

⁶⁸ 22 de enero de 2004.

los menores desplazados no tenían acceso a educación y casi un 95% de la población no tenía acceso a formas de vivienda⁶⁹.

Así mismo otro aspecto que tuvo en cuenta la Corte en el caso de la sentencia T – 025 para indicar que sí se trató de un caso de violación masiva o generalizada, fueron los niveles de dispersión de los accionantes en los distintos expedientes acumulados. Éstos se ubicaban en diferentes ciudades como: Armenia, Barrancabermeja, Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Florencia, Girón, Medellín, Obando, Pasto, Popayán, Taminango, Villavicencio, entre otras.

Finalmente, podríamos indicar que cuando las condiciones de desatención y desprotección de la población desplazada son recurrentes; y cuando la respuesta estatal no ha tenido como resultado el goce efectivo de los derechos constitucionales, estamos frente a una vulneración masiva generalizada de varios de estos derechos que afectan a un número significativo de personas.

- ii. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos: lo primero que debe señalarse, es que el ejercicio de la función pública es mandato constitucional de

⁶⁹ CÁRDENAS, BLANCA RAQUEL. (2011). “Contornos jurídico-fácticos del estado de cosas inconstitucional”. Bogotá. Edit. Universidad Externado de Colombia.

conformidad con el artículo 122 de la Carta. Pues bien, este factor hace relación a un aspecto que la Corte estableció probatoriamente en cada uno de los expedientes acumulados en la sentencia T – 025: el incumplimiento generalizado por parte de las autoridades públicas encargadas de contribuir a la solución del fenómeno del desplazamiento forzado, en virtud de algún mandato constitucional, legal o reglamentario. Ello –dijo la Corte- constituye un problema estructural.

La Corte encontró que era costumbre la omisión por parte de la Administración Pública de sus funciones elementales, en otras palabras, que persistía una constante omisión en el cumplimiento de los deberes que la Constitución y la ley le imponen. Dicha omisión se debe básicamente a los siguientes aspectos:

- ✓ Ineficiencia Administrativa: por la inacción de las autoridades desde el punto de vista de la conducta del funcionario. En el caso del desplazamiento forzado, su característica principal es la omisión en el proceso de brindar información y orientación.
- ✓ Falta de Capacidad Institucional: no desde la perspectiva de la gestión pública, sino desde la perspectiva de los medios disponibles. En el caso del desplazamiento evidencia su mayor consecuencia en la pérdida de capacidad logística por la falta de personal e infraestructura para atender un problema que requiere la ejecución de órdenes complejas.

Sobre este factor se concluyen dos aspectos relevantes a tener en cuenta: i) existe una omisión reiterada para brindar una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, y, ii) dicho aspecto coexiste con una omisión prolongada de las autoridades para adoptar los correctivos considerados como necesarios. Ello conlleva que la satisfacción de los derechos de la población desplazada no solo se ha retrasado, sino que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo.

- iii. La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado: todo indica que para la constitución de este tercer factor, existe un aspecto que se logra identificar: el elevado número de derechos de petición por parte de quienes consideran sus derechos vulnerados. Uno de los tantos ejemplos que pueden ser citados son: i) el derecho de petición que presenta el interesado para que se le sea concedida o prorrogada la Ayuda Humanitaria de Emergencia – AHE; ii) el derecho de petición que presenta el interesado para que le sea reconocida su calidad de víctima desplazada inscribiéndolo en el RUV⁷⁰ antes RUPD⁷¹. Ese elevado número de peticiones con el fin de solicitar la ejecución una actividad propia de la autoridad administrativa es una práctica inconstitucional, sin embargo no es la única.

⁷⁰ Registro Único de Víctimas de conformidad con la ley 1448 de 2011.

⁷¹ Registro Único de la Población Desplazada.

El hecho de que medie una acción de tutela para el cumplimiento de sus obligaciones, es decir, el hecho de que deba existir orden de un Juez de la República se ha vuelto una costumbre para la autoridad pública, pues de lo contrario ocurre lo siguiente: i) no ejecutan (inacción administrativa) lo que por mandato constitucional, legal o reglamentario les corresponde, ii) manifiesta no ser el competente, iii) aduce la inexistencia de presupuesto, iv) argumenta la inexistencia de lo solicitado en una norma procesal que lo consagre de manera expresa, y finalmente, v) responde que lo solicitado ya fue resuelto en una petición anterior, luego no hay razón para responderlo nuevamente. Éste último es una constante en los casos en los que el interesado solicita la prórroga de la AHE.

Otra práctica inconstitucional es el hecho colateral que surge al contravenir el derecho a la igualdad. Ello se debe básicamente porque quien no había acudido a la acción de tutela estaba en desventaja en relación con los demás afectados que también se vieron en la imperiosa obligación de impetrarla. Ello, sin necesidad de que el mismo recurso de amparo fuese utilizado pues era claro que se trataba del cumplimiento de una obligación constitucional, legal o reglamentaria.

Este tipo de prácticas inconstitucionales generan dos consecuencias adversas para la administración de justicia: i) desvirtúa la acción de tutela, pues como puede observarse la vulneración en estos casos se configura por

el actuar omisivo del funcionario público, y, ii) congestiona –de manera innecesaria además- el aparato jurisdiccional del Estado.

- iv. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos: se ha dicho en reiteradas oportunidades, que en ningún caso el Juez Constitucional puede reemplazar los órganos del poder público incursos en una abstención, sino la de ordenar el cumplimiento de los deberes del Estado⁷². Dicha premisa es verdadera en la medida en que la tarea del Juez Constitucional no es la suplir las competencias de cualquier otro órgano del Estado, y el contenido de este factor no es la excepción.

Asuntos como un escaso presupuesto por la ínfima asignación de recursos, inclusive un gran desorden administrativo se tornaron en aspectos que impedían el ejercicio de derechos prestacionales. Tal y como lo indicó la Corte, no era posible atender las cargas que imponía el ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC, pues la situación que vivían los desplazados, imponía limitaciones para su ejercicio. Si partimos del hecho de que se trata del ejercicio de derechos progresivos y no regresivos (DESC), es posible inferir entonces que la falta de medidas legislativas, administrativas o presupuestales implican el desconocimiento

⁷² CÁRDENAS, BLANCA RAQUEL. (2011). “Contornos jurídico-fácticos del estado de cosas inconstitucional”. Bogotá. Edit. Universidad Externado de Colombia. Así mismo, véase el numeral 8.2 de la Sentencia T – 025 de 2004.

de ciertos instrumentos internacionales, como los son: las contenidas en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos, Sociales y Culturales⁷³; el artículo 26 de la Convención Americana⁷⁴ e inclusive los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En todo caso, en el presente factor la Corte encontró que el elemento determinante desde el cual se derivaba la vulneración de derechos fundamentales, fue la ausencia presupuestal.

- v. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante: con el fin de determinar que se requería la intervención de distintas instancias estatales ante el problema social del desplazamiento, la Corte recordó la forma en que

⁷³ “Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

⁷⁴ “Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

acudiendo a dos instituciones procesales, resolvía casos concretos de graves violaciones de derechos fundamentales. En efecto, indicó que cuando las pretensiones estaban encaminadas a la defensa de aquéllos derechos y cuando la situación fáctica se predicaba de un conjunto muy amplio de personas, en su ejercicio judicial la Corte apelaba a la acumulación de procesos y a la reiteración de jurisprudencia.

En ambos casos –recalcó la Corte- el interesado debe promover la respectiva demanda en el entendido que *los mecanismos no pueden en sí mismo operar*. En otras palabras, la Corte otorga en los casos en los que la misma jurisprudencia así los prevé una protección transitoria con el fin de que el interesado resuelva de fondo su problema por la vía ordinaria.

Ahora bien, una de las mayores dificultades que se evidencia cuando se requiere la intervención articulada de todos los órganos del Estado, se traduce en *la órbita de competencias*. Bien es cierto que al Juez Constitucional le está vedado inmiscuirse en asuntos cuya naturaleza y labor le correspondan a la actividad judicial ordinaria, así como cuando en virtud las competencias constitucionales, legales o reglamentarias, ésta sea del terreno del legislador o del ejecutivo. Sin embargo, la Corte ha dejado claro que cuando por el ejercicio de dichas competencias se roce de manera negativa la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales de quien los

considera conculcados, el Juez Constitucional en sede de control concreto de constitucionalidad debe resolver de fondo su intervención.

Así mismo, y bajo el mismo hilo argumentativo, las razones para sostener una tesis como la intervención articulada de los demás órganos del Estado solo evidencian la existencia de una falla estructural, en otras palabras, el objeto de este quinto factor; la razón es muy simple, y es que cuando un sistema de protección institucional deja de ser garante de derechos fundamentales, se constituye en su más inmediata amenaza.

- vi. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, produciría una mayor congestión judicial: finalmente el último de los factores determinados por la Corte. Una ponderación anticipada le permitió a la Corte hacer ciertos juicios sobre el nivel de congestión judicial al que se llegaría, si se seguían resolviendo los asuntos en forma aislada mientras se determinaba los remedios individuales. Ello, teniendo en cuenta que el acto generador razón por el cual las personas acudían al medio judicial de amparo, seguía vigente, activado y desplegado.

Ello quiere decir, que como el problema estructural no era objeto de soluciones concretas, cada día eran muchas más las personas y familias que elevaron acciones de tutela para la protección de sus derechos. A la

misma conclusión llegó el Tribunal Constitucional al encontrar que las 108 acciones de tutela interpuestas y acumuladas en la sentencia T – 025 equivalían a más de 1000 personas.

2.2 Contexto de la Sentencia T – 025 de 2004: La violación masiva y sistemática de un alto número de derechos de la población desplazada, muchos de ellos considerados de rango fundamental, y la insuficiencia de la respuesta del conjunto de las entidades responsables de atender y proteger a esa población, obligaron a la Corte Constitucional a declarar en el 2004 un *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado por medio de la sentencia T - 025. En esta decisión, en la que la Corte se pronunció sobre 108 demandas interpuestas por 1.150 familias, se dictaron un conjunto de órdenes *complejas*⁷⁵ dirigidas a las entidades que hacían parte el entonces sistema de atención a la población desplazada para que de manera coordinada realizaran un conjunto de acciones tendientes a superar las falencias estructurales que impedían una atención adecuada de esa población y que la Corte Constitucional identificó en aquella ocasión.

Al tratarse de un problema estructural, cuya solución no es inmediata sino que requiere de grandes esfuerzos presupuestales, administrativos e institucionales, la Corte Constitucional decidió mantener la competencia sobre

⁷⁵ Entendidas estas como las medidas de corto y de mediano plazo, contenidas en un plan preciso, para salvaguardar los derechos fundamentales de los accionantes, y así evitar una situación trágica que se pueda presentar.

el tema y hacerle seguimiento a través de distintas estrategias. Entre ellas, vale la pena resaltar la realización de audiencias públicas con los distintos actores involucrados en el fenómeno del desplazamiento forzado y la promulgación de autos por medio de los cuales se evalúa la respuesta por parte de las autoridades responsables a las órdenes impartidas y, de considerarse necesario, se dictan nuevas órdenes dirigidas a superar las falencias persistentes y aquellas que han surgido durante tal proceso⁷⁶.

Ahora bien, antes de concluir que existía un estado de cosas inconstitucional en relación a las personas en condición de desplazamiento forzado, la Corte somete a su análisis diversos asuntos, o en palabras de la misma Sala de Revisión *“problemas jurídicos constitucionales complejos relacionados con el contenido, alcance y limitaciones de la política estatal de atención de la población desplazada”*. A continuación analizamos por subtemas, aquéllos que guardan una mayor relación con el tema objeto de este capítulo.

- i. Desplazamiento Forzado: al respecto la Corte señaló que el problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual había tenido su inicio en la década de los años ochenta, afecta a grandes masas poblacionales. La situación resultaba tan preocupante, que en distintas oportunidades la Corte Constitucional la había calificado como: a) *“un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas*

⁷⁶ <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/>

*las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado*⁷⁷; b) *“un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”*⁷⁸; y, más recientemente, c) un *“estado de cosas inconstitucional” que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”*⁷⁹.

- ii. Desplazados Internos: sobre este asunto la Corte señaló que en razón a la vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales afectados por el desplazamiento, y atendiendo las circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encontraban, la jurisprudencia constitucional había resaltado que aquellos tenían un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. Dicho derecho al trato preferente constituía el *“punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el*

⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, “Sentencia T – 227 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero”. Ob. Cita.

⁷⁸ Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia SU – 1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷⁹ Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia T – 215 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

desplazamiento forzado interno”, y debía 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 agravara⁸⁰”.

iii. Derechos Fundamentales de los Desplazados: la Corte sostuvo que los derechos fundamentales que resultan amenazados por las situaciones de desplazamiento forzado, se destacan comúnmente los siguientes:

- 1) El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas: i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y, ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia;
- 2) Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse;
- 3) El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo, así como o su confinamiento en lugares de los cuales no puedan salir libremente;

⁸⁰ Sobre las cifras actuales, causas y condiciones de las personas en condición de desplazamiento véase el Anexo 2 de este trabajo.

- 4) Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento;
- 5) En no pocos casos, el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar;
- 6) El derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida, no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes;
- 7) El derecho a la integridad personal, que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento.
- 8) El derecho a la seguridad personal, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, serios, claros

y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados;

- 9) La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, puesto que la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia;
- 10) El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales;
- 11) El derecho a una alimentación mínima, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud;
- 12) El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación;
- 13) El derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condición de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o

lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan;

14) El derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el DIH;

15) El derecho a la personalidad jurídica, puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias; y

16) El derecho a la igualdad, dado que: i) a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en tal virtud se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales anteriormente mencionados, y también a una condición de discriminación, y, ii) en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación políticas.

iv. Carta Básica de Derechos de la Población Desplazada: al respecto la Sala de Revisión indicó que las personas que se encuentran en condición de desplazamiento no reciben un trato digno y respetuoso por parte de las

autoridades. Sostuvo que los funcionarios públicos los someten a largos tiempos de espera, trámites innecesarios, no se les brinda información oportuna y completa sobre sus derechos, o simplemente sus solicitudes son ignoradas. Ante este panorama la Corte impartió en el ordinal noveno, una orden con la cual se pretendió contrarrestar estos nocivos sucesos. De igual forma en el apartado 10.1.4 incluyó los derechos mínimos o básicos de la población desplazada:

- 1) Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar,
- 2) Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado;
- 3) Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende como mínimo: alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestido adecuado, y servicios médicos y sanitarios esenciales.
- 4) Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud;
- 5) Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en

alguna parte específica del territorio nacional;

- 6) Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente.
- 7) Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.
- 8) Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo;
- 9) Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

- v. Política Pública: lo primero que indicó la Corte es que sí existe una política pública. Ello por cuanto la cantidad de leyes, decretos, documentos CONPES, resoluciones, circulares, acuerdos y directivas presidenciales plasman una respuesta institucional encaminada a enfrentar la problemática de la población desplazada y regulan de manera concreta, tanto la atención a la población desplazada en sus diferentes

componentes, como la actuación exigida a servidores públicos. Sin embargo, la Corte hizo un análisis del contenido de la política pública basado en los siguientes elementos: a) La definición del problema, b) los objetivos y metas establecidos, c) los medios dispuestos para el cumplimiento de los fines, y, d) las personas u organismos con los cuales las entidades gubernamentales deben participar en el desarrollo de las políticas.

- a) Definición: La Corte indicó que el Documento CONPES 2804 de 1995 realizó una descripción general de las consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales del fenómeno del desplazamiento forzado. Así mismo, el Documento CONPES 3057 de 1999 definió también de manera general, la magnitud y las características del desplazamiento forzado. Adicionalmente, que tanto la Ley 387 de 1997 como el Decreto 2569 de 2000 definían la condición de desplazado, y establecían el sistema único de registro que servía para reflejar la magnitud del problema en términos cuantitativos.
- b) Objetivos y Metas: trazadas por la Ley 387 de 1997, el Decreto 173 de 1998 y el Decreto 2569 de 2000, se fijaron para garantizar mininamente: ayuda humanitaria, estabilización socioeconómica y retorno o restablecimiento.
- c) Medios para Cumplimiento: son las mismas normas las que señalan los medios para lograr las metas y objetivos anteriormente referidos.

En efecto, el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, las entidades territoriales, y posteriormente la Red de Solidaridad Social⁸¹, se convirtieron en los directamente responsables de garantizar objetivos tales como: la Ayuda Humanitaria de Emergencia y sus prórrogas, programas de estabilización socioeconómica, subsidios de vivienda, generación de proyectos productivos, medios de capacitación laboral, y acceso y tenencia de la tierra. Todo lo anterior, dependiendo del monto de los recursos destinados y de la asignación presupuestal.

- d) Entidades que deben participar en la elaboración de Políticas Públicas: finalmente, el último elemento analizado por la Corte, fue aquél en el que se estableciera quién o quiénes debían participar en el diseño y la ejecución de políticas públicas. La Corte sostuvo que por razones evidentes, dicha elaboración debía contar con la participación de las comunidades desplazadas; acto seguido con las entidades estatales y posibles convenios con organizaciones no gubernamentales ONG. Igualmente deben tenerse en cuenta las normas que establecen que el Estado podrá solicitar ayuda a los organismos internacionales; y finalmente, las directivas presidenciales que estipulan que el Estado deberá buscar un mayor compromiso de la sociedad civil.

⁸¹ Para la época de los hechos de la sentencia bajo análisis. En la actualidad corresponde al Departamento para la Prosperidad Social.

A pesar de lo anterior, los avances en la formulación de políticas públicas no evidenciaron para la Corte avances sustanciales, lo que se tradujo en que no ha sido posible proteger integralmente los derechos de la población desplazada, y ello se pueden explicar de acuerdo a dos problemas principales: a) La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y, b) la asignación insuficiente de recursos. Dichos problemas se analizarán en el apartado 2.3 de este capítulo.

- vi. Deberes del Estado: respeto de los deberes que al Estado colombiano le asistían en este grave problema, la Corte sostuvo que se derivaban dos clases de deberes: i) debía adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población⁸²; y, ii) abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir. Lo anterior, pues se considera que ello impediría avanzar gradual

⁸² Ello, en aplicación a lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”. Al respecto ver la sentencia SU – 225 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y la sentencia T – 479 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

y progresivamente hacia el pleno goce de los derechos mencionados, la razón es muy simple, los deberes emanan de la Constitución⁸³.

2.3 Las Falencias de la Política Pública evidenciadas en la Sentencia

T – 025 de 2004: Ante el volumen y a cantidad de información contenida en el expediente T – 653010 y acumulados, la Sala Tercera de Revisión se vio en la obligación de realizar diferentes documentos anexos⁸⁴ a la sentencia T – 025, los cuales por disposición de la misma Sala hacen parte integral del texto mismo de la sentencia. En efecto el Anexo N° 5 contiene un informe sobre la Política Pública de atención a la población desplazada, y sobre el cual se elaboraron las debidas observaciones para la decisión que adoptó la Corte en esta. En otras palabras, lo consignado en dicho Anexo, son justamente los hallazgos encontrados por la Sala de Revisión, y que ésta plasmó en los apartados 6.2 hasta 6.3.2.

Sin embargo y antes de continuar con el análisis de dicho Anexo, se considera pertinente hacer alusión a los **Componentes Básicos de la Política Pública**⁸⁵, pues los mismos guardan estrecha relación con este apartado 2.3.

⁸³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, “Sentencia C – 1433 de 2000”, M.P. Barrera Carbonell, Antonio. Bogotá.

⁸⁴ El Anexo N° 1 fue un resumen de todas las sentencias revisadas por la Corte en el expediente T – 653010. El Anexo N° 2, fue el resumen de las pruebas aportadas por las entidades públicas y demás organizaciones. El Anexo N° 3 incluyó los deberes del Estado en relación con la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento, según los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998. El Anexo N° 4 incluyó un resumen de todas las sentencias proferidas por la Corte sobre los derechos de la población desplazada desde el año 1997 hasta el año 2003.

⁸⁵ Consagrados en la Ley 387 de 1997.

- a) Prevención: son las medidas orientadas a anticipar el riesgo que puedan generar el desplazamiento, mitigar riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de las personas desplazadas. Se encuentra contenida en el artículo 14.
- b) Ayuda Humanitaria de Emergencia – AHE: son las acciones inmediatas desplegadas en procura de mantener la asistencia de necesidades como alimentación, aseo personal, utensilios de cocina, atención médica, entre otros. Es responsabilidad directa del Gobierno Nacional. Se otorga por tres (3) meses y es prorrogable por un periodo igual. La AHE comprende: seguridad alimentaria, salud, transporte, protección y seguridad, alojamiento, atención educativa y participación y organización comunitaria. Se encuentra contenida en el artículo 15.
- c) Estabilización Socioeconómica: son las medidas de mediano y largo plazo dirigidas a generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada. Permiten acceso a programas de proyectos productivos. Se encuentra contenida en el artículo 17.
- d) Retorno: aunque se señala que el mismo debe ser voluntario, las condiciones efectivas del retorno para la población desplazada dependen necesariamente de la estabilización socioeconómica. Igualmente, que el lugar de retorno sea una zona desprovista de conflicto armado con la finalidad de que quienes retornen, no teman por su vida o sean objeto de un nuevo desplazamiento.

A continuación se relacionan los aspectos más importantes de las Observaciones Generales, así como las Observaciones a los distintos componentes de la Política.

A. Observaciones Generales⁸⁶: sostuvo la Corte que existe una enorme brecha entre la expedición y la redacción de normas, por un lado, y los resultados prácticos de otro lado. Los mayores reparos son los siguientes:

- i. Insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de las políticas y el desarrollo de programas de atención a la población desplazada. Todos los documentos provenientes tanto de entidades públicas como privadas lo señalaron.
- ii. Existe una escasa cobertura de los programas de atención a la población desplazada. Por ejemplo la AHE entre 1998 y 2002 solo alcanzó un 43.32% de cobertura del total de la población desplazada registrada.
- iii. Falta coordinación efectiva en la formulación e implementación de las políticas por la dispersión de las funciones y responsabilidades de cada entidad que hace parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Ello por varias razones, entre las que se destacan: ausencia de una concepción íntegra de la política, falta de claridad sobre la responsabilidad de las entidades territoriales, y, el manejo desagregado en la consecución de recursos.

⁸⁶ Anexo 5. La Política Pública de Atención a la Población Desplazada. “3.1 Observaciones Generales”. Pág. 301.

- iv. Ausencia de participación de la población desplazada. Ello porque no hay espacios suficientes, ni mecanismos eficientes de participación para la formulación y ejecución de política pública por parte de la población en condición de desplazamiento forzado.
- v. Debilidad en las medidas de mediano y largo plazo para enfrentar problemas estructurales, por el énfasis que se hace en las soluciones de corto plazo y temporales, enfocadas a la AHE.
- vi. Falta de preparación de los funcionarios, especialmente en las entidades territoriales, pues no se encuentran capacitados e informados sobre sus funciones y responsabilidades. Tampoco saben cómo tratar a personas en condición de desplazamiento.
- vii. Inexistencia de planificación. No hay un plan de acción actualizado y eficiente con el fin de determinar los objetivos, las prioridades e indicadores de éxito de los programas que deben ejecutarse.
- viii. Inexistencia de mecanismos, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, para evaluar y hacer seguimiento de la gestión. Se evidencia en componentes como asistencia alimentaria, estabilización socioeconómica, educación y vivienda.
- ix. El ínfimo compromiso de la sociedad civil no desplazada. No se han implementado políticas efectivas dirigidas a aquéllos para que adquieran conciencia de la magnitud del fenómeno, y a que el sector empresarial se involucre.

- x. La falta de flexibilidad de la reacción estatal necesaria para la ejecución de políticas. Los procedimientos son demasiado rígidos y no son coherentes con la situación de los desplazados en la medida en que no facilitan el acceso de dicha población que se encuentra en una situación de emergencia.
- xi. Hay muy bajo compromiso de las entidades que componen el SNAIPD, por dos razones: i) no han creado programas especiales para la población desplazada, y, ii) en el caso de las entidades territoriales, éstas se abstienen de asignar recursos financieros y humanos para cumplir con sus obligaciones.
- xii. La entrega efectiva de las ayudas y la prestación del servicio en las distintas etapas del proceso de atención, se hace de manera discontinua y toma mucho tiempo.
- xiii. No existen políticas de atención prioritaria u oferta institucional para los grupos de desplazados que se encuentran en situación de mayor debilidad, tales como mujeres cabeza de familia, los niños o los grupos étnicos.

B. Observaciones a los distintos componentes de la Política⁸⁷: indicó la Corte que estos son los reparos dirigidos a cada uno de los componentes de la respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento forzado, al respecto señaló los siguientes:

⁸⁷ Anexo 5. La Política Pública de Atención a la Población Desplazada. “3.2 Observaciones a los distintos componentes de la Política”. Pág. 303.

- i. Sistemas de Información relativos a la Población Desplazada: el mayor problema radica en que el Sistema Único de Registro (SUR) no incluye la totalidad de la población desplazada. En otras palabras, no se incluyen las personas que toman la decisión voluntaria de no acceder a la ayuda humanitaria o que no están incluidos en las bases de datos. En igual sentido, cuando se trata de desplazamientos menores o individuales. Ello dificulta la ejecución de políticas de retorno, reparación y devolución de propiedades. De igual forma, el SUR no incluye la prestación ayudas en los componentes de educación, salud y vivienda; y sobre éste último componente no contiene información acerca de las tierras y bienes inmuebles abandonados. Finalmente, no desagrega la población inscrita de acuerdo al sexo, grupos étnicos vulnerables y no distingue madres cabeza de familia, ni permite la inscripción de personas individualmente, al margen de su grupo familiar.
- ii. Prevención de Desplazamiento: aunque sobre la prevención los artículos 3, 4, 8 y 14 de la Ley 387 de 1997 señalan pautas al respecto, esta la política es casi inexistente, y tal vez el componente que menor desarrollo ha tenido plasmado en normas y documentos. El documento CONPES 3057 de 1999⁸⁸ indicó 4 estrategias dirigidas a la detección y neutralización de desplazamiento forzado: i)

⁸⁸ COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1999), “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”. Bogotá D.C.

seguridad, ii) apoyo y fortalecimiento a las autoridades locales, iii) promoción de la paz cotidiana, y, iv) procesos de seguridad y convivencia. En términos generales sostuvo la Corte, que este componente no ha tenido desarrollo a nivel conceptual ni operativo en los componentes básicos de la estrategia de prevención.

- iii. Ayuda Humanitaria de Emergencia – AHE: sobre este componente sobresalen los siguientes problemas: i) su diseño se basa en un factor temporal el cual es bastante rígido para atender a la población desplazada, ello por cuanto su límite temporal es de tres (3) meses, prorrogable por un periodo igual. La AHE no se presta en un término legal de 72 horas, pues a veces ha tomado hasta seis (6) meses; ii) no existen recursos suficientes para atender de manera oportuna las necesidades de AHE a la población desplazada, de igual forma no existe un esquema de ayuda que responda a las modalidades de desplazamiento intra urbano o inter veredal, iii) no hay un seguimiento de impacto de esta ayuda, ni una adecuada coordinación con ONG's que prestan ésta ayuda, y, iv) se impuso la visita domiciliaria como requisito adicional para la entrega de la AHE.
- iv. Salud: tanto su cobertura como los recursos destinados a la prestación de este servicio son inexistentes. Adicionalmente se han introducido restricciones normativas que limitaron la cobertura en el servicio, y en algunos casos causó restricciones, discriminaciones en la práctica, congestión y hasta negación en la prestación del servicio.

De otra parte, no existe claridad sobre la responsabilidad institucional para atender a la población desplazada, ni sobre las facultades de repetición del Fosyga.

- v. Estabilización Socioeconómica y su integración: componente del cual también hacen parte proyectos productivos, capacitación laboral, vivienda y adjudicación de tierras, se caracteriza por su muy baja cobertura y su precaria implementación. Ello se explica por las siguientes razones: i) las entidades responsables encargadas, no tienen en cuenta un tratamiento diferencial para la población desplazada, de manera que los requisitos para acceder a los programas son los mismos que los exigidos para el resto de la población civil; ii) hay insuficiencia en la apropiación de recursos, iii) no hay asesoría o acompañamiento adecuado a la población desplazada dirigida a que ésta tenga acceso a las ayudas o haga un buen uso de ellas, iv) no existen indicadores para medir el impacto y la efectividad de los programas, v) no son claras las responsabilidades institucionales en la prestación del servicio, vi) los cambios relevantes que se producen en cada uno de los programas no son conocidos ni comunicados a la población desplazada, vii) varias de las entidades que hacen parte del SNAIPD se encuentran en liquidación, sin que sea claro para la población desplazada y demás entidades del SNAIPD, quién y bajo qué condiciones se asumirá la continuidad de los programas, viii) no se han diseñado

programas encaminados a prestar la ayuda específicamente a grupos de personas desplazadas de mayor vulneración, ix) la manera como se han diseñado algunos de los componentes ha tenido efectos negativos en su implementación, tales son los casos de las líneas de crédito agrícola, y, x) no existen estrategias para vincular al sector privado.

- vi. Educación de la Población Escolar Desplazada: sobre la prestación del servicio se evidencia que existe un gran número de normas que regulan la materia en el caso de la población desplazada, sin embargo en cuanto a su ejecución existen problemas concernientes a su cobertura, calidad de la enseñanza y de los programas, acceso real de la población desplazada, coordinación entre el Ministerio y las Secretarías de Educación, así como en la divulgación de la oferta institucional. De igual forma, no se explica cómo la población desplazada debe sufragar el “costo educativo” si la misma se encuentra exenta del pago de matrícula por disposición legal. Así mismo las necesidades esenciales educativas no se encuentran cubiertas lo que ha generado elevados grados de deserción escolar.
- vii. Políticas de Retorno: tal y como fuera indicado, son tres (3) las condiciones esenciales que se requieren para que exista un retorno exitoso: que sea seguro, que sea voluntario y que cuente con el apoyo de programas económicos y sociales de reintegración o

restablecimiento⁸⁹. Ahora bien, en materia de retorno no se han adoptado programas ni medidas efectivas dirigidas a un proceso de retorno seguro para la población desplazada, ni se han diseñado los instrumentos de estabilización económica y social que permitirían asegurar un proceso exitoso. Las críticas se dividen en los siguientes aspectos: i) el Estado ha promovido el retorno de familias en condición de desplazamiento a localidades que continúan en conflicto, o en las cuales todavía son activos los fenómenos de violencia, razón de ello, no se informa adecuadamente a las familias que desean retornar acerca de los riesgos en dichas áreas, o porque el acompañamiento militar es retirado una vez los retornados se han establecido en sus sitios; ii) el retorno no provee los elementos de consolidación socioeconómica necesarios, y, iii) existe una mayoría creciente de las personas víctimas de este fenómeno, de no querer retornar a sus lugares de residencia.

2.4 Las Órdenes Impartidas en la Sentencia T – 025 de 2004: Visto lo que fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional a lo largo de la sentencia, en la cual pudo establecer la existencia de un ECI en relación con la población desplazada, dejando claro qué entiende la Constitución y la Ley por conceptos como desplazamiento forzado y desplazados internos; aclarando

⁸⁹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, (2003). “La Crisis Humanitaria en Colombia. Resumen Ejecutivo y Recomendaciones”. Bogotá/Bruselas.

cuáles son aquéllos cánones constituciones que deben ser garantizados a la población víctima de ésta condición, demostrando que es necesario articular el cumplimiento de los deberes del Estado y el diseño de políticas públicas, resulta pertinente citar las órdenes que la Corte impartió en cuanto se hubiere referido –de alguna manera u otra- a las políticas públicas en cualquier sentido.

En primer lugar, el *decisum* de la sentencia T – 025 de 2004 declaró formalmente la existencia de un ECI en relación al fenómeno del desplazamiento forzado, y lo hizo en los siguientes términos:

“PRIMERO.- DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”.

Es importante destacar sobre este ordinal primero que la Corte incluye el argumento de *“volumen de recursos efectivamente destinado”* que tal y como se vio en el numeral 2.3 sobre las falencias en la política pública, la falta de recursos es una observación constante en los reparos que la Corte hiciera en el Anexo N° 5. De igual forma, el hecho de precisar que dichos recursos son necesarios para garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la población desplazada. Este argumento se convierte justamente en el eje transversal de la competencia que aún mantiene la Corte, en la medida en que ésta acepta el mandato supraconstitucional de proteger los derechos sociales

de la población desplazada. Sobre este particular nos referiremos en los capítulos IV y V.

En ordinal segundo la Corte imparte la primera de todas las órdenes, y su contenido hace relación a uno de los componentes que mayor censura obtuvo en el análisis del Anexo N° 5. La apropiación de recursos que evidentemente hace parte de la política pública en materia de desplazamiento forzado:

“SEGUNDO.- COMUNICAR, por medio de la Secretaría General, dicho estado de cosas inconstitucional al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria dentro de los plazos que a continuación se indican:

a. A más tardar el 31 de marzo de 2004, (...) (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, (...).

c. Ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados.

Sobre las órdenes impartidas se puede observar que numeral i), del literal a), corresponde a las Observaciones a los distintos componentes que integran

la Política, en este caso la primera de ellas sobre Sistemas de Información relativos a la Población Desplazada y la ayuda recibida. En el caso de las órdenes contenidas en los numerales ii), iii), iv) y v) del mismo literal, corresponden a la primera de las Observaciones Generales, es decir, sobre la insuficiencia en la apropiación de recursos; de igual forma la orden impartida en el literal b). Por su parte el último literal del ordinal segundo, corresponde a la Observación General número 4 que trata sobre la ausencia de participación de la población desplazada en la formulación y ejecución de la respuesta institucional, es decir, política pública.

En el ordinal tercero la Sala comunica la decisión adoptada al Ministerio del Interior con el fin de que éste replique en gobernaciones y alcaldías sobre las obligaciones consagradas en el artículo 7° de la ley 387 de 1997. El objeto es similar a lo ordenado en el ordinal anterior, los recursos que las entidades territoriales deben destinar para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, y la participación de ésta en las decisiones que tomen departamentos y municipios.

Ahora bien. La orden impartida en el ordinal cuarto es tal vez la de mayor relevancia en cuanto a políticas públicas se refiere. En efecto la Corte dijo:

***“CUARTO - ORDENAR** al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias*

en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia". (Resaltado por fuera del texto original)

Como puede observarse, esta orden recae justamente en todo el análisis que la Sala Tercera de Revisión hiciera sobre la política pública existente en materia de desplazamiento forzado. La orden allí impartida abarca las Observaciones Generales como lo fueron la insuficiencia en la apropiación de recursos, escasa cobertura de los programas de atención, la ausencia de participación de la población desplazada en la formulación y ejecución de políticas públicas, la existencia de soluciones a corto plazo, y el bajo compromiso de las entidades territoriales entre otras; y las Observaciones a los distintos componentes de la Política de Ayuda Integral en las que se incluyen la inexistencia en la prevención del desplazamiento, falta de cobertura en salud, los problemas relacionados con la estabilización socioeconómica y capacitación laboral, y la falta de cobertura en la educación dirigida a la población escolar desplazada, entre otras.

III. LA PERSISTENCIA DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

AUTOS DE SEGUIMIENTO

Con más de 295 autos de seguimiento⁹⁰ –tanto de trámite como de fondo-, proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T – 025 de 2004 encargada de la constatación judicial del avance, la evaluación que aún se ejecuta por parte de la Corte en este aspecto, ha llevado a que ésta se pronuncie de manera particular en casos de trascendencia nacional.

En los albores de su etapa de seguimiento, esto es en el año 2005, la posturas fijadas tuvieron como fin decretar órdenes tanto a las entidades del sector central, como a los departamentos y municipios, para que todas ellas se fijaren metas a corto, mediano y largo plazo, pues la discordancia que existían entre los derechos fundamentales y la situación de la población era evidente.

Año tras año (2006 – 2007) la Corte se pronuncia sobre la necesidad de crear indicadores de resultado que le permitieran evaluar con mayor objetividad y precisión todo el despliegue institucional que se iba ejecutando por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada. Al respecto la Sala de Revisión aceptó los indicadores respecto de los siguientes derechos: vivienda, salud, alimentación, generación de ingresos, identidad, y estabilización socioeconómica. Por el contrario, rechazó aquellos

⁹⁰ La relación completa de todos los autos que interesan a este trabajo se pueden leer en el Anexo 1.

respecto del derecho a la vida, la integridad, libertad y seguridad personales, reparación, participación y reunificación familiar. De otra parte y con ocasión de algunas amenazas, persecuciones, torturas y homicidios a algunas mujeres líderes desplazadas y otras cabeza de familia se pronunció sobre su derecho a la seguridad personal.

Para el año 2008 la Corte comienza abrir el camino ante la ausencia de un enfoque diferencial claro incluido en la política pública de atención, y que brillaba por su ausencia en toda la respuesta institucional. De manera puntal emite una serie de pronunciamientos en los cuales se refiere a la manera particular como debe atenderse a una parte de esa población, ellas fueron: i) mujeres desplazadas cabeza de familia, ii) niños, niñas y adolescentes desplazados, iii) los pueblos indígenas de Colombia en peligro de extinción cultural y físico por el conflicto armado, iv) personas y comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento y confinamiento, v) violaciones a las que se ven sometidas las personas discapacitadas en condición de desplazamiento forzado. Ahora bien, en el año 2009 dejaría claro que ante los argumentos del Gobierno Nacional, indicó que la carga de demostrar que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del ECI han sido superadas, recaía sobre el aquél y no sobre ningún otro ente.

En 2010 se pronunciaría sobre la falta de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, lo que se traducía en que no existía ningún logro para

la superación del ECI. En el año siguiente la Sala Especial de Seguimiento indicaría que política de tierras y de vivienda, generación de ingresos, prevención sobre el desplazamiento, AHE, retorno y reubicación, información y registro de la población desplazada, debían reformularse. En 2012 la Corte retomaría el tema de la protección a grupos diferenciados, como lo son las mujeres desplazadas cabeza de familia pertenecientes a comunidades afrodescendientes y a grupos indígenas. Al respecto, indicó que no existe una política integral de promoción y defensa de los derechos humanos.

En 2013 y 2014 tendrán lugar pronunciamientos en relación a la ley 1448 de 2011. Se resalta el auto en el que la Corte incluye como víctimas del desplazamiento forzado, aquéllas que lo fueron con ocasión del accionar de las BACRIM pues aquéllas no pueden ser excluidas de su inscripción en el RUV.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

El estado de cosas inconstitucional no es otra cosa que la causa del resquebrajamiento social. Es la ausencia de una política pública clara para solucionar un problema determinado, en este caso un problema estructural. El de los desplazados es un problema jurídico y económico que exige medidas de igual naturaleza, pero en los términos que exige la Constitución.

La crisis que ha dejado el fenómeno del desplazamiento forzado desde hace décadas, se ha traducido en una crisis de gobernanza, vacíos de poder y un enorme déficit de implementación de políticas públicas para morigerar este terrible flagelo. En el caso que nos ocupa, la sentencia T – 025 de 2004 es un claro ejemplo de la intervención del Poder Jurisdiccional a través de uno de sus instancias judiciales en políticas públicas. Dicho ejemplo comparte el mismo escenario de intervención junto con otros pronunciamientos judiciales como lo son los ahorradores del sistema financiero⁹¹, el hacinamiento carcelario⁹², la debida protección del Estado a los defensores de derechos humanos⁹³, y los pensionados del sector público⁹⁴. En otras palabras, la Corte a través de la

⁹¹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (1998), “Sentencia T – 068”, M.P. Martínez Caballero, Alejandro. Bogotá.

⁹² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (1998), “Sentencia T – 153”, M.P. Cifuentes Muñoz, Eduardo; (2000) “Sentencia T – 847”, M.P. Gaviria Díaz, Carlos. Bogotá.

⁹³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (1998), “Sentencia T – 590”, M.P. Martínez Caballero, Alejandro. Bogotá.

⁹⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (1999), “Sentencia T – 525”, M.P. Gaviria Díaz, Carlos. Bogotá.

figura del ECI ejerce una verdadera intervención en materia de políticas públicas.

La Corte identificó un problema de características generalizadas, sistemáticas e históricas sobre las cuales no se había tomado medidas adecuadas, o si se habían tomado eran absolutamente inoperantes e ineficientes. La política pública de asignación de recursos se había distorsionado plenamente hasta el punto que era improductiva ignorando por completo el contenido de los artículos 334, 350 y 366 inciso 2° sobre la prioridad en el gasto público social. Y debía tenerse en cuenta que la realización de los derechos sociales fundamentales se constituyen en el razonamiento por excelencia para evaluar la real existencia del Estado Social de Derecho, y ante la ausencia de instrumentos efectivos para garantizarlos, es la Corte Constitucional la llamada a solventar dicha realización. Entonces, cualquier reconocimiento de derechos sociales implica una redistribución económica, razón por la cual no es adecuado afirmar que los tribunales constitucionales no tienen como función juzgar el comportamiento de las variables económicas en el Estado. La sentencia acá analizada se erige como ejemplo por antonomasia de aquella afirmación pues no debe olvidarse que el punto de mayor censura fue justamente la falta de asignación de recursos.

En esta oportunidad la declaratoria del ECI se centró en la orden de ejecución de las políticas públicas que permitieran corregir las circunstancias en

que se encuentra la población desplazada, entre esas órdenes la más importante fue la de los recursos económicos. Dicho en otras palabras, frente al fenómeno del desplazamiento forzado, se requería un agente regulador que definiera un marco mínimo de condiciones económicas óptimas que garantizaran plenamente el ejercicio de derechos como la vivienda, la vida y la dignidad humana. Por ello la Corte acudió a una serie de cláusulas que le permitieron fortalecer una argumentación realmente coherente y sensible con esta situación, es decir, una argumentación garantista.

Finalmente, el ECI es una consecuencia de la responsabilidad del Estado en materia de diseño, implementación, ejecución y seguimiento de políticas públicas coherentes a la problemática del desplazamiento forzado; incluso es una consecuencia de la responsabilidad del Estado derivada del incumplimiento a lo ordenado por la analizada sentencia T – 025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

CAPÍTULO III

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UNA GARANTÍA PROTEGIDA POR LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

I. INTRODUCCIÓN

La intención del presente capítulo es mostrar que sí es posible elaborar una tesis a partir de la cual, la elaboración y efectividad de las políticas públicas puede ser concebida como una garantía protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para ello, resulta imperativo tener claridad sobre conceptos como: qué es una política pública, cuáles son sus elementos, como y quien la formula, como y quien debe ejecutarla.

Así, tomando como argumento el concepto elaborado por Amartya Sen⁹⁵ sobre políticas públicas, se establecerá que la protección y exigibilidad de éstas, es posible de conformidad con los artículos 25 y 26 de la Convención Americana.

II. ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Foucault ubica el origen de las políticas públicas modernas en las ciencias camerales prusianas del siglo XVIII, su objetivo, la satisfacción de las necesidades humanas colectivas entendidas como un medio para reforzar el

⁹⁵ Premio Nobel de Economía 1998.

Estado. Tal y como lo señala la versión traducida al castellano de Francisco Moranta sobre *“Las Políticas Públicas”*, el análisis de éstas no es un fenómeno nuevo. Mucho antes de que se convirtiera en una rama específica y cada vez más desarrollada de la ciencia política, estudios concretos se habían interesado en los resultados de la acción pública. Dicho análisis de las políticas públicas se ha constituido en particular en Estados Unidos, como una ciencia de la acción, y una contribución de los expertos a las decisiones de las autoridades gubernamentales.⁹⁶.

Juan Carlos Henao⁹⁷, hace diferencia necesaria entre dos conceptos: *“Estado y política pública. El primero alude a un tipo de organización político-administrativa específica y el segundo a su actividad concreta, al quehacer del Estado. El análisis de las políticas públicas permite abordar la cuestión del Estado desde la perspectiva de su actividad concreta. Sin embargo y a pesar de su estrecha relación no son idénticos”*.

La actividad estatal enfrenta un sinnúmero de problemas en su territorio, como la corrupción, la desigualdad o la pobreza, hechos que derivan de una crisis de gobernanza. Cuando ésta se desata, nos encontramos ante un déficit jurídico-administrativo en el que los administrados como grupo social, resultan

⁹⁶ MENY YVES, y THOENIG JEAN-CLAUDE (1992), *“Las Políticas Públicas”*. Barcelona: Editorial Ariel Barcelona S.A.

⁹⁷ HENAO PÉREZ, JUAN CARLOS (2013), *“El Juez Constitucional: un actor de las Políticas Públicas”*. Paris: Revista de Economía Institucional.

ser los más perjudicados. Dependiendo del grado o la gravedad de ese déficit, el juez está llamado a intervenir para concretar los derechos humanos. Pero antes de aclarar qué se entiende por política pública, debe indicarse que en el castellano no existe una diferenciación semántica en torno a la palabra política, como en inglés. *“En castellano se emplea la misma palabra para diferenciar tres actividades para las que en inglés se usan vocablos diferentes: polity, el ámbito del gobierno de las sociedades humanas; politics, la organización y la lucha por el poder; y policy, los propósitos y programas de las autoridades públicas”*⁹⁸. Aunque las tres guardan una estrecha relación el desarrollo de presente capítulo se centra en la tercera.

El análisis de aquéllas permite entonces abordar la cuestión del Estado desde la órbita de su actividad concreta como organización político-administrativa.

2.1 ¿Qué es una política pública? Las políticas públicas son las respuestas que el Estado puede dar a las exigencias y necesidades de la sociedad en forma de instituciones, normas, prestaciones, servicios o bienes públicos. El ejercicio de la actividad política estatal consiste en distribuir –bajo principios de igualdad y equidad- bienes, servicios y recursos sociales y económicos disponibles entre la sociedad. La intervención de las autoridades

⁹⁸ Diferencia también señalada en: MULLER PIERRE (2006), “Las Políticas Públicas”. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

públicas lo que hace es conservar o modificar esa distribución, y lo hace a través de políticas públicas. Según el profesor Juan Carlos Henao⁹⁹, por políticas públicas se entiende: *“el programa de acción y la realización concreta de las decisiones adoptadas por el Estado. Son, por ende, los medios que una para modificar comportamientos específicos mediante el cambio de reglas operantes hasta el momento”*.

Por su parte el profesor André Röth considera que las políticas públicas deber ser: *“entendidas como programas de acciones que representan la realización concreta de una serie de decisiones legitimadas por el Estado en su voluntad de modificar o mantener la (re)distribución de valores y recursos disponibles mediante la acción sobre el comportamiento de actores sociales. Las políticas públicas son el lazo entre el Estado y la sociedad, el instrumento de concretización de sus objetivos”*.¹⁰⁰

Sin embargo, el investigador Jorge Iván Cuervo¹⁰¹ plantea una interesante crítica de cara a las definiciones clásicas de política pública, pues en su concepto, dichas definiciones son vagas e imprecisas y no permiten distinguir

⁹⁹ HENAO PÉREZ, JUAN CARLOS (2013), “El Juez Constitucional: un actor de las Políticas Públicas”. París: Revista de Economía Institucional.

¹⁰⁰ RÖTH DEUBEL, ANDRÉ-NOEL (2003), “Introducción para el análisis de las Políticas Públicas”. Cali: Editorial Universidad del Valle.

¹⁰¹ CUERVO RESTREPO, JORGE IVÁN (2007), “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

entre lo que verdaderamente es una política pública y otras acciones estatales o gubernamentales que no constituyen una de aquéllas.

Al respecto, señala en primer lugar que política pública no puede ser considerada como *un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico*, pues ello implica no distinguir entre política pública y un plan nacional de desarrollo por ejemplo, porque el contenido de éstos no son más que directrices en relación a temas diferentes de interés nacional. En segundo lugar, indica que no puede confundirse el concepto de *ley* con política pública, pues las leyes no son más que obligaciones específicas que deben realizarse, sin embargo, las leyes sí pueden contener lineamientos generales de política pública con algún grado de especificidad.

Sostiene entonces, que por política pública debe entenderse, *“las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen, las cuales se caracterizan porque constituyen flujos de decisión, orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad”*.

2.2 Elementos y dimensiones de una Política Pública: Meny y

Thoenig¹⁰² identifican cinco elementos que dan cuenta de la existencia de una política pública:

- Está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman el objeto de la política pública,
- Comprende unas decisiones o unas formas de asignación de los recursos, donde la coerción o el autoritarismo siempre están presentes,
- Una política pública se inscribe en un marco general de acción, lo que permite distinguir una política de simple acciones administrativas aisladas,
- Posee un público, es decir, unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política. Algunos tendrán roles pasivos y otros se organizarán para la elaboración de los programas,
- Y por último, ésta define obligatoriamente metas u objetivos a lograr, definidos en función de normas y de valores.

Por su parte el investigador Cuervo Restrepo¹⁰³ identifica dos dimensiones al respecto: una de orden sustantiva y otra de orden adjetiva. Frente a la primera indica que se trata de la actuación específica del gobierno en sus distintos niveles y sectores sobre un determinado tema que ha ingresado a la agenda pública. En ese sentido, es dable hablar de política de salud, política

¹⁰² MENY YVES, y THOENIG JEAN-CLAUDE (1992), “Las Políticas Públicas”. Barcelona: Editorial Ariel Barcelona S.A.

¹⁰³ CUERVO RESTREPO, JORGE IVÁN (2007), “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

educativa, política ambiental, etc. Esas políticas a su vez se desagregan en programas específicos y proyectos que avalan y ejecutan aquéllos.

En cuanto a la dimensión adjetiva, aduce que se trata al cómo se enfoca el problema de la acción pública sobre la sociedad y cómo se incorpora en las distintas fases de elaboración de la política pública, a los distintos actores involucrados en la solución del problema. Ello se traduce en que cuando se habla de política pública, se habla de una intervención específica del gobierno, pero también de una forma de ver y entender los problemas sociales.

Visto lo anterior, es claro que existe una amplia y variada composición doctrinaria sobre definiciones y elementos de políticas públicas. Atendiendo los diferentes conceptos ya mencionados, se estima necesario aclarar que para efectos del presente capítulo la definición que mayor utilidad representa y será la base teórica de este capítulo –en cuanto a su concepto–, es la del profesor Jorge Iván Cuervo Restrepo. Ello por las siguientes razones: i) porque las soluciones que de cara al fenómeno del desplazamiento forzado formulan y ejecutan las autoridades, deben hacerse en virtud de sus competencias constitucionales¹⁰⁴, ii) dichas soluciones concretizan los objetivos que el gobierno se ha trazado para resolver un problema público caracterizado por sus dimensiones complejas, y, iii) la actuación del gobierno implica articular

¹⁰⁴ Artículo 2º inciso segundo, 11, 12, 13, 14, 16, 22, 24, 26, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 51, y 67.

acciones presupuestales y políticas concretas con entidades centrales, descentralizadas y territoriales, pues de actuar aisladamente sería inefectivo.

2.3 ¿Cómo y quién formula una Política Pública? Elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esa imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción¹⁰⁵.

Una vez reconocido el problema, como un problema social y formulado como tal, debe buscarse su institucionalización. Ello, por cuanto debe garantizarse la intervención de todos los entes del Estado, es decir, debe ser tratado como un problema que permea toda la institución estatal. El reconocimiento de la necesidad de una intervención pública hace del asunto un problema político, que generalmente se traduce a la postre, en normas que preconfiguran la política pública¹⁰⁶.

Acto seguido, el gobierno debe fijar prioridades, metas, objetivos a alcanzar, así como estructuras y procesos de implementación mediante la expedición de planes, leyes, decretos, etc. En la realidad interviene en este

¹⁰⁵ MULLER PIERRE (2006), “Las Políticas Públicas”. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

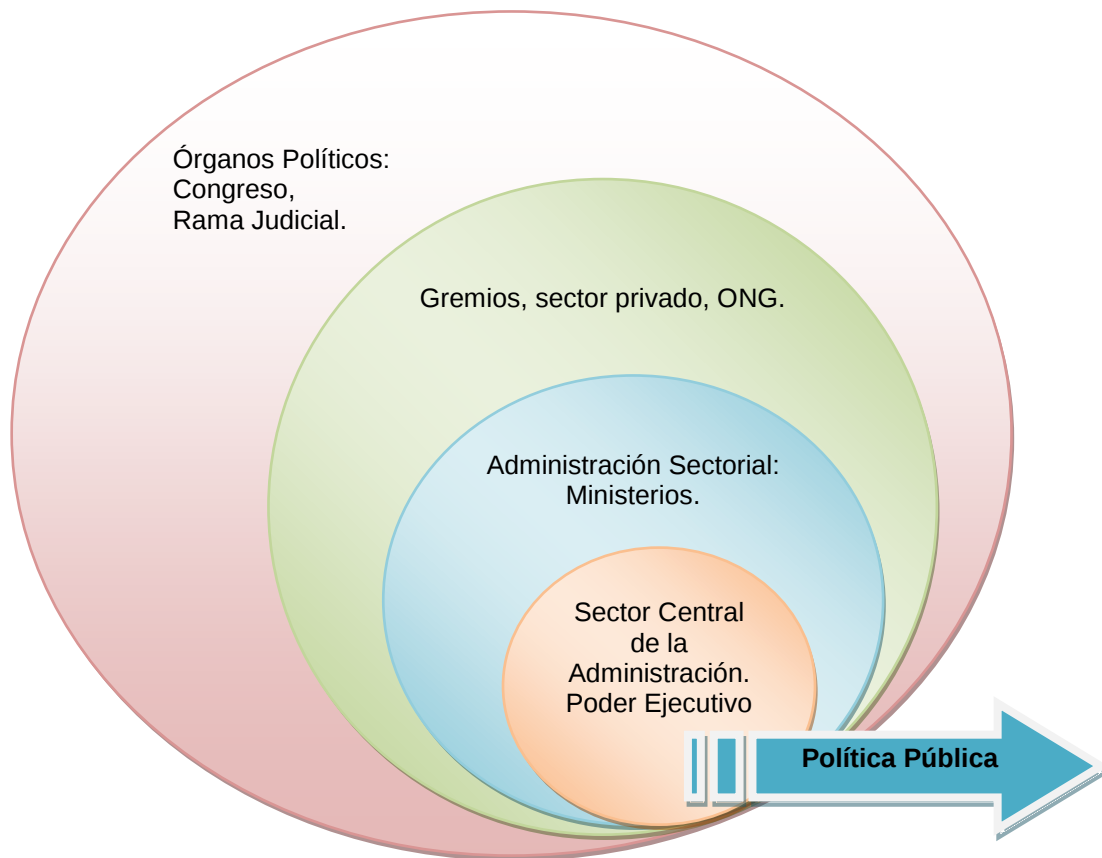
¹⁰⁶ RÖTH DEUBEL, ANDRÉ-NOEL (2003), “Introducción para el análisis de las Políticas Públicas”. Cali: Editorial Universidad del Valle.

proceso de decisión una pluralidad de actores como políticos, administrativos, sociales, económicos, etc. La presencia de esta multitud explica porqué las decisiones no son siempre las más racionales o necesariamente coherentes; éstas son el resultado de la confrontación y negociación entre dichos actores. La decisión será e fruto de un largo y complejo proceso¹⁰⁷.

Ahora bien. ¿Quién debe formularla? En la acción pública, la formulación se entiende como el medio decisional central, pues en cabeza de éste se ubica no solo el papel de la administración sino no también su actuar en cuanto a la ejecución concierne. En un primer círculo de decisiones se ubica el sector central administrativo que puede estar representado por el presidente o el primer ministro, según el caso. En un segundo círculo se ubica la administración sectorial representada por cada ministro, es decir, por cada cartera administrativa. En un tercer círculo se ubican actores externos del Estado, es decir, los gremios, el sector privado, las asociaciones, e inclusive las ONG. Finalmente, la última circunferencia la componen órganos políticos como el Congreso o Parlamento y la Rama Jurisdiccional¹⁰⁸. A continuación se explica con la siguiente gráfica:

¹⁰⁷ Ibídem.

¹⁰⁸ RÖTH DEUBEL, ANDRÉ-NOEL (2008), “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico?” Medellín: Universidad de Antioquia.



2.4 ¿Cómo y quién ejecuta una Política Pública? En primer lugar debe señalarse que no es posible una implementación perfecta. La implementación de una política pública depende de muchos factores, por ejemplo: avances en los resultados, cambios de gobierno, ausencia de recursos e incluso falta de voluntad política. Sin embargo, la implementación de políticas públicas es tal vez la etapa más importante, porque es allí donde la política se transforma en hechos concretos, en realidades tangibles de las cuales se esperan resultados y que pueden ser objeto de medición. La etapa de ejecución es definida por el profesor Röth Deubel como *“la fase de una política pública durante la cual se*

*generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intensiones, de textos o de discursos*¹⁰⁹.

El cómo y quién formula una política pública está compuesto básicamente por una serie de etapas en la cual se determinan unas actividades a cargo de unos actores¹¹⁰:

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
Identificación de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Actividades: acontecimientos de interés y agenda pública.	Actividades: elaboración de respuestas y selección de criterios.	Actividades: encontrar una coalición mayoritaria. Legitimación.	Actividades: ejecución, gestión y efectos concretos.	Actividades: juicio sobre los efectos de la medición. Valoración y reajustes.
Actores: ONG, movimientos sociales, gremios, administración pública.	Actores: legislativo, gremios, ONG, administración pública, organizaciones.	Actores: administración pública, ministros, gobernadores, alcaldes, etc.	Actores: administración pública, ONG, empresa privada.	Actores: medios, expertos, afectados, académicos, ONG, responsables, administración pública, etc.

¹⁰⁹ RÖTH DEUBEL, ANDRÉ-NOEL (2003), “Introducción para el análisis de las Políticas Públicas”. Cali: Universidad del Valle.

¹¹⁰ *Ibíd.*

Es indiscutible que todas las fases de elaboración en políticas públicas son realmente determinantes. Sin embargo, la doctrina coincide en que lo más importante en cuanto a la ejecución de políticas públicas es su fase final; la evaluación y retroalimentación de lo que ha sido la implementación de una política. Porque responde justamente al nuevo direccionamiento que deben tener los posibles vacíos y efectos de la política ejecutada. Es claro que el cambio de política implica, entre otras cosas, un cambio en el núcleo duro de la misma, ello por cuanto las políticas públicas alteran la infraestructura comunicativa de la sociedad, la cual entrelaza la estructura y la acción social. Dicho de otra forma, la evaluación y retroalimentación de la política ejecutada, implica convertir esfuerzos administrativos, presupuestales, y soluciones jurídicas, en respuestas tangibles, concretas y eficientes. Así, eso se traduzca en plantear cambios estructurales de la fase de formulación de soluciones a la fase de implementación.

Lo importante es que de la evaluación de la política implementada, surjan propuestas concretas que permitan atraer de una forma más precisa la solución que se busca.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS ¿PUEDE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS GARANTIZARLAS EN VIRTUD DE LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA?

Desde aquel 22 de noviembre de 1969, fecha en la cual fue expedida la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte de la Conferencia Especializada Interamericana, pocos han sido los pronunciamientos que Corte – órgano creado por el literal b) del artículo 33-, ha emitido, y en los cuales se ha pronunciado sobre el artículo 26 en relación al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Por el contrario, la jurisprudencia sobre protección judicial contenida en el artículo 25, es bastante prolífica.

Sin embargo, tal y como lo señala el Juez Manuel E. Ventura¹¹¹ fue hasta el 17 de noviembre de 1988 que un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llamado comúnmente “*Protocolo de San Salvador*”, fue adoptado durante la celebración del Décimo Octavo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. Finalmente, el 16 de noviembre de 1999, once años después de su adopción, dicho Protocolo entró en vigor, de conformidad con su artículo 21, gracias al depósito del undécimo instrumento de ratificación. Este importante instrumento logra llenar en alguna medida el

¹¹¹ VENTURA ROBLES, MANUEL E. (2004) “Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales”. San José de Costa Rica: Revista IIDH.

vacío histórico dejado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.

El Protocolo especifica que se necesitan ciertas condiciones de vida que le permitan a toda persona gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual conlleva los conceptos de calidad de vida y de nivel mínimo de vida aceptable. Además en su artículo primero, los Estados se obligan a adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de sus recursos disponibles, para lograr el desarrollo progresivo de los siguientes derechos: al trabajo y sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias; derechos sindicales, derecho a la seguridad social, derecho a la salud, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la alimentación, derecho a la educación, derecho a los beneficios de la cultura, derecho a la constitución y protección de la familia, derechos de la niñez; y, especial protección a los ancianos y a los minusválidos.

Como se observa, la protección y exigibilidad judicial de los derechos económicos, sociales y culturales son el eje transversal en este título III. Por ello el propósito del mismo, es analizar la posible inescindibilidad que existe entre éstos derechos, y la necesidad de que las políticas públicas que los satisfacen tengan el mismo trato en cuanto a su protección, y de igual manera sean judicialmente exigibles.

3.1 Concepto y bases de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

En primer lugar debo advertir que sobre el contenido normativo del artículo 26 de la Convención Americana me referiré en el apartado 3.2, cuando sean objeto de análisis, la mencionada norma así como el artículo 25. Por lo pronto es importante hacer énfasis en puntos meramente conceptuales.

Hablar de derechos económicos, sociales y culturales –en adelante DESC- bajo el lente del derecho internacional de los derechos humanos, es intentar articular claridades conceptuales que podrían contraponerse si no se saben interpretar. De un lado, la noción de derechos humanos traída desde el ámbito internacional como consecuencia de hechos muy importantes que marcaron el siglo XX; y de otro lado, un concepto de derechos sociales como derechos a prestaciones positivas del Estado que han sido consagrados en un orden jurídico nacional y que han sido reconocidos como derechos constitucionales con carácter fundamental¹¹². Sin embargo, y desde un punto de vista del principio de legalidad, los derechos humanos también podrían ser vistos como condicionantes políticos de la conducta humana en la medida en que sólo en los órganos políticos del Estado, se resuelve qué es y qué no es

¹¹² ARANGO RIVADENEIRA, RODOLFO, “Justiciabilidad de los Derechos Sociales Fundamentales en Colombia. Aporte a la construcción de un *Ius Constitutionale Commune* en Latinoamérica”. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

una conducta ilícito. La profesora Pinto¹¹³ sostiene una tesis similar al indicar que la noción de derechos humanos *“responde a la decisión política de trato que el Estado dé a sus nacionales y, en general, a todas las personas bajo su jurisdicción es una cuestión que interesa a la comunidad internacional de Estados”*.

Visto lo anterior, podría entonces demostrarse que los derechos económicos, sociales y culturales hacen parte de los derechos humanos¹¹⁴. Los mismos nacen en la dignidad de la persona humana y entre ellos se podrían destacar los derechos a la alimentación, a la subsistencia¹¹⁵, la salud, la educación, el trabajo, y la seguridad social. Sin embargo, en todos los sistemas internacionales el avance en cuanto a la protección de los mismos ha sido sensiblemente menor que el de los derechos civiles y políticos. Así mismo la discusión de si son derechos exigibles, justiciables o reclamables como lo son éstos, no es un debate sencillo. Al respecto el profesor Salvioli expresa¹¹⁶:

“(...) si bien el sistema interamericano no posee un marco normativo óptimo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, cabe señalar que existe una base jurídica suficiente en los diferentes instrumentos, que pudieron ser utilizados con mayor profundidad

¹¹³ PINTO, MÓNICA (2004). “Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano”. San José de Costa Rica: Lecciones impartidas en el XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.

¹¹⁴ Véanse: “Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 6 de junio de 1986”, y “Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el área de los DESC del 28 de septiembre de 2011”.

¹¹⁵ En nuestro caso véanse: CORTE CONSTITUCIONAL, “Sentencias T – 124 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T – 380 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz”. Ob. Cita.

¹¹⁶ SALVIOLI, FABIÁN (2004). “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos”. San José de Costa Rica: IIDH.

por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos a efectos de la tutela de aquellos. La interpretación de un sistema de derechos humanos tiene como piedra angular el "principio pro persona" y la armonización hermenéutica del conjunto de instrumentos aplicables a cada situación, apoyándose y complementándose mutuamente siempre en la dirección más favorable a la persona humana”.

En consecuencia, resulta necesario promover una cultura de cumplimiento de obligaciones internacionales que propicie a su vez, una amplia defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, y que sirva para hacer efectivo el valor moral de las normas de derechos humanos.

3.2 Contenido Normativo de los artículos 25 y 26 de la Convención Americana y su Protección Judicial: todos los derechos humanos, ya sean civiles y políticos, económicos, sociales o culturales, se encuentran íntimamente ligados entre sí, ya que éstos son indivisibles tal y como lo establece el Preámbulo del Protocolo de San Salvador. Como se anunció líneas atrás, los artículos 25 y 26 de la Convención Americana son el fundamento jurídico sometido a estudio, en aras de establecer lo anunciado en el título introductorio. Con el fin de explicar el alcance de estos 2 artículos revisaremos algunas sentencias proferidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia.

i. Artículo 25:

El artículo 25 de la Convención Americana establece el deber estatal de crear un recurso sencillo, rápido y efectivo para la protección y garantía de los

derechos humanos. Así, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹¹⁷ han comenzado a delinear estándares en relación con los alcances de tal obligación en materia de derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 25 convencional señala:

“Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

El SIDH ha reconocido que la noción de *efectividad* que surge del artículo 25 de la Convención, requiere que las herramientas judiciales disponibles incluyan medidas procesales como las provisionales o cautelares y, en general, recursos judiciales sencillos y rápidos para la tutela efectiva de derechos, con miras a impedir que las violaciones se prolonguen en el tiempo. Lo anterior, aun cuando la determinación acerca del fondo de la cuestión, requiera de un período temporal más extenso. En virtud de la especial naturaleza de estos recursos y de la necesidad y urgencia con la que deben actuar, la Comisión

¹¹⁷ En adelante SIDH.

Interamericana de Derechos Humanos¹¹⁸ ha señalado ciertas características básicas que éstos deben presentar a fin de ser considerados *idóneos*: a) que se trate de recursos sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes; b) que se cuente con la posibilidad de acceder a instancias judiciales federales o nacionales ante la sospecha de parcialidad en la actuación de los órganos locales; c) que se garantice una legitimación activa amplia; d) que puedan tramitarse como recursos individuales e igualmente como acciones cautelares colectivas (para proteger a un grupo determinado o determinable conforme a ciertos parámetros, afectado o bajo situación de riesgo inminente); y e) que se prevea la aplicación de medidas de protección en consulta con los afectados¹¹⁹.

Sobre el alcance del artículo 25 la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹²⁰ se ha pronunciado en múltiples ocasiones¹²¹ aclarando y enfatizando que el contenido de dicha regla, está constituido por varias obligaciones jurídicas. A continuación se sintetiza lo reiterado por la Corte:

¹¹⁸ En adelante CIDH.

¹¹⁹ OEA, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, (2007). “El acceso a la Justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. OEA/Ser.L/V/II.129.

¹²⁰ En adelante Corte IDH.

¹²¹ Al respecto véanse: Caso Gudiel Álvarez y Otros “Diario Militar” Vs. Guatemala, sentencia del 20 de noviembre de 2012; caso González y Otras “Campo Algodonero” Vs. México, sentencia del 16 de noviembre de 2009; caso Masacre de la Rochela Vs. Colombia, sentencia del 11 de mayo de 2007; caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador, sentencia del 1 de marzo de 2005; caso Hilarie, Constantine y Benjamin y Otros Vs. Trinidad y Tobago, sentencia del 21 de junio de 2002; caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, sentencia del 31 de agosto de 2001; caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, sentencia del 21 de agosto de 2001.

- La inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos en la Convención, constituyen una trasgresión a la misma por parte del Estado.
- El Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de las autoridades judiciales.
- No basta con la existencia jurídica del recurso. Poco interesa si está consagrado legal o constitucionalmente, o si es formalmente admisible, lo que debe garantizarse es que se lo suficientemente idóneo para remediar una eventual violación de derechos humanos.
- El hecho de que en el ámbito interno se profieran sentencias por responsabilidad administrativa o civil con el objeto de subsanar una violación a derechos humanos, no quiere decir que se cumpla con los estándares previstos en la Convención Americana, pues éstos solo se cumplen en la medida en que los procesos internos permitieron garantizar un pleno acceso a la justicia.
- El deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado y éste se asume como un deber jurídico por parte del Estado. No investigar en debida forma deriva en impunidad y ésta a su vez, fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos. La obligación de investigar es una medida positiva que los Estados deben adoptar para garantizar los derechos garantizados en la Convención.

- El derecho de acceso a la justicia debe asegurar a las presuntas víctimas el conocer la verdad y la ejecución de sanciones a todos los responsables. Todo ello en un tiempo razonable pues en caso contrario, puede llegar a constituir por sí misma, una violación de las garantías judiciales.

Pero ¿cuál es la razón para que la protección judicial y el acceso a un recurso judicial efectivo tengan relación con políticas públicas como garantías?¹²² En primer lugar porque el derecho de acceder a la justicia debe estar desprovisto de todo obstáculo económico y financiero con el fin de garantizar derechos sociales. De lo contrario, quien no disponga de los recursos económicos suficientes no podría ser escuchado ante Tribunal competente. Este primer elemento de acceso, a su vez comprende las siguientes obligaciones internacionales¹²³: i) proveer servicios de asistencia jurídica gratuita, ii) asumir los costos operativos del proceso, la localización de los tribunales y el derecho a acceder a la justicia materialmente; iii) deben eliminarse todas las situaciones de exclusión para acceder a la justicia por parte de algunos grupos sociales. De esta manera, numerosas cuestiones vinculadas con el efectivo acceso a la justicia resultan asuntos de inestimable valor instrumental para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

¹²² OEA, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2007), “El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. OEA/Ser.L/V/II.129.

¹²³ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1990), Opinión Consultiva No. 11/90.

En segundo lugar, porque debe asegurarse un debido proceso como garantía de derechos sociales, tanto en sede administrativa como en sede judicial. Este segundo elemento de acceso implica que: i) en cuanto al debido proceso administrativo debe existir claridad que la discrecionalidad estatal en cuanto, debe respetarse la representación judicial, debe haber notificación previa a la existencia del proceso, debe garantizarse la publicidad de la actuación administrativa, su decisión debe ser fundada, y siempre debe garantizarse la revisión judicial de las decisiones administrativas; ii) en cuanto al debido proceso judicial debe garantizarse la igualdad de armas entre las partes, debe contarse con una decisión fundada sobre el fondo del asunto, y debe garantizarse un plazo razonable para adoptar dicha decisión.

Finalmente, es claro que existe una relación directa entre la idoneidad de los recursos judiciales disponibles y la posibilidad real de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la jurisprudencia del SIDH ha trazado un estrecho vínculo entre los alcances de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Dicho de otra forma, sin la idoneidad de recursos judiciales que permitan la satisfacción de los DESC, no sería posible la exigibilidad judicial de políticas públicas en virtud del artículo 25 convencional. Pero tal y como lo ha señalado la jurisprudencia de la misma Corte IDH, los artículos 8 y 25 no pueden leerse de forma aislada. Por el contrario, los mismos son el bastión de justiciabilidad a partir del cual se

construye el acceso sobre políticas públicas que permiten en el ejercicio de los DESC.

De esta manera, se evidencian los mayores alcances que los órganos del SIDH le han reconocido a la garantía prevista en el artículo 25, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva a los derechos consagrados en la Convención.

ii. Artículo 26:

Ahora bien, el artículo 26 es la norma más importante en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales concierne. Sin reconocer ningún derecho de manera concreta, consagra una obligación internacional catalogable como obligación *erga omnes*¹²⁴ por dos razones: i) se adquiere ante toda la Comunidad Internacional, y, ii) incorpora valores esenciales para la Comunidad Internacional, siendo éste el rasgo que justifica que todos los Estados tengan un interés jurídico en su cumplimiento¹²⁵. Dicha obligación es justamente la de *progresividad*. Este artículo constituye precisamente el eje transversal de este capítulo:

¹²⁴ Literalmente de la expresión latina “respecto de todos o frente a todos”. Utilizada en derecho para referirse a la aplicabilidad de una norma. Erga Omnes se puede referirse a los efectos de una decisión o de una norma, sin embargo, también puede referirse al carácter de cumplimiento que tiene una obligación pactada por los Estados parte en una Convención, Tratado o Pacto. Las obligaciones Erga Omnes fueron reconocidas por primera vez por la Corte Internacional de Justicia en la decisión de “Barcelona Traction”, Caso Bélgica Vs. España del 5 de febrero de 1970 en el párrafo 33.

¹²⁵ REY CANTOR, ERNESTO y REY ANAYA, ÁNGELA MARGARITA (2008). “Medidas Provisionales y Medidas Cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Bogotá: Edit. Temis.

“Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

La Convención Americana que entró en vigor desde el 18 de julio de 1978, consagró veintitrés artículos para la protección de los derechos civiles y políticos, y reservó únicamente dos disposiciones para los DESC, los artículos 26 y 42. No obstante, en el Pacto de San José también se encuentran algunos derechos que tienen notorias implicaciones económicas y sociales, y que forman parte de otros instrumentos internacionales que protegen los DESC. De manera concreta nos referimos a los derechos como: la propiedad, la asociación, la familia y los derechos del niño, contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el propio Protocolo de 1988. A diferencia de los instrumentos convencionales sobre derechos civiles y políticos, los DESC son considerados como objetivos programáticos de desarrollo social y económico¹²⁶.

Con la finalidad de concretar el contenido de la obligación *erga omnes* contenida en el artículo 26, analizaremos dos aspectos antes de revisar la jurisprudencia de la Corte IDH sobre la materia: i) la obligación de progresividad

¹²⁶ CRAVEN, MATTHEW (1998). “Economic, Social and Cultural Rights. The Inter-American System of Human Rights”. New York: Clarendon Press – Oxford.

y ii) los derechos concretos protegidos por el artículo 26. Respecto del primero la Comisión Interamericana señaló en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, que¹²⁷: *“el principio del desarrollo progresivo establece que tales medidas se adopten de manera constante y que consistentemente promuevan la plena efectividad de esos derechos”*. Asimismo, la Comisión reiteró lo anterior en el Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú del año 2000¹²⁸: *“el carácter progresivo con que la mayoría de los instrumentos internacionales caracteriza las obligaciones estatales relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales implica para los Estados, con efectos inmediatos, la obligación general de procurar constantemente la realización de los derechos consagrados sin retrocesos. Luego, los retrocesos en materia de derechos económicos, sociales y culturales pueden configurar una violación, entre otras disposiciones, a lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana”*.

Aunque para la determinación de los derechos protegidos en virtud del artículo 26 de la Convención, se requiere acudir a normas como la Carta de la OEA de 1948 y a la reforma introducida por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 sobre cláusulas económicas, sociales y educacionales, las mismas quedaron en la Carta de 1948 en su capítulo VII como *Desarrollo Integral*. De la

¹²⁷ OEA, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, (1997), “Primer Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Ecuador. /Ser.L/V/II.96.

¹²⁸ OEA, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, (2000), “Segundo Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Perú. /Ser.L/V/II.106.

misma forma, el Protocolo de San Salvador de 1988 constituye el instrumento internacional por excelencia, para la plena defensa de los DESC ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Entre los derechos cuya progresividad se protege de conformidad con el artículo 26 Convencional se encuentran: el derecho al trabajo y todas las garantías que del mismo se desprenden (condiciones justas, equitativas y satisfactorias, salarios justos, libertad sindical, huelga, seguridad social), derechos a la salud, educación, alimentación y subsistencia, conformación y protección de la familiar, acceso a la cultura y sus beneficios científicos y tecnológicos; protección de grupos vulnerables como niños, ancianos y minusválidos, entre otros.

Para algunos¹²⁹ existen dos antecedentes previos al que es considerado el primer caso contencioso frente al artículo 26; “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Esos dos antecedentes son catalogados como tal por los pronunciamientos que la Corte hizo sobre los DESC, más no porque se hubiera referido al artículo 26 propiamente. En primer lugar la sentencia de reparaciones y costas en el caso Aloeboetoe Vs. Surinam¹³⁰, sobre hechos sucedidos el 31 de diciembre de 1987 en los que las fuerzas armadas asesinaron 7 ciudadanos de Suriname de origen cimarrón (*maroons*), después de haberlos sometido tratos degradantes.

¹²⁹ VENTURA ROBLES, MANUEL E. (2004) “Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales”. San José de Costa Rica: Revista IIDH.

¹³⁰ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1991 y 1993), “sentencia de fondo de 4 de diciembre” y “sentencia de reparaciones 10 de septiembre”.

La Corte al momento de establecer las reparaciones pertinentes, tuvo que realizar un estudio de carácter antropológico sobre la Comunidad de los *maroons*. Al momento de estimar las reparaciones, tomó en consideración la estructura familiar de éstos a la cual pertenecen los *saramacas*, tribu de las víctimas, y que es esencialmente matriarcal, en la cual es frecuente la poligamia. Además, la Corte tuvo en cuenta que el cuidado de los miembros de la familia estaba a cargo de un grupo comunal que sigue la línea materna, lo que debió ser considerado para determinar a cuáles familiares indemnizar¹³¹.

El segundo antecedente lo constituye la sentencia del caso Baena Ricardo y Otros Vs. Panamá¹³² con ocasión del despido arbitrario de 270 servidores públicos y la falta de un debido proceso que amparara sus reclamos. La Corte se vio en la necesidad de estudiar en detalle los alcances de los derechos sindicales, los cuales se encuentran regulados en el artículo 8 del Protocolo de San Salvador. Concluyó que el Estado violó el derecho a la libertad de asociación y el principio de irretroactividad de la ley, debido a que la ley que justificaba el despido de los trabajadores fue emitida 15 días después de los hechos que dieron origen al caso.

¹³¹ En igual sentido procedió en el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua en sentencia del 31 de agosto de 2001. La Corte debió tomar en consideración los valores, usos y costumbres de la comunidad. Particularmente se refirió al concepto de propiedad en las comunidades indígenas, aludiendo al hecho que entre aquéllos existe una tradición comunitaria respecto a su forma de propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad.

¹³² OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, (2001) “Sentencia de fondo, reparaciones y costas del 2 de febrero”.

Resulta oportuno entonces analizar en orden cronológico los más notados ejemplos de casos contenciosos en relación al artículo 26 convencional:

- Año 2003. Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú¹³³: es el primer caso en el cual la Comisión y los representantes de las víctimas alegaron directamente la afectación del artículo 26 de la Convención. Los hechos que motivaron la presente demanda se originaron en la modificación del régimen de pensiones que los 5 peticionarios que venían disfrutando conforme a la legislación peruana hasta 1992, y que por el incumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional del Perú que ordenaron a órganos del Estado peruano pagar a los pensionistas una pensión por un monto calculado de la manera establecida en la legislación vigente para el momento en que éstos comenzaron a disfrutar de un determinado régimen pensionario. En esa ocasión, la Corte indicó que el artículo 26 convencional no se violentó por considerar que:

“147. Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁵⁸, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente.

148. Es evidente que esto último es lo que ocurre en el presente caso y por ello la Corte considera procedente desestimar la solicitud de

¹³³ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, (2003) “Sentencia de fondo, reparaciones y costas del 28 de febrero”.

pronunciamento sobre el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú, en el marco de este caso”.

Sin embargo, el voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez indicó:

“3. Progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales

A mi juicio, el tema no se resume en la mera existencia de un deber a cargo del Estado, que deberá orientar sus tareas en el sentido que esa obligación establece, teniendo a los individuos como simples testigos a la expectativa de que el Estado cumpla el deber que le atribuye la Convención. Esta constituye una normativa sobre derechos humanos, precisamente, no apenas sobre obligaciones generales de los Estados. La existencia de una dimensión individual de los derechos sustenta la denominada “justiciabilidad” de aquellos, que ha avanzado en el plano nacional y tiene un amplio horizonte en el internacional”. (Subraya por fuera del texto)

- Año 2004. Caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay¹³⁴: este caso versa sobre las condiciones de vida a que fueron sometidos todos los niños y adolescentes internos en el Instituto de Reeducción del Menor “Coronel Panchito López” entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001, y de aquellos internos que posteriormente fueron remitidos a las penitenciarías de adultos del país. Condiciones como el hacinamiento, la falta de higiene y de educación, así como la mala alimentación, representaron el mantenimiento de un sistema de detención contrario a los estándares internacionales respecto de la privación de la libertad de niños y adolescentes. Como consecuencia de la falta de prevención por parte del Estado se produjeron tres incendios en los que perdieron la vida 10

¹³⁴ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, (2004) “Sentencia de excepciones preliminares fondo, reparaciones y costas del 2 de septiembre”.

personas y otras más resultaron heridas. La Corte desestimó la violación del artículo 26 al señalar:

“255. En la presente sentencia la Corte ya ha realizado un análisis respecto de las condiciones referentes a la vida digna, salud, educación y recreación en las consideraciones respecto de los artículos 4 y 5 de la Convención, en relación con los artículos 19 y 1.1 de la misma y con el artículo 13 del Protocolo de San Salvador. Por ello, este Tribunal considera que no es necesario pronunciarse respecto del artículo 26 de la Convención”.

- Año 2005. Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay¹³⁵: los hechos se describen como la falta de garantía el derecho de propiedad ancestral de esta comunidad indígena, ya que desde 1993 se encontraría en tramitación la solicitud de reivindicación territorial, sin que se hubiera resuelto satisfactoriamente. La Comisión solicitó la utilización del artículo 26 mediante su interpretación más no su aplicación, con el objeto de dotar de contenido a los derechos civiles y políticos de la Convención Americana que se consideraban vulnerados. El único razonamiento de la Corte al respecto fue en el siguiente sentido:

“163. En el presente caso, la Corte debe establecer si el Estado generó condiciones que agudizaron las dificultades de acceso a una vida digna de los miembros de la Comunidad Yakye Axa y si, en ese contexto, adoptó las medidas positivas apropiadas para satisfacer esa obligación, que tomen en cuenta la situación de especial vulnerabilidad a la que fueron llevados, afectando su forma de vida diferente (...) y su proyecto de vida, en su dimensión individual y colectiva, a la luz del corpus juris internacional existente sobre la protección especial que requieren los miembros de las comunidades indígenas, a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la Convención, en relación con el deber general de garantía contenido en el

¹³⁵ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2005), “Sentencia de fondo, reparaciones y costas”.

artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma (...)”.

- Año 2006. Caso Acevedo Jaramillo y Otros Vs. Perú¹³⁶: se trata del incumplimiento de sentencias emitidas entre 1996 y 2000 proferidas por Jueces de la ciudad de Lima, la Corte Superior de Justicia de Lima y el Tribunal Constitucional del Perú por vía de acción de amparo. En dichas sentencias se ordenó a la municipalidad de Lima el reintegro de los trabajadores -de ésta municipalidad- despedidos por no haber concurrido a las evaluaciones que convocadas o no haberlas superado quienes la presentaron. La Corte rechazó el análisis del artículo 26 aduciendo:

“285. La Corte no analizará la alegada violación al artículo 26 de la Convención porque ya se refirió a las graves consecuencias que tuvo el incumplimiento de las sentencias en el marco de los derechos laborales amparados en aquellas (supra párr. 278). (...)”

278. La Corte considera que las violaciones por el incumplimiento de sentencias declaradas previamente en este capítulo son particularmente graves, ya que implicaron que durante muchos años se afectaron derechos laborales amparados en las mismas. Estas afectaciones serán tenidas en cuenta por el Tribunal al pronunciarse sobre las reparaciones”.

- Año 2006. Voto razonado del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú¹³⁷: El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por el despido de 257 trabajadores del Congreso, así como por la indebida

¹³⁶ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006), “Sentencia de excepciones preliminares fondo, reparaciones y costas”.

¹³⁷ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006), “Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas”.

observancia de un debido proceso para cuestionar dicha situación. La Corte en un solo párrafo sin mayor análisis de fondo, rechazó la protección de los derechos conculcados a la luz del artículo 26 de la Convención considerando que las normas realmente violentadas fueron los artículos 8.1 y 25. Al respecto el Juez Cançado Trindade en voto razonado manifestó:

“7. En cuanto al insatisfactorio párrafo 136 de la presente Sentencia, que se equipara a la insatisfactoria redacción dada al artículo 26 de la Convención Americana (producto de su tiempo), me limito (...), a tan sólo reiterar mi entendimiento, expresado en numerosos escritos a lo largo de los años, en el sentido de que todos los derechos humanos, inclusive los derechos económicos, sociales y culturales, son pronta e inmediatamente exigibles y justiciables, una vez que la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos se afirman en los planos no sólo doctrinal sino también operativo, - o sea, tanto en la doctrina como en la hermenéutica y la aplicación de los derechos humanos”.

- Año 2009. Voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez en el Caso Acevedo Buendía y Otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú¹³⁸: En este caso, por primera vez la Corte se detuvo a realizar algunas precisiones acerca del alcance del artículo 26 de la Convención. Al respecto, recuerda que es plenamente competente para analizar violaciones de todos los derechos reconocidos en la Convención y, aplicando una interpretación sistemática, afirma que dado que el artículo 26 se ubica en la Parte I de dicho instrumento internacional, está sujeto también a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2. La Corte se refiere al contenido de la obligación de desarrollo progresivo de los DESC. Sobre este

¹³⁸ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009), “Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas”.

punto afirma que la obligación supone principalmente una “obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados”¹³⁹. El asunto concierne a la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento respecto de dos sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional del Perú que ordenaban nivelar las pensiones y restituir los montos adeudados por dicho concepto desde abril de 1993 hasta octubre de 2002 a los 273 miembros de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República del Perú; y aunque hasta el momento es la sentencia con mayor profundidad y estudio sobre el contenido y alcance del artículo 26, la Corte consideró que no se había probado el incumplimiento del mismo y por el contrario, endilgó responsabilidad únicamente por el incumplimiento de los artículos 25 y 21 de la Convención. Ahora bien. El Juez García Ramírez en voto concurrente aclaró:

“18. En el caso que ahora me ocupa, el Tribunal ha avanzado, hasta donde lo estimó practicable, en consideraciones relativas a los DESC. Desde luego, reafirmó su competencia -que debe quedar bien establecida- para pronunciarse en torno a posibles incumplimientos del artículo 26. Esta materia se halla en el ámbito de las cuestiones concernientes a la interpretación y aplicación de la Convención Americana, cuyo conocimiento y solución incumben a este Tribunal.

19. Al internarse en este espacio, la Corte trajo a cuentas diversos pasos en la regulación interamericana de la materia, tomando en cuenta el proceso normativo que condujo a la formulación del artículo 26 y a su emplazamiento en el conjunto de la Convención, bajo el rubro de “derechos protegidos”. No se trata solamente, pues, de expresiones programáticas que

¹³⁹ Párrafo 102.

induzcan políticas públicas, sino de fórmulas normativas que determinan el sentido y el contenido de esas políticas, de las disposiciones en las que éstas se expresan y de los actos en que unas y otras se concretan.

(...)

21. La Corte entiende que es reclamable o exigible la observancia del artículo 26 - norma imperiosa, no solo sugerencia política- ante instancias llamadas a pronunciarse sobre ese extremo, en el marco del Derecho interno o en el ámbito externo, conforme a las decisiones constitucionales y a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado. (...)”.

(Subraya por fuera del texto)

Podemos inferir, en principio, que la jurisprudencia sobre derechos económicos, sociales y culturales, en asocio con el Protocolo de San Salvador, no han tenido un escenario preponderante en las decisiones de Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por el contrario, son escasos los pronunciamientos en los cuales la Corte ha construido argumentos en relación al artículo 26 de la Convención Americana. Fue un voto concurrente del caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú en 2003, con el que se comienza a elaborar una tesis sobre la *justiciabilidad* de los DESC en el SIDH. Y aunque el caso Acevedo Buendía y Otros Vs. Perú en 2009 no inclinó la balanza por la protección del artículo 26 convencional, el mismo Juez en voto concurrente deja abierta la puerta para el reclamo judicial de los DESC en presencia de políticas públicas dirigidas a satisfacer el pleno ejercicio y goce de estos derechos.

3.3 ¿Cómo puede la Corte intervenir en la revisión de Políticas

Públicas?: Es evidente que la Corte IDH, como máximo órgano del continente en la materia, juega un papel fundamental en la protección de los DESC. Sin embargo, el Tribunal Internacional no ha desarrollado hasta el momento su

máxima potencialidad en este aspecto. Se debe avanzar decididamente en la comprensión y determinación de violaciones autónomas a éstos derechos, sin tener que argumentar que estas violaciones se subsumen en la vulneración de los derechos civiles y políticos y que por lo tanto, no ameritan un pronunciamiento adicional e independiente, como ha ocurrido. Existe para ello base jurídica suficiente, tanto en el artículo 26 convencional, conjugado con la Carta de la OEA, la Declaración Americana y el mismo Protocolo de San Salvador.

Visto lo anterior, y particularmente los argumentos esgrimidos en el voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez, en el caso Acevedo Buendía y Otros Vs. Perú, es necesario incluir una tesis a partir de la cual sea jurídicamente sostenible, dar un trato similar, de un lado, a los derechos económicos, sociales y culturales, y de otro a las políticas públicas dirigidas a satisfacer la garantía y goce de estos derechos. Cuando se habla de trato similar, nos referimos a que las políticas públicas sean objeto de protección jurídica concebidas como garantía, y como consecuencia de ello, sean judicialmente reclamables y exigibles. Dicho de otra forma, es establecer un tipo de inescindibilidad –como se dijo líneas atrás- entre los DESC y la fórmula administrativa que permite su ejercicio exigible a través del artículo 25, en aras de permitir que la obligación internacional de *progresividad* consagrada en el artículo 26 convencional se cumpla como obligación *erga omnes*.

En ese orden de ideas, la estrategia conocida más acertada y dirigida a construir un marco político normativo para la realización de derechos sociales, cuya concreción requiere medidas a largo plazo es la categoría de los *metaderechos*¹⁴⁰ introducida por Amratya Sen¹⁴¹. El *metaderecho* es definido por Sen como los derechos a exigir políticas necesarias para la realización de un derecho que conlleva obligaciones correlativas. De esta forma se conecta la responsabilidad política por el incumplimiento en la adopción, diseño y ejecución de medidas, con la idea de la exigibilidad directa ante el incumplimiento grave¹⁴². Dicho de otra forma, el *metaderecho* es el derecho a tener una política pública clara que permita la realización progresiva de derechos como salud, seguridad social o educación.

Tomando entonces el concepto de *progresividad* contenido en el artículo 26 de la Convención y la categoría de *metaderechos*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tendría una herramienta no solo nueva sino también novedosa, que le permitiría en los casos contenciosos que sean sometidos a su conocimiento y que pertenezcan a una estirpe jurídica en los que deban resolverse asuntos sobre el capítulo III de la Convención Americana, es decir, asuntos como los acá analizados, una tesis jurídicamente válida con la que

¹⁴⁰ De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, el prefijo meta proviene del griego μετα-. Significa “junto a”, “después de”, “entre”, “con” o “acerca de”. También puede significar “que trasciende”, “que abarca”, o “más allá”.

¹⁴¹ SEN, AMARTYA (1982). “The right not to be hungry. Rights and Metarights”. Inglaterra: University of Oxford. Traducción de Evelardo Lamprea Montealegre. “El derecho a no tener hambre”. Universidad Externado de Colombia, Estudios de Filosofía y Derecho N°3. Bogotá. 2002.

¹⁴² ARANGO RIVADENEIRA, RODOLFO (2002). “Derechos, constitucionalismo y democracia”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

podría intervenir en la regulación de los DESC con mayor profundidad, y su inseparable relación con las políticas públicas que los satisfagan.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En la construcción de una definición sobre los derechos económicos, sociales y culturales, podría concluirse que los mismos no son normas que establezcan obligaciones objetivas a los poderes públicos, en particular al legislador para que los desarrolle progresivamente. Por el contrario son verdaderos derechos públicos subjetivos en cabeza de sus individuos quienes pueden exigirlos en forma inmediata ante el juez convencional. Evidentemente, su exigibilidad depende de aspectos como: la definición de los DESC ante el SIDH, el desarrollo que éstos deben comenzar a tener en la jurisprudencia de la Corte, donde tal y como se ha dicho, debe abordarse su trasgresión de una forma autónoma, que amerite un análisis absolutamente independiente de los derechos civiles y políticos, y cuya trasgresión se proclame independientemente si éstos últimos son o no vulnerados. He allí su autonomía y su verdadero concepto como derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

La Convención Americana establece: a) una obligación estatal de crear un recurso sencillo y rápido, primordialmente de carácter judicial, para la tutela de “*derechos fundamentales*” contenidos en la Convención, en la Constitución o en la ley; b) exige que el recurso sea efectivo; c) estipula la necesidad de que la víctima de la violación pueda interponerlo; d) exige al Estado asegurar que el recurso será considerado; e) señala que el recurso debe poder dirigirse aún contra actos cometidos por autoridades públicas, por lo que el recurso también

es susceptible de ser dirigido contra actos cometidos por sujetos privados; f) compromete al Estado a desarrollar el recurso judicial; y, g) establece la obligación de las autoridades estatales de cumplir con la decisión dictada a partir del recurso.

La justiciabilidad y la aplicación internas de la Convención Americana y del Protocolo de San Salvador y otras normas internacionales que consagran los derechos económicos, sociales y culturales están siempre presentes en los debates sobre los conceptos básicos de esos derechos¹⁴³. Esas dos cuestiones se vinculan estrechamente al derecho a disponer de recursos eficaces que ostentan las personas que aleguen haber sufrido violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales. Por mucho tiempo se ha discutido la justiciabilidad de los DESC. En muchos aspectos, ello ha impedido que esos derechos alcancen su verdadera estatura jurídica. Algunas de las cuestiones jurídicas que rodean a la justiciabilidad son complejas, pero se observa un rápido aumento de la aceptación internacional de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, debido, sobre todo, a la frecuencia con que se presentan denuncias relativas a la vulneración de esos derechos ante los tribunales nacionales de muchos Estados.

¹⁴³ En Colombia, ha sido la Sección Tercera del Consejo de Estado quien en varios casos sometidos a su control jurisdiccional, ha optado por la aplicación prevalente de estos instrumentos internacionales en casos en los cuales, el no hacerlo, se incurriría en una negación al acceso a la justicia. Ejemplo: Mediante auto del 17 de septiembre 2013 el Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gomboa dispuso revocar el auto proferido el 2 de mayo de 2012 por la Subsección B, Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que rechazó la demanda por caducidad de la acción pues los hechos alegados datan de 1985 en el caso de la Toma del Palacio de Justicia. Radicado: 2500023 26 000 2012 – 00537 01 (45092).

Un obstáculo importante para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales es la falta de mecanismos judiciales adecuados para su tutela. Las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido pensadas, tradicionalmente, para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos. La falta de recursos adecuados y efectivos en el orden jurídico interno de los Estados para tutelar los derechos económicos, sociales y culturales, vulnera las normas de los instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran el derecho de acceder a tales recursos, y en consecuencia, a aquellos derechos.

Debe considerarse más adecuado para el éxito de la comprensión y aplicación del artículo 26, optar por una lectura que, por un lado, reconozca el carácter vinculante de esta disposición así como su contenido *erga omnes* y que, por el otro, se acerque al contenido real de la obligación adoptada en lo relativo a los derechos que se encuentran protegidos. Tal y como lo indicara en voto concurrente razonado el Juez Sergio García Ramírez, este tema resulta novedoso para la jurisdicción interamericana. En diversos casos, la Corte ha examinado derechos civiles que lindan con cuestiones económicas, sociales y culturales, pero aún no ha tenido la oportunidad de entrar de lleno en esta última materia, por sí misma, y antes de proferirse la sentencia del caso “Cesantes y Jubilados de la Contraloría del Perú”, tampoco se había pronunciado acerca del sentido que posee la denominada *progresividad* de los derechos económicos, sociales y culturales que contempla el artículo 26

convencional. Aunque si bien en aquella sentencia hubo un mejor análisis, aún hay mucho por discutir, como por ejemplo, aplicación de la cláusula de *progresividad* en el caso de los grupos desprotegidos o vulnerables.

De lo anterior se colige que la utilización del artículo 26 es algo limitada en el trabajo de la Corte. Sin embargo, esta disposición ofrece posibilidades más amplias de protección que pueden explotarse en la medida en que los casos que lleguen a su conocimiento, se sustente su vulneración argumentando en debida forma, el contenido estricto de los DESC para no obtener una decisión que se limite a pronunciarse sobre la relación del artículo 26 y los derechos civiles y políticos. Por el contrario, sea una decisión en la que se señale de manera directa la violación a los derechos económicos, sociales y culturales.

Una alternativa para llevar a que la Corte se pronuncie sobre políticas públicas y su relación con los DESC es la siguiente: en primer lugar debe determinarse un grupo social vulnerable, que por décadas ha sido no solo marginado del acceso a la justicia, sino que sus condiciones actuales de vida son inconstitucionales al tiempo que lo son contrarias a la Convención Americana, por ejemplo: i) la población carcelaria en condiciones de hacinamiento¹⁴⁴, ii) condiciones de abandono y derechos de la tercera edad¹⁴⁵, y, iii) derechos laborales de trabajadora sexual¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Al respecto véanse: COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2013), “Sentencia T – 815 y 861”. M.P. Alberto Rojas Ríos. Bogotá.

En segundo lugar debe individualizarse de manera concreta quiénes son los titulares los derechos sociales, económicos y culturales que están siendo conculcados. Cuando decimos *individualizar* nos referimos a que sean sujetos determinables quienes pretenden reclamar el resarcimiento a sus derechos sociales, económicos y culturales, no a que dicha vulneración se predica de sus derechos civiles y políticos. En tercer lugar, en las condiciones fácticas que se argumentan debe incluirse la ausencia de una política pública clara que permita la satisfacción de algún derecho social, económico y cultural protegido por la Convención Americana y el Protocolo Adicional, o que aun existiendo, sea ineficaz, ya sea porque fue mal concebida, no se formuló en debida forma, o su implementación no responde al problema social objeto de solución.

En cuarto lugar debe aclararse –en el caso concreto- que la Corte IDH sí tiene competencia en virtud de la materia para pronunciarse en principio, no sobre políticas públicas como un derecho humano, sino como una garantía protegida convencionalmente. Pues de lo contrario la satisfacción de los DESC no sería posible en el Estado Parte. Dicho de otra forma, la violación a los derechos, sociales, económicos y culturales alegada en un caso contencioso, debe presentarse como la inexistencia de políticas públicas que los garantizan, o como la inoperancia de las que existen que en nada impiden su trasgresión.

¹⁴⁵ Al respecto véase: COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2013), “Sentencia T – 658”. M.P. María Victoria Calle Correa. Bogotá.

¹⁴⁶ Al respecto véase: COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2010), “Sentencia T – 629”. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá.

Finalmente en el caso del desplazamiento forzado, podríamos indicar lo siguiente¹⁴⁷. La identificación en quienes recae este problema estructural está clara. Pero la individualización de los titulares de derechos sociales, económicos y culturales no lo estaría, a efectos de presentar una petición individual ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Sin embargo la solución no representa mayor adversidad. De toda la población desplazada actual podrían destacarse cuatro grupos en los que se encuentran las personas con mayor grado de vulnerabilidad¹⁴⁸ y que requieren mayor protección por parte del Estado, en términos de respuesta inmediata: i) mujeres cabeza de familia, ii) menores discapacitados o víctimas de enfermedades terminales, iii) comunidades indígenas y afrodescendientes, y, iv) adultos mayores.

En estos cuatro casos hay un derecho civil protegido convencionalmente: derecho a la propiedad privada, que puede representar por antonomasia, el derecho de mayor vulneración en cuanto a población desplazada. Ello por

¹⁴⁷ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006). Es importante señalar que en la sentencia del caso Masacres de Ituango Vs. Colombia, la Corte dijo lo siguiente: “401. Asimismo, la Corte valora los siguientes proyectos y políticas públicas adelantados por el Estado como otras formas de reparación de los cuales el Estado informó en el proceso: Proyecto de Política Pública de Lucha Contra la Impunidad por Violaciones de los Derechos Humanos y D.I.H.; política pública sobre desplazamiento y protección a testigos; y Plan de acción para la población en situación de desplazamiento implementado en virtud de la Sentencia de la Corte Constitucional T- 025 de 2004”. En el mismo caso, señaló como medida de satisfacción y garantía de no repetición lo siguiente: “e) Programa de Vivienda. 407. Dado que algunos de los habitantes de La Granja y El Aro perdieron sus viviendas como consecuencia de los hechos del presente caso (supra párr. 125.81), este Tribunal considera que el Estado debe implementar un programa habitacional, mediante el cual se provea de vivienda adecuada²⁸⁰ a aquellas víctimas sobrevivientes que perdieron sus casas y que así lo requieran. El Estado debe desarrollar este programa dentro de un plazo que no excedará (sic) cinco años, a partir de la notificación de la presente Sentencia”. Págs. 139 y 141.

¹⁴⁸ No pretende indicarse que las demás personas en condición de desplazamiento forzado, no requieran atención humanitaria y soluciones concretas prontas. Esta tragedia social afecta a millones de desplazados. Estos grupos solo se mencionan para efectos académicos.

cuanto el desplazamiento supone la separación física del lugar que se habita. Dicho de otra forma, de la coacción ejecutada sobre las personas que se pretende desplazar, resulta evidente que le son violados múltiples derechos y aunque en unos y otros casos dependerá de la situación concreta, qué derechos son objeto de violación, siempre le es violado su derecho a la propiedad. Es por ello que se considera que el primer derecho violentado es el de la propiedad, pero no por imposiciones jurídicas, sino porque el devenir fáctico de las circunstancias. Aunque más adelante este punto será aclarado mediante ejemplos en los casos contenciosos concretos analizados en este trabajo, si puede indicarse que la anterior afirmación tiene correspondencia en la medida en que concurren tres cosas en los eventos del desplazamiento forzado: i) hay intimidación, terror o coacción como medio, ii) hay pérdida de la tierra y de la vivienda; y, iii) la pérdida del hogar.

Así mismo los derechos sociales, económicos y culturales convencionales de mayor trasgresión son: derecho a la salud, derecho a la alimentación, derecho a la educación, derecho a la constitución y protección de la familia, derechos de la niñez; y, especial protección a los ancianos, habitantes de la calle¹⁴⁹ y a los minusválidos. En cualquiera de éstas situaciones fácticas la Corte IDH podría pronunciarse de fondo en relación a los DESC, pero el interrogante que surge es: ¿Por qué si en algunos casos existen políticas de

¹⁴⁹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2013), “Ley 1641, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones”. En Diario Oficial No. 48.849 de 12 de julio de 2013. Bogotá.

gobierno dirigidas a satisfacer derechos como la salud, la educación o la especial protección de mujeres¹⁵⁰, ancianos, enfermos terminales o discapacitados en condición de desplazamiento, las cifras de satisfacción de derechos son nulas y por el contrario las víctimas aumentan? Es probable que las políticas existentes sean insuficientes, ineficientes, inoperantes o inexistentes y que la Corte IDH pueda exigir que justamente el recurso adecuado y efectivo (en virtud del artículo 25) para garantizar los derechos es el diseño e implementación eficaz de dichas políticas públicas.

¹⁵⁰ COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013), “Decreto 1930, por el cual se adopta la política pública nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación”. Diario Oficial No. 48.910 de 11 de septiembre de 2013. Bogotá.

CAPÍTULO IV

**LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA
PROTECCIÓN DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO
FORZADO**

I. INTRODUCCIÓN

Este cuarto capítulo está dirigido a analizar cómo la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado de la protección de las personas en condición de desplazamiento forzado en aras de determinar, si dicha protección judicial se ha brindado en virtud de los artículos 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En primer lugar, haremos mención de todos y cada uno de los instrumentos jurídico-internacionales, que tanto en el Sistema Interamericano como en el Sistema Universal, propugnan por una protección a las víctimas de este fenómeno.

En un título siguiente, abordaremos la protección judicial que la Corte IDH ha otorgado a personas en condición de desplazamiento forzado en Colombia, auscultando los argumentos que ha tenido en cuenta para considerar el desplazamiento forzado, como una situación contraria a la Convención Americana. Con todo, el objetivo es determinar cuál ha sido y debe ser el rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la protección de personas en condición de desplazamiento forzado.

II. INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El desplazamiento forzado interno se ha convertido en una tragedia humanitaria, tal vez en una de las más grandes de nuestros tiempos; tragedia que a su vez ha creado un reto sin precedentes para la comunidad internacional. Desde la década de 1980, el desplazamiento forzado se ha erigido como un desafío de dimensiones humanitarias estratégicas y políticas para la agenda internacional¹⁵¹.

El profesor Roberto Carlos Vidal López¹⁵² sostiene que *“el desplazamiento interno es producido por múltiples causas involuntarias, de las cuales las más importantes por su incidencia contemporánea son las graves violaciones de Derechos Humanos y especialmente los ataques a la población civil en el marco de los conflictos armados regulados por el derecho de la guerra”*.

Así mismo, el presidente del CICR Jakob Kellenberger manifestó en 2007¹⁵³: *“(…) desplazarse no es sólo huir, es perderlo todo. (...) Las amenazas de muerte, los enfrentamientos, la muerte de familiares y el reclutamiento forzado de menores, han provocado un desplazamiento constante de la*

¹⁵¹ COHEN ROBERTA y DENG MADING, FRANCIS (1998). “Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement”, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

¹⁵² VIDAL LÓPEZ, ROBERTO CARLOS (2007). “Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo”. Bogotá: Edit. Pontificia Universidad Javeriana.

¹⁵³ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2007), “Colombia: desplazarse no es sólo huir, es perderlo todo”. En: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/other/colombia-press-article-050907.htm>

población civil en diferentes partes del país. Como consecuencia, millones de colombianos se ven sometidos a extremo sufrimiento y desamparo, padecen privaciones alimentarias, sanitarias, en vivienda, salud y educación, que afectan, de manera particularmente grave, a los más vulnerables, principalmente niños, mujeres, afrocolombianos e indígenas. El hecho de que más de la mitad de la población desplazada tenga menos de 18 años, tiene graves efectos en el desarrollo social y humano del país”.

Los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos así como del DIH, han tenido que edificarse desde la perspectiva de la violación masiva a los derechos humanos donde se incluyen asuntos tan sensibles como el abandono del territorio, vivir en condiciones de marginalidad e inclusive, el cómo lograr el restablecimiento de derechos del desplazado; ello obedece a que es una forma sumamente adecuada de darle visibilidad al desplazamiento como tragedia humanitaria y asumir la responsabilidad internacional que ello conlleva. Por esta razón, a continuación se presenta el contexto normativo, que tanto en el Sistema Interamericano como en el Sistema Universal de Derechos Humanos conforman, y se erige la protección internacional de las personas en condición de desplazamiento forzado.

2.1 Sistema Interamericano de Derechos Humanos: los instrumentos que componen la protección de los desplazados en el nivel interamericano son los siguientes:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948,
- Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969,
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" de 1988,
- Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994¹⁵⁴,
- Resolución de la Asamblea General AG/RES. 2667 (XLI-O/11) del 7 de junio de 2011 sobre Desplazados Internos, y
- Carta Social de las Américas de 2012 de Cochabamba – Bolivia.

2.2 Sistema Universal de Derechos Humanos: en los instrumentos que componen la protección internacional de los desplazados en este nivel, incluyendo el llamado “*soft law*”, encontramos los siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1976,
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976,
- Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1986¹⁵⁵,

¹⁵⁴ Adoptada por el "COLOQUIO INTERNACIONAL: 10 AÑOS DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS" (1994), San José de Costa Rica.

- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986¹⁵⁶,
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, de 1989,
- Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1997¹⁵⁷,
- Principios Rectores de los Desplazados Internos o “Principios Deng” de 1998¹⁵⁸,
- Principios sobre la restitución de viviendas y el patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, o “Principios Pinheiro” de 2005¹⁵⁹,
- Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005, sobre el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005¹⁶⁰,

¹⁵⁵ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1987). Aunque datan del 2 al 6 de junio de 1986, fue adoptado por Naciones Unidas mediante documento: UN Document E/C4/1987/17.

¹⁵⁶ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1986), Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128.

¹⁵⁷ Definidos entre el 22 y 26 de 1997. “Aún cuando estos principios no han sido adoptados por la ONU como sí lo fueron los de Limburgo, sí han sido empleados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para evaluar informes estatales y para desarrollar las distintas observaciones generales del Pacto. Cf. ABRAMOVICH (Víctor) y COURTIS (Christian). Op. Cit. P. 69”. En RODRÍGUEZ RESCIA, VÍCTOR. “Los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano: Mecanismos para su protección”.

¹⁵⁸ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (1998). G.A. Res. 60/L.1, ¶132, U.N. Doc. A/60/L.1. En septiembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial en Nueva York reconocieron los Principios Rectores como “*un marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de sus países*”.

Aunque no son vinculantes, los 30 Principios, consistentes con y reflejo del derecho internacional humanitario, de derechos humanos y de refugiados por analogía, establecen una serie de derechos y garantías relevantes para la protección de los Desplazados en todas las etapas del desplazamiento. También contemplan la protección contra el desplazamiento arbitrario así como la protección y asistencia durante el desplazamiento, el retorno o el reasentamiento y la reintegración. Establecen que los Desplazados no deben sufrir Discriminaciones a causa de su desplazamiento, o por su raza, sexo, lengua, religión, origen social u otros.

¹⁵⁹ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005), E/CN.4/Sub.2/2005/17. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro.

¹⁶⁰ Párrafos 117, y 121 a 132.

- Resolución aprobada por la Asamblea General el 7 de marzo de 2006, sobre protección y asistencia para los desplazados internos,
- Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de marzo de 2006, sobre principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones,
- 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad de marzo de 2008¹⁶¹,
- “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas del 12 de enero de 2009¹⁶², e inclusive,
- Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 28 de septiembre de 2011¹⁶³.

Organizaciones como IDMC¹⁶⁴ señalan que los instrumentos dirigidos a la prevención del desplazamiento, también deben ser considerados como tal al margen de que sean concebidas al interior de cada Estado¹⁶⁵.

¹⁶¹ XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.

¹⁶² ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (2009), “Implementing the responsibility to protect”. A/63/677.

¹⁶³ Los Principios de Maastricht constituyen una opinión internacional de expertos, que reitera las normas de derechos humanos. Fueron expedidos el 28 de septiembre de 2011 por 40 expertos en derecho internacional de todas las regiones del mundo. No pretenden establecer nuevos elementos de las normas de derechos humanos. Por el contrario, los Principios de Maastricht aclaran las obligaciones extraterritoriales de los Estados teniendo como base el derecho internacional vigente.

Ahora bien. Es importante señalar que la Corte IDH no le asiste la competencia internacional para aplicar todos los instrumentos internacionales anteriormente mencionados. En principio la Corte da aplicación a todos los instrumentos propios del SIDH para este tipo de asuntos, estos son: i) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, ii) Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, iii) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" de 1988, iv) Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994, v) Resolución de la Asamblea General AG/RES. 2667 (XLI-O/11) del 7 de junio de 2011 sobre Desplazados Internos, y, vi) Carta Social de las Américas de 2012 de Cochabamba – Bolivia.

En segundo lugar y en cuanto a los instrumentos internacionales que hacen parte de los demás Sistemas Internacionales de Protección de Derechos

¹⁶⁴ Por sus iniciales en inglés: "Internal Displacement Monitoring Centre".

¹⁶⁵ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (2005), en el caso colombiano indicó en su informe *"Colombia's law no. 387 of 1997 (amended in 2000 and 2005) Law no. 387 establishes the Colombian state's primary responsibility to adopt measures to prevent forced displacement, and for the assistance, protection, socioeconomic consolidation and stabilisation of people internally displaced by violence. In line with international standards, the law sets out IDPs' rights both before and during displacement and in the context of durable solutions. It creates an institutional framework for addressing internal displacement, known as the National Comprehensive Assistance System for the Displaced Population. The system is comprised of a central coordinating council with planning and advisory tasks, including relevant ministries and high-level officials, and territorial councils to support the law's implementation at the local level. Other government entities also have specific responsibilities under the law. The central coordinating council is responsible for securing the necessary budget allocations. In 2004, the Constitutional Court reinforced this responsibility by stating that "from a constitutional point of view, it is imperative to appropriate the budget that is necessary for the full materialisation of the fundamental rights of displaced persons (...)"*. In Decree no. 173 of 1998, the Colombian government adopted the National Plan for Comprehensive Assistance to Populations Displaced by Violence, which aimed to improve implementation of law no. 387". National Instruments on Internal Displacement. A Guide to their Development.

Humanos, es importante señalar que la Corte tiene competencia consultiva sobre cualquier disposición de protección de derechos humanos de conformidad con el artículo 64 de la Convención Americana, pero únicamente en los términos en que la misma lo dijo en su Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982¹⁶⁶:

“LA CORTE ES DE OPINIÓN,

Primero

Por unanimidad que la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano.

Segundo

Por unanimidad

que, por razones determinantes que expresará en decisión motivada, la Corte podrá abstenerse de responder una consulta si aprecia que, en las circunstancias del caso, la petición excede de los límites de su función consultiva, ya sea porque el asunto planteado concierna principalmente a compromisos internacionales contraídos por un Estado no americano o a la estructura o funcionamiento de órganos u organismos internacionales ajenos al sistema interamericano, ya sea porque el trámite de la solicitud pueda conducir a alterar o a debilitar, en perjuicio del ser humano, el régimen previsto por la Convención; ya sea por otra razón análoga”.

¹⁶⁶ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1982), “Opinión Consultiva A OC-1/8 ‘Otros Tratados’ Objeto de la Función Consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por el Perú”. San José de Costa Rica.

III. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA Y LA PROTECCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Aunque existen antecedentes de peticiones individuales en materia de desplazamiento forzado que datan desde 1985¹⁶⁷, el primer caso en el que la Corte IDH imputó responsabilidad internacional a un Estado por hechos constitutivos de desplazamiento forzado interno tuvo que esperar 20 años, sin embargo no fue el primero. En efecto, el 15 de junio de 2005 se dictó sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas en el caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam por hechos ocurridos en 29 de noviembre de 1986¹⁶⁸.

Posteriormente, la segunda petición individual en la cual se alegó una situación de desplazamiento forzado, fue el caso de María Mejía Vs.

¹⁶⁷ OEA, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1985), “Resolución N° 12/85. Caso N° 7615 (Brasil)”.

¹⁶⁸ El 29 de noviembre de 1986 miembros de las fuerzas armadas de Suriname habrían atacado la comunidad N’djuka Maroon de Moiwana. Los soldados supuestamente masacraron a más de 40 hombres, mujeres y niños, y arrasaron la comunidad. Los que lograron escapar presuntamente huyeron a los bosques circundantes, y después fueron exiliados o internamente desplazados. Asimismo, a la fecha de la presentación de la demanda, supuestamente no habría habido una investigación adecuada de la masacre, nadie habría sido juzgado ni sancionado, y los sobrevivientes permanecerían desplazados de sus tierras; consecuentemente, serían incapaces de retomar su estilo de vida tradicional. Por estas razones, la Comisión señaló que, mientras que el ataque en sí era anterior a la ratificación de la Convención Americana por parte de Suriname y a su reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, la presunta denegación de justicia y el desplazamiento ocurrido con posterioridad al ataque constituían el objeto de la demanda.

Guatemala¹⁶⁹ por hechos en los que resultaron desplazados 39 miembros de la población *Parraxtut Segundo*, quienes por amenazas de los comisionados militares y los jefes de las PACs¹⁷⁰ tuvieron que refugiarse en oficinas y otros lugares fuera de su comunidad, lo cual violaba el derecho a la circulación y residencia.

Después del antecedente del caso de la Comunidad Moiwana de 2005, existen dos casos en los cuales la Corte IDH se pronunció sobre hechos que daban cuenta de desplazamiento forzado. En primer lugar, el caso *Chitay Nech y Otros Vs. Guatemala* cuya sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas se emitió el 25 de mayo de 2010¹⁷¹; y el caso de la Comunidad Indígena *Xákmok Kásek Vs. Paraguay* cuya sentencia de fondo reparaciones y costas fue proferida el 24 de agosto de 2010¹⁷².

3.1 Los Casos en contra del Estado Colombiano: la Corte ha proferido cinco sentencias contra el Estado de Colombia en las cuales se ha pronunciando sobre el fenómeno del desplazamiento forzado. A continuación se

¹⁶⁹ OEA, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1996), “Informe N° 32/96. Caso 10.553 Guatemala”.

¹⁷⁰ Patrullas de Autodefensa Civil.

¹⁷¹ El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Florencio Chitay Nech por parte de agentes estatales, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. Estos hechos derivaron en el desplazamiento forzado interno de su familia y en la afectación cultural de niños indígenas.

¹⁷² El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de los miembros de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek del Pueblo Enxet-Lengua, lo cual ha generado una amenaza a su supervivencia así como el desplazamiento de los mismos de sus territorios.

hará una relación cronológica de estos cinco casos, con la inclusión de un resumen fáctico y posteriormente se revisarán los principales argumentos de la Corte sobre el desplazamiento forzado.

i. Los Cinco Casos:

- Año 2005. Caso de la Masacre de “Mapiripán”¹⁷³: Los hechos del presente caso se iniciaron el 12 de julio de 1997 cuando un centenar de miembros de las AUC aterrizaron en el aeropuerto de San José de Guaviare en vuelos irregulares y fueron recogidos por miembros del Ejército sin exigirles ningún tipo de control. El 15 de julio de 1997, más de cien hombres armados rodearon Mapiripán por vía terrestre y fluvial. Al llegar a Mapiripán, los paramilitares tomaron control del pueblo, comunicaciones y oficinas públicas, y procedieron a intimidar a sus habitantes. Un grupo fue torturado y asesinado. La fuerza pública llegó a Mapiripán el 22 de julio de 1997, después de concluida la masacre y con posterioridad a la llegada de los medios de comunicación, cuando los paramilitares ya habían destruido gran parte de la evidencia física pues los cuerpos fueron lanzados al río Guaviare. Estos hechos provocaron el éxodo de cientos de personas.
- Año 2006. Caso de la Masacre de Pueblo Bello¹⁷⁴: Los hechos del presente caso sucedieron entre el 13 y 14 de enero de 1990. Un grupo de

¹⁷³ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2005), “Sentencia de fondo del 15 de noviembre”.

¹⁷⁴ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006), “Sentencia de fondo del 31 de enero”.

aproximadamente 60 hombres fuertemente armados, pertenecientes a una organización paramilitar llegaron al corregimiento de Pueblo Bello. Los paramilitares saquearon algunas viviendas y secuestraron a un grupo de personas, quienes finalmente fueron asesinados. Se interpusieron una serie de recursos a fin de que se inicien las investigaciones y se sancionen a los responsables, sin embargo no se tuvieron mayores resultados¹⁷⁵.

- Año 2006. Caso de las Masacres de Ituango¹⁷⁶: Los hechos versan la incursión de estructuras denominadas paramilitares o con la anuencia 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. A pesar de los recursos judiciales interpuestos, no se realizaron mayores investigaciones ni se sancionaron a los responsables. 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.

¹⁷⁵ En este caso, la Corte estimo sobre la violación del artículo 22 de la Convención lo siguiente: “225. La supuesta violación del artículo 22 de la Convención en perjuicio de los familiares de las personas desaparecidas y privadas de la vida, en razón del desplazamiento interno al que se vieron forzados, fue alegada por primera vez por los representantes durante la exposición de sus alegatos finales orales en la audiencia pública. (...) En atención a los principios de contradictorio, defensa y lealtad procesal, dicha facultad no los exime de presentarlos en la primera oportunidad procesal que se les concede para esos efectos, sea en su escrito de solicitudes y argumentos. En consecuencia, puesto que los hechos que fundamentan el alegato de los representantes no están contenidos en la demanda, y éstos no alegaron esa supuesta violación del artículo 22 de la Convención en el momento procesal oportuno, la Corte no analizará estos alegatos ni se pronunciará al respecto”. Página 132.

¹⁷⁶ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006), “Sentencia de fondo del 1º de julio”.

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.

- Año 2012. Caso Masacre de Santo Domingo¹⁷⁷: El 12 de diciembre de 1998, mientras se llevaba a cabo en la vereda de Santo Domingo un “bazar” en el marco del cual se realizaron diversas actividades deportivas, las Fuerzas Armadas de Colombia y la guerrilla protagonizaron enfrentamientos. En el marco de esos hechos, las Fuerzas Armadas planearon una operación militar aerotransportada que se prolongó por varios días. En ese contexto, el 13 de diciembre de 1998, varias aeronaves sobrevolaban los alrededores de Santo Domingo en horas de la mañana y, a las 10:02 am, la tripulación del helicóptero UH1H 4407 de la Fuerza Aérea Colombiana lanzó un dispositivo *clúster* compuesto por seis granadas o bombas de fragmentación, sobre la calle principal de Santo Domingo provocando la muerte de 17 personas, de las cuales seis eran niños y niñas, e hiriendo a otras 27 personas, entre ellas 10 niñas y niños. Ese mismo 13 de diciembre la población tuvo que abandonar sus residencias y movilizarse al corregimiento de Betoyes, y a las ciudades de Tame y Saravena, situación que se intensificó a partir de las 10 am, cuando grupos de personas salían de Santo Domingo.

¹⁷⁷ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2012), “Sentencia de excepciones preliminares, fondo y reparaciones del 30 de noviembre”.

- Año 2013. Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del río Cacarica. “Operación Génesis”¹⁷⁸: La población afrocolombiana ha tenido que soportar en su territorio la presencia de diversos grupos armados al margen de la ley, acompañada de amenazas, asesinatos y desapariciones, que originaron su desplazamiento forzados a gran escala, en particular durante la segunda mitad de los años 1990. En el marco de una operación militar llamada “Génesis” que se llevó a cabo entre el 24 y el 27 de febrero de 1997 en el área general del río Salaquí y río Truandó para capturar y/o destruir integrantes del grupo guerrillero de las FARC; y operando de manera conjunta con grupos paramilitares de Córdoba y Urabá (ACCU), en el desarrollo de la llamada “operación Cacarica”, en la rivera de los ríos Salaquí y Truandó, los paramilitares ejecutaron a Marino López en Bijao y desmembraron su cuerpo.

Posteriormente a esos hechos, varios centenares de pobladores de la cuenca del río Cacarica se vieron forzados a desplazarse a Turbo, Bocas de Atrato y Panamá, donde permanecieron en diferentes asentamientos por varios períodos durante los cuatro años posteriores. Las condiciones de vida de los desplazados se caracterizaron por falta de atención por parte del gobierno, hacinamiento, malas condiciones y falta de privacidad.

¹⁷⁸ OEA, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013), “Sentencia de excepciones preliminares, fondo y reparaciones del 20 de noviembre”.

Asimismo, se produjeron afectaciones tanto a los bienes individuales como a los bienes colectivos de las comunidades afro por las destrucciones y saqueos que se produjeron en el transcurso de la operación “Cacarica”, en particular a sus territorios comunitarios. Del mismo modo, esas mismas comunidades fueron desposeídas de sus territorios ancestrales, los cuales fueron objeto de explotación ilegal por parte de empresas madereras con permiso o tolerancia del Estado.

ii. Análisis de los argumentos de la Corte:

En los cinco casos contenciosos fallados en contra de Colombia, la Corte IDH esgrimió diferentes argumentos en relación al desplazamiento forzado interno en Colombia. A continuación se sintetizan los que mayor relación guardan con el presente capítulo, no solo por su relevancia jurídica, sino por su pertinencia:

- Se reconoce la existencia de un conflicto armado en Colombia, y como consecuencia de éste, el desplazamiento forzado como uno de sus resultados causa cuyo inicio data desde la década de los 80s¹⁷⁹.
- La Corte reitera que el desplazamiento forzado interno no es solo contrario a la Convención Americana, sino también al Protocolo II de Ginebra. (Art. 17) Pero su relevancia jurídica depende del alcance que la misma Corte otorga al artículo 22 convencional, en consonancia con otros artículos que pueden

¹⁷⁹ Véanse: Caso de la Masacre de “Mapiripán”, párrafos 155, 156, 157, 159 y 169. Caso Pueblo Bello, párrafos 169, 172 y 173. Caso de las Masacres de Ituango, párrafos 208, 209, 246 y 254. Caso Masacre de Santo Domingo, párrafos 187, 239, 241. Caso Operación Génesis, párrafos 221, 222, 327 y 331.

resultar vulnerados, como la integridad personal, la propiedad privada, el domicilio, el respeto por la vida privada, la seguridad personal y la libertad personal¹⁸⁰.

- Se ha aclarado, que para reconocer el daño al derecho consagrado en el artículo 22 debe tenerse cuenta los siguientes criterios: i) que las presuntas víctimas sean determinables, ii) que desde la presentación de la petición inicial, dichas víctimas puedan ser corroboradas, y que se hubiesen proferido sentencias en el sistema jurídico interno; y, iii) que de las pruebas testimoniales practicadas ante la Corte ello pueda ser confirmado¹⁸¹.
- Se reconoce que este fenómeno afecta principalmente a mujeres cabeza de hogar, niños, niñas, jóvenes y adultos mayores. Así mismo, que por su condición –en el caso de niños y jóvenes- son un foco de reclutamiento forzado¹⁸².
- Existen efectos nocivos derivados de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno, además de graves repercusiones psicológicas. Se destacan: i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, ii) la marginación, iii) la pérdida del hogar, iv) el desempleo, v) el deterioro de las condiciones de vida, vi) el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, viii) la

¹⁸⁰ Véase: Caso de la Masacre de “Mapiripán”, párrafos 153 y 172. Caso de las Masacres de Ituango, párrafos 179, 180 y 209. Caso de la Masacre de Santo Domingo, párrafos 270 y 272. Caso Operación Génesis, párrafo 221.

¹⁸¹ Caso Masacre de Santo Domingo y Operación Génesis.

¹⁸² Casos Masacre de “Mapiripán”, Masacres de Ituango y Operación Génesis.

inseguridad alimentaria, y ix) la desarticulación social, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida¹⁸³.

- Se reconoce la trascendencia judicial de la sentencia T – 025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional como elemento jurídico fundamental para reorientar la desprotección estatal; de igual forma a sus autos de seguimiento, particularmente al 005 de 2009 sobre la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente. Así mismo, se reconoce que existe gran variedad de políticas públicas en relación con el problema del desplazamiento forzado, pero a pesar de ello, las acciones realizadas por algunas entidades estatales para mitigar los problemas de la población desplazada, y los importantes avances obtenidos, no es sido posible proteger integralmente los derechos de la población desplazada, debido principalmente a la precariedad de la capacidad institucional para implementar las políticas estatales y la asignación insuficiente de recursos¹⁸⁴.
- Se insiste en que el desplazamiento no solo se configura como consecuencia de amenazas contra la vida, sino también por la intimidación y los deseos de causar terror en la población civil, por ejemplo cuando se incendian y queman sus casas y propiedades, hechos que se ejecutan con el fin de obtener victoria y control territorial. En este caso, se está frente a

¹⁸³ Caso Operación Génesis.

¹⁸⁴ Aunque en casi todas las sentencias se menciona, tiene especial análisis en el caso de las Masacres de Ituango, párrafos 125.108 y 125.109.

una violación directa al derecho a la propiedad privada, pues así lo ha entendido la Corte¹⁸⁵.

- Se ha dicho, que por disposición de la misma Convención Americana, esta penosa situación obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión. En la mayoría de los casos no hay retorno por parte de las víctimas porque no hay garantías por parte del Estado. Ha señalado la Corte que el retorno carece de seguridad y de dignidad¹⁸⁶.
- El desplazamiento forzado, junto con la obligación de reparar integralmente a las víctimas respecto de la vulneración del conjunto de derechos, impone la necesidad de generar mecanismos judiciales y administrativos de reclamación que resulten idóneos, efectivos y que sobre todo garanticen a las víctimas la posibilidad real de recuperar su vida en condiciones de dignidad y de seguridad¹⁸⁷.
- En la sentencia del caso “Operación Génesis”, la Corte indicó que las medidas de asistencia básicas proporcionadas por el Estado durante el período del desplazamiento de las víctimas fueron insuficientes, toda vez que las condiciones físicas y psíquicas que debieron enfrentar durante casi cuatro años eran incompatibles con estándares mínimos exigibles para

¹⁸⁵ Masacres de Ituango, Santo Domingo y Operación Génesis.

¹⁸⁶ Masacres de “Mapiripán”, Santo Domingo pero principalmente Operación Génesis.

¹⁸⁷ Dicho en todas los cinco casos, pero particularmente los análisis efectuados en las sentencias de las Masacres de Ituango y Santo Domingo.

estos casos. El hacinamiento, la alimentación, el suministro y manejo del agua, así como la falta de adopción de medidas en materia de salud evidenciaron incumplimiento de las obligaciones estatales de protección con posterioridad al desplazamiento, con la consecuencia directa de la vulneración del derecho a la integridad personal de quienes sufrieron el desplazamiento forzado.

- La Corte ha reconocido que el derecho a no ser desplazado forzadamente se encuentra consagrado en el artículo 22.1 de la Convención, pues éste no es solo una norma que regula el derecho de circulación y de residencia¹⁸⁸.
- Se reconoce que el desplazamiento forzado tiene como consecuencia la violación de una amplia gama de derechos humanos, y que su situación puede ser entendida como una condición de *facto* de desprotección¹⁸⁹.
- La Corte ha reconocido que, con ocasión del desplazamiento es posible que resulten trasgredidos derechos como: el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar y derechos de los niños. Ha reconocido que las condiciones de salubridad de la población desplazada son incompatibles con la Convención¹⁹⁰.
- En cuanto a derechos, como la educación, salud, alimentación y vínculos con tierras ancestrales de los niños y niñas, ha reconocido que el Estado es internacionalmente responsable de dichas violaciones, cuando no se desarrollan acciones positivas favorables para sortear un contexto de

¹⁸⁸ Caso Operación Génesis, párrafo 290.

¹⁸⁹ Dicho en los cinco casos.

¹⁹⁰ En los casos de las Masacres de Pueblo Bello, Ituango y Operación Génesis.

vulnerabilidad, y por el hecho de propiciar que los menores nazcan o crezcan alejados de sus costumbres ancestrales representadas en sus territorios primigenios¹⁹¹.

- Se reconocen como víctimas de desplazamiento forzado, no solo a quienes han tenido que huir para proteger sus vida, sino también a quienes nacieron alejados de sus territorios ancestrales, no por el hecho de ser hijos de personas en condición de desplazamiento, sino porque: i) tal condición de adquiere de *facto*, y, ii) porque el hecho de sus padres estén alejados de su *modus vivendi* impide el libre ejercicio de sus derechos como menor, como educación, alimentación, ambiente sano¹⁹².
- Se ha reconocido que el desplazamiento afecta las posibilidades de trabajo, lo que ocasiona un lucro cesante. Así mismo, ha señalado que los territorios de comunidades ancestrales deben ser objeto de protección y no pueden ser explotadas ilegítimamente¹⁹³.

¹⁹¹ Este argumento se empleó por primera vez dentro de los cinco casos analizados, en la sentencia de la Masacre de Pueblo Bello pero tuvo mayor desarrollo en la sentencia de Operación Génesis, párrafos 205 y 330.

¹⁹² Caso Operación Génesis, párrafo 331.

¹⁹³ Es uno de los principales argumentos de la sentencia de Operación Génesis pues el Estado permitió la ocupación de los territorios colectivos y propiedades ancestrales, y posterior explotación maderera de forma ilegítima.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En los tres primeros casos, los orígenes del desplazamiento forzado se configuraron con ocasión de la ejecución de masacres en contra la población civil. En los dos siguientes, el desplazamiento lo gestaron dos operaciones militares. Paradójicamente en ambos casos la defensa del Estado no aceptó responsabilidad internacional por estos hechos, pues consideró que los responsables eran los actores armados ilegales y no aquél representado en la Fuerza Pública.

La destrucción de sus hogares, además de constituir una gran pérdida de carácter económico, causa en los pobladores una pérdida de sus más básicas condiciones de existencia, lo cual hace que la violación al derecho a la propiedad en este caso sea de especial gravedad. El desplazarse es dejarlo todo, es abandonar desde sus pertenencias hasta sus recuerdos y el desarrollo de las relaciones interpersonales edificadas al interior de un hogar.

Un efecto necesario del desplazamiento forzado está en la violación subsecuente de derechos humanos tales como: vida, integridad personal, libertad, domicilio, vida privada, salud, educación, alimentación, ambiente sano, y en algunos casos la propiedad privada, pues una cosa es que con ocasión del conflicto armado las personas afectadas se vean en la imperiosa necesidad de abandonar sus hogares, y otra cosa muy diferente es que los actores partícipes

en el conflicto armado, utilicen la quema de casas como medio de terror y destierro. Ambos ejemplos representan verdades inexorables en el contexto colombiano, pero ciertamente la ponderación de ambos resulta diferente aunque pueden tener consecuencias jurídicas similares.

Uno de los conceptos más importantes que la jurisprudencia interamericana ha desarrollado es el de *propiedad colectiva* el cual resulta muy pertinente y adecuado de cara al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Ello, por cuanto es un concepto incluyente en la medida en que hace distinciones necesarias entre quienes han vivido por décadas en un mismo lugar de asentamiento y poseen un arraigo diferente que trasciende a la simple propiedad privada y se enmarcar en conceptos como tierra y territorio. Es justamente lo discutido en la sentencia de “Operación Génesis” pues se trató de territorios ancestrales que les fueron arrebatados a las comunidades afrodescendientes de la cuenca del río “Cacarica”. Dicho de otra forma, la *propiedad colectiva* presume un enfoque diferencia necesario en la elaboración de políticas públicas.

Ante la evidente dificultad de retorno en casos de víctimas sobrevivientes, el Estado está en la obligación de garantizar que estas personas tengan la oportunidad de rehacer la vida familiar, laboral, y personal, y aunque la protección judicial es prolífica –tal y como se viera en el capítulo II-, dichas obligaciones se han convertido en un objetivo inalcanzable. Por el contrario,

todo indica que las cifras de desplazados aumentan. Y aunque las soluciones deben ser tratadas en un mediano y largo plazo para obtener resultados concretos, las continuas órdenes de la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional solo dejan claro un caso: el estado de cosas inconstitucional persiste.

Ahora bien. En cuanto al rol que ha tenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de políticas públicas podría señalarse lo siguiente: en primer lugar debemos partir de un presupuesto procesal necesario y es que para obtener un pronunciamiento sobre políticas públicas en materia de derechos humanos por parte de este Tribunal Internacional, ello podrá suceder en tanto se revise el artículo 26 convencional de manera conjunta con el Protocolo de San Salvador y no de manera aislada. Si la Corte no analiza la evaluación de estas normas difícilmente se podrá esperar una respuesta de la Corte IDH en materia de políticas públicas.

En segundo lugar, la revisión de estas dos normas debe ser con el ánimo de establecer una posible vulneración autónoma de los derechos económicos, sociales y culturales – DESC, y no una potencial violación de éstos subsumida en cualquier derecho civil o político. En tercer lugar la Corte ha tenido algunos acercamientos tímidos en la revisión del artículo 26 de la Convención Americana como en los casos de Cinco Pensionistas Vs. Perú, Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay, Comunidad indígena Yakye Axa Vs.

Paraguay, y Acevedo Jaramillo y Otros Vs. Perú, entre otros. Pero de manera puntual frete al tema de políticas públicas, los pronunciamientos que mayor cercanía han evidenciado son los votos razonados concurrentes de Antônio Augusto Cançado Trindade en el caso de los Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú; y de Sergio García Ramírez Acevedo Buendía y Otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú.

La categoría de *metaderecho* no pretende inducir de manera inmediata un pronunciamiento de la Corte IDH sobre política pública, pues como bien se ha visto se requiere mucho más que formular un concepto sobre la exigibilidad de los DESC. Pero ésta categoría si contribuye de manera acertada y decisiva a que la Corte considere con mayor profundidad, pronunciarse sobre la cláusula de *progresividad* de los derechos económicos, sociales y culturales, a partir de los cuales podrían exigirse políticas públicas como una garantía que satisfagan los DESC.

CONCLUSIONES FINALES

i. Avances Jurisprudenciales y Legales: la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional.

La mayoría de los informes elaborados por organizaciones internacionales indican que los primeros registros de personas desplazadas en Colombia con ocasión del conflicto armado datarían de 1985. Sin embargo, el último informe general elaborado por IDMC¹⁹⁴ para 2014 muestra que la situación de desplazamiento en Colombia comenzó en 1960, contrario a lo que dijera la Conferencia Episcopal Colombiana en 1995, y que quedara consignado en el documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995. Sin embargo, solo fue hasta 1997 cuando el gobierno nacional de turno sancionó la Ley 397 por medio de la cual se expidieron disposiciones para atacar el fenómeno del desplazamiento forzado. Ley que posteriormente ha sido objeto de numerosas reglamentaciones en diversos aspectos.

Pero solo sería hasta el año 2000 cuando la Corte Constitucional a través de sentencia SU – 1150¹⁹⁵ identificó el primer obstáculo sobre la materia: *déficit de política pública*. Este es precisamente el momento en el que un nuevo panorama judicial nos brindaría herramientas para solucionar numerosos problemas que derivan del desplazamiento forzado.

¹⁹⁴ Por su sigla en inglés Internal Displacement Monitoring Centre.

¹⁹⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La ausencia de políticas públicas sobre la materia sería confirmada posteriormente por la Corte Constitucional en sentencia T – 602 de 2003¹⁹⁶ al recodar la necesidad de elaborar acciones positivas que contribuyan a erradicar las condiciones de discriminación. Lo anterior obedece a que la Carta prescribe la protección de los desplazados frente a conductas discriminatorias, y obliga a la acción positiva a favor de las personas en situación de desplazamiento forzado interno. En el caso de la acción afirmativa, ésta se justifica en que resulta indispensable todo acto de política pública con el objeto de lograr la igualdad material de los desplazados.

Y aunque después de diez años de haberse proferido la sentencia T – 025 de 2004 las dimensiones del desplazamiento forzado se han tornado críticas y humanitariamente trágicas, la Corte Constitucional pasó de pronunciarse de manera exclusiva sobre políticas públicas en materia de Registro Único de la Población Desplazada, vivienda, seguridad personal, ayuda humanitaria de emergencia, entre otros; hasta que en el año 2011 aceptó que en virtud de su competencia y de conformidad con la Carta de Derechos podía intervenir en la construcción de políticas públicas.

Pero tal y como se ha iterado, el Estado no es lo suficientemente efectivo para garantizar y proteger los derechos de estas personas. No ha bastado con un sinnúmero de normas y jurisprudencia que se profieren y regulan asuntos

¹⁹⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Jaime Araujo Rentería.

distintos. La política pública en materia de desplazamiento forzado se caracteriza por lo siguiente: en primer lugar porque la ayuda humanitaria de emergencia se constituye como un auxilio asistencialista que carece de proyección en el tiempo; y aunque la respuesta inmediata sí debe consistir en una ayuda que permita el goce de derechos y necesidades básicas, ello no puede ser algo que se perpetúe en el tiempo. Las víctimas del desplazamiento no solo se ven en la obligación de esperar largos periodos de tiempo, sino que deben padecer las inclemencias de un Estado “*administrativizado*” que se caracteriza por negar la ejecución de sus obligaciones más simples, o peor aún, no procede de conformidad con la Constitución y la ley si no es en virtud de una orden judicial.

En segundo lugar debe tenerse claro que el gasto y la inversión social son una obligación constitucional que cobra mayor relevancia cuando se logra triangular las disposiciones que lo ordenan, estas son: artículos 334, 350 y 366 inciso 2°. Y ante la falta de la ejecución ejecutiva interviene la administración de justicia, interviene el Juez Constitucional. Muchos son los detractores que propugnan porque la Corte no tenga un rol tan activo en política económica, y ello es razonable. Lo que no resulta razonable a todas luces, es justificar la violación masiva y reiterada de derechos fundamentales y libertades públicas, so pretexto de la ausencia de recursos que garanticen su ejercicio. Dicho de otra forma, tan inconstitucional es la condición de quienes viven en situación de desplazamiento, como el silencio, la inacción, la ineficiencia o la omisión de las

autoridades obligadas a intervenir. El Estado está en la obligación de proteger a todos sus asociados, y de manera especial aquellos en condición de debilidad manifiesta, de manera que la intervención del Juez Constitucional en la elaboración de políticas públicas, no solo resulta razonable sino también legítimo.

Por ello se reitera, ¿Qué legitima al juez constitucional para actuar en materia de políticas públicas? Tres aspectos a saber: i) la materialización de la Carta de Derechos, ii) el hecho de garantizar la vigencia y el ejercicio de los derechos sociales fundamentales, en virtud del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y, iii) ante el evidente déficit del Estado, el juez está en la obligación constitucional de garantizar el goce pleno de los derechos aunque eso implique tomar decisiones de índole económico.

ii. Cláusula de Progresividad: la Justiciabilidad de Derechos Sociales, Económicos y Culturales garantizados por Políticas Públicas.

En 1998 la Corte Constitucional en la sentencia SU – 225¹⁹⁷ planteó por primera vez en la jurisprudencia colombiana la tesis de “*cláusula de erradicación de las injusticias presentes*”. En aquél momento sostuvo que consistía en el deber –en cabeza del juez- de agotar secuencialmente las siguientes etapas de análisis: i) identificación de un grupo de personas

¹⁹⁷ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

discriminadas o marginadas; ii) demostración de la existencia de una necesidad básica y de su falta de atención; iii) examen de los hechos y razones relativos a la respuesta dada por el Estado a la situación específica de marginación o discriminación; y iv) calificación constitucional acerca del grado de cumplimiento histórico en la situación concreta¹⁹⁸.

Trece años más tarde¹⁹⁹ la misma Corporación Judicial sostendría que dicha cláusula se convertiría en deber para las autoridades del Estado. En consecuencia estaban llamados a cumplir con dos tipos de deberes: i) implementar las políticas, programas y medidas que persigan el logro de una igualdad real en las condiciones y oportunidades de todos los habitantes del Estado, mediante la satisfacción progresiva de los derechos sociales básicos de la población, y ii) abstenerse de promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales que conduzcan a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin olvidar por ello su deber de avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos.

¹⁹⁸ En la misma sentencia un importante argumento constituyó la cláusula de erradicación de las injusticias presentes: *“19. Aunque el juez, en principio, no está llamado a ser el primero en obligar al Estado a suministrar prestaciones de contenido económico o social a los marginados y discriminados, por las razones ya expuestas, se pregunta la Corte si, en cambio, está autorizado para indicar cuándo una abstención estatal por su gravedad y consecuencias sobre la dignidad humana, se torna intolerable y deberá entonces sustituirse por una acción positiva en beneficio de este grupo de personas”*.

¹⁹⁹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL (2011), “Sentencia T – 479”. M.P. María Victoria Calle Correa.

La tesis esgrimida y desarrollada por la Corte Constitucional, ciertamente presente enormes similitudes con dos cosas: i) el concepto de derechos sociales desarrollado en este trabajo en el capítulo tercero, y, ii) los argumentos por los cuales una política pública debe considerarse como un instrumento y una garantía plenamente exigible.

La *progresividad* de la que nos habla el artículo 26 convencional es apenas el propósito de este trabajo. Es decir, la necesidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos avoque con mayor profundidad y detenimiento el porqué a las personas en condición de marginalidad o desplazamiento, no solo se les violentan sus derechos civiles y políticos, sino también sus derechos económicos, sociales y culturales, de manera autónoma pues las condiciones de precariedad son tan deplorables como suficientes para analizar derechos como salud, seguridad social educación entre otros. Pero para consolidarlo, es necesario comprender que el contenido del artículo 26 de la Convención Americana es una obligación *erga omnes* de la cual ningún Estado Parte puede sustraerse. Ello se requiere para analizar la cláusula de *progresividad* en los casos de grupos desprotegidos o vulnerables para determinar una violación directa a los DESC.

iii. Desplazamiento Forzado.

Finalmente, la Corte IDH sí tiene competencia en virtud de la materia para pronunciarse en principio, no sobre políticas públicas como un derecho humano, sino como una garantía protegida convencionalmente bajo los artículos 25 y 26 de la Convención. Pues de lo contrario la satisfacción de los DESC no sería posible en el Estado Parte. Dicho de otra forma, la violación a los derechos, sociales, económicos y culturales alegada en un caso contencioso, debe presentarse como la inexistencia de políticas públicas que los garantizan, o como la inoperancia de las que existen que en nada impiden su trasgresión. Y con los cinco casos analizados sobre desplazamiento forzado en Colombia, nada le imposibilitaba pronunciarse sobre los vacíos de las políticas públicas, y la necesidad de proteger su efectividad. Aun así no lo hizo. De manera innominada, este punto ya encontró adeptos dentro de las voces más autorizadas en el Sistema Interamericano, como el caso del ex juez Sergio García Ramírez.

BIBLIOGRAFÍA

I. LEGAL:

- Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.
- Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.
- Ley 731 de 2002, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
- Ley 791 de 2002, por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil”
- Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, hacia un Estado comunitario.
- Ley 975 de 2005, 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.
- Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010.

- Ley 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.
- Ley 1365 de 2009, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2010.
- Ley 1420 de 2010, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011.
- Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014.
- Ley 1485 de 2011, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2012.
- Ley 1593 de 2012, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013.

- Ley 1641 de 2013, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1687 de 2013, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2014.

II. REGLAMENTARIA:

i. Gobierno Nacional:

- Acuerdo 006 de 1997, por el cual se fijan políticas para la atención de población desplazada por la violencia.
- Acuerdo 007 de 2006, por el cual se crea un grupo interinstitucional de seguimiento permanente del SNAIPD.
- Acuerdo 008 de 2008, por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar las acciones diferenciales existentes dentro de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento
- Decreto 976 de 1997, por el cual se reglamenta el artículo 70 del Decreto-ley 919 de 1989.
- Decreto 173 de 1998, por el cual se reglamenta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

- Decreto 501 de 1998, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 489 de 1999, por el cual se asigna una función.
- Decreto 1547 de 1999, por el cual se traslada la administración integral del Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia.
- Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2007 de 2001, por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.
- Decreto 2131 de 2003, por el cual se reglamenta el numeral 4º 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.
- Decreto 1250 de 2004, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria.

- Decreto 250 de 2005, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1660 de 2007, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relacionado con la permuta de predios de propiedad de la población en condición de desplazamiento, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2780 de 2010, por el cual se crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, CIAT.
- Decreto 4800 de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4829 de 2011, por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.
- Decreto 1930 de 2013, por el cual se adopta la política pública nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación.

ii. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

- Acuerdo 7669 de 2011, por el cual se crean transitoriamente unos cargos en la Corte Constitucional para apoyar a las Salas Especiales de Seguimiento a las Sentencias T – 025 de 2004 y T – 760 de 2008.

- Acuerdo 8939 de 2012, por el cual se establecen medidas de descongestión para la Corte Constitucional y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo 9333 de 2012, por el cual se crean de manera transitoria unos cargos en la Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T – 025 de 2004 y T – 760 de 2008, de la Corte Constitucional.
- Acuerdo 9781 de 2012, por el cual se regula la prórroga y reanudación de las medidas de descongestión 2012 – 2013.
- Acuerdo 9892 de 2013, por el cual se prorrogan las medidas de descongestión adoptadas para las Altas Cortes.
- Acuerdo 9996 de 2013, por el cual se ajustan y adoptan unas medidas de descongestión.
- Acuerdo 10068 de 2013, por el cual se prorrogan unas medidas de descongestión.
- Acuerdo 10156 de 2014, por el cual se recopilan, ajustan y adoptan unas medidas de descongestión.

III. JURISPRUDENCIAL:

- i. Corte Constitucional: todos los autos de seguimiento proferidos en el marco de la sentencia T – 025 de 2004, y las sentencias que a continuación se relacionan:
 - T – 426 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
 - T – 021 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero

- T – 227 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero
- T – 137 de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía
- SU – 225 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- T – 733 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz
- T – 418 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz
- T – 483 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell
- SU – 1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- T – 1132 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz
- T – 1635 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo
- T – 258 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett
- T – 327 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- SU – 1023 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 1346 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil
- T – 089 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- T – 215 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 268 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- T – 419 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra
- T – 602 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería
- T – 721 de 2003, Álvaro Tafur Galvis
- T – 985 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 1194 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett
- T – 1215 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández
- T – 025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

- T – 078 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández
- T – 740 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 770 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 813 de 2004, M.P. (E) Rodrigo Uprimny Yepes
- T – 1094 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- T – 029 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández
- T – 097 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 175 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería
- T – 284 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra
- T – 373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis
- T – 589 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil
- T – 686 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil
- T – 882 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis
- T – 1076 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 1144 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis
- T – 086 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández
- T – 468 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- T – 754 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería
- T – 919 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- T – 136 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 191 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis
- C – 278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

- T – 328 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 334 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 496 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 559 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería
- T – 611 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 630 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 704A de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería
- T – 705 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 771 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 800 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 821 de 2007, M.P. (E) Catalina Botero Marino
- T – 989 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- T – 1067 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- T – 025 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 056 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 067 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 156 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil
- T – 268 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería
- T – 285 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 364 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil
- T – 439 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- T – 451 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- T – 458 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

- T – 476 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández
- T – 506 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 559 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 560 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería
- T – 597 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- T – 599 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- T – 605 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- T – 647 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández
- T – 682 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 704 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- T – 719 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 721 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 725 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 787 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 817 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández
- T – 868 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil
- T – 869 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 1095 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández
- T – 1115 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- T – 1134 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- T – 1135 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- T – 006 de 2009, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 038 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil

- T – 042 de 2009, M.P. Jaime Córdoba Triviño
- T – 064 de 2009, M.P. Jaime Araujo Rentería
- T – 085 de 2009, M.P. Jaime Araujo Rentería
- T – 142 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 190 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 215 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto
- T – 234 de 2009, M.P. (E) Clara Elena Reales Gutiérrez
- T – 299 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 319 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 343 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 344 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 397 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 495 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 501 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 600 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 620 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 718 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 719 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 739 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 753 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 828 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 840 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 878 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

- T – 882 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 885 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 045 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 048 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 068 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 099 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 134 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 150 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 169 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 177 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 179 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 211 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 222 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 265 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 284 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 312 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 367 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 372 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 447 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 497 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 076 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 088 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 129 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

- T – 141 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 180 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 189 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 282 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 312 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 318 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 356 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 402 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 412 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 479 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 564 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 565 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 582 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 596 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 606 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 610 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 665 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 677 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 697 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 783 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 797 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 831 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- T – 847 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo

- T – 851 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 853 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 856 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 874 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 919 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 973 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 003 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 033 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 036 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 092 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 119 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 129 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 181 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 182 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 227 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 234 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 245 de 2012, M.P. Jorge Igancio Pretelt Chaljub
- T – 264 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 284 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa
- C – 290 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 349 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 386 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 441 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

- T – 442 de 2012, M.P. (E) Adriana María Guillén Arango
- T – 445 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 454 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 493 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 561 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 575 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 579 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
- T – 587 de 2012, M.P. (E) Adriana María Guillén Arango
- T – 650 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 702 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 724 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 740 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 760 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 776 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- C – 781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 1028 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- T – 1034 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 1064 de 2012, M.P. (E) Alexei Julio Estrada
- T – 076 de 2013, M.P. (E) Alexei Julio Estrada
- T – 162 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 191 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 235 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 236A de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

- T – 239 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa
- SU – 254 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- C – 280 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- T – 349 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 370 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- T – 409 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 414 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- C – 462 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo
- T – 465 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- T – 588 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa
- T – 684 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez
- T – 761 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- T – 006 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo

ii. Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Opiniones Consultivas:

- Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Otros Tratados' Objeto de la Función Consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por el Perú
- Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Excepciones al agotamiento de los recursos interno.
- Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.

Casos Contenciosos:

- Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam. Sentencia del 4 de diciembre de 1991.
- Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia del 19 de noviembre 1999.
- Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia del 2 de febrero de 2001.
- Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia del 6 de febrero de 2001.
- Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia del 14 de marzo de 2001.
- Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto de 2001.
- Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Sentencia del 6 de diciembre de 2001.
- Caso Cantos Vs. Argentina. Sentencia del 28 de noviembre de 2002.
- Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Sentencia del 28 de febrero de 2003.
- Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Sentencia del 5 de julio de 2004.
- Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay. Sentencia del 2 de septiembre de 2004.
- Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005.
- Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia del 15 septiembre de 2005.

- Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia del 31 de enero de 2006.
- Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Sentencia del 7 de febrero de 2006.
- Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Sentencia del 29 de marzo de 2006.
- Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia del 1 de julio de 2006.
- Caso Trabajadores Cesados del Congreso. (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Sentencia del 24 de noviembre de 2006.
- Caso La Cantuta Vs. Perú. Sentencia del 29 de noviembre de 2006.
- Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Sentencia del 11 de mayo de 2007.
- Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007.
- Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) Vs. Perú. Sentencia del 1° de julio de 2009.
- Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Sentencia del 25 de mayo de 2010.
- Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Sentencia del 26 de mayo de 2010.
- Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia del 24 de agosto de 2010.

- Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Sentencia del 24 de noviembre de 2010.
- Caso Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay. Sentencia del 13 de octubre de 2011.
- Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Sentencia del 30 de noviembre de 2012.
- Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del rio Cacarica. "Operación Génesis" Vs. Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013.

iii. Corte Internacional de Justicia:

- Case concerning the *"Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited"*. 5 February 1970.

IV. DOCTRINARIA:

i. Autores:

- Alpargatero Ulloa, Leidy Lizbeth. *"La Política Pública de Desplazamiento Forzado en Colombia: una visión desde el pensamiento complejo"*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2011.
- Aponte Cardona, Alejandro. *"Desplazamiento Forzado, Sistema Interamericano y Derecho Penal Interno. Hacia una confluencia racional y consistente de diversos ámbitos de protección de Derechos Humanos. Tomo II"*. Sistema Interamericano de protección de los Derechos

Humanos y Derecho Penal Internacional. Edit. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo, Uruguay. 2011

- Aponte Cardona, Alejandro. *“Persecución Penal de Crímenes Internacionales. Diálogo abierto entre la tradición nacional y el desarrollo internacional”*. Pontificia Universidad Javeriana, Edit. Ibañez. Colección Profesores 48. Bogotá. 2011.
- Arango Rivadeneira, Rodolfo. *“Derechos, constitucionalismo y democracia”*. Universidad Externado de Colombia, N° 33. Bogotá. 2002.
- Arango Rivadeneira, Rodolfo. *“El Concepto de los Derechos Sociales Fundamentales”*. Universidad Nacional. Edit. Legis. 2005.
- Arango Rivadeneira, Rodolfo. *“Justiciabilidad de los Derechos Sociales Fundamentales en Colombia. Aporte a la construcción de un lus Constitutionale Commune en Latinoamérica”*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cárdenas, Blanca Raquel. *“Contornos jurídico-fácticos del estado de cosas inconstitucional”*. Primera Ed. Edit. Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá, 2011.
- Cátedra Unesco. Derechos Humanos y Violencia: Gobierno y Gobernanza. *“Las Políticas Públicas frente a violaciones a los derechos humanos”*. Edit. Universidad Externado. Bogotá, 2009.

- Cátedra Unesco. La Investigación y la Gobernanza. *“Reorientación de las Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado y justicia transicional”*. Edit. Universidad Externado. Bogotá, 2011.
- Cifuentes Muñoz, Eduardo. *“El Constitucionalismo de la Pobreza”*. En: Dereito Vol. IV, N° 2: 53-77. 1995.
- Cepeda Espinosa, Manuel José. *“Polémicas Constitucionales”*. Primera Ed. Edit. Legis. Bogotá, 2007.
- Cohen Roberta y Deng Mading, Francis. *“Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement”*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998.
- Craven, Matthew. *“Economic, Social and Cultural Rights. The Inter-American System of Human Rights”*. New York: Clarendon Press - Oxford.
- Cuervo Restrepo, Jorge Iván. *“Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”*, en Ensayos sobre políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Gómez Pinto, Luis Ricardo. *“El Juez de las Políticas Públicas”*. Pontificia Universidad Javeriana, Edit. Ibañez. Colección Ensayos 17. Bogotá. 2012.
- Henao Pérez Juan Carlos. *“El Juez Constitucional: un actor de las Políticas Públicas”*. Revista de Economía Institucional 15, 29, 2013.

- Henao Pérez Juan Carlos. (Editor) *“Diálogos constitucionales de Colombia con el mundo. VII Encuentro de la Jurisdicción Constitucional”*. Edit. Universidad Externado, Corte Constitucional. Bogotá. 2013.
- Meny Yves, y Thoenig Jean-Claude, *“Las Políticas Públicas”*. Editorial Ariel Barcelona S.A. 1992. Versión española a cargo de Francisco Morata.
- Muller Pierre, *“Las Políticas Públicas”*. Editorial Universidad Externado de Colombia. 2da Edición. 2006. Traducción de: Jean-Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas.
- Pinto, Mónica. *“Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano”*. Lecciones impartidas en el XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos (IIDH, 18 al 29 de julio de 2004, San José de Costa Rica).
- Rey Cantor, Ernesto y Rey Anaya, Ángela Margarita. *“Medidas Provisionales y Medidas Cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*. Edit. Temis. 2da Edición. Bogotá, 2008.
- Rodríguez Garavito, César. *“Más allá del desplazamiento o cómo superar un estado de cosas inconstitucional”*.
- Röth Deubel, André-Noel, *“Introducción para el análisis de las Políticas Públicas”*. Cuadernos de Administración, Universidad del Valle, N° 30. 2003.
- Röth Deubel, André-Noel, *“Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico?”* Estudios

políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. 2008.

- Salvioli, Fabián. *“La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos”*; En Revista N 40; ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos; San José de Costa Rica, 2004.
- Sen, Amartya. *“The right not to be hungry. Rights and Metarights”*. University of Oxford. 1982. Martinus Nijhoff Publishers. Traducción de Evelardo Lamprea Montealegre. *“El derecho a no tener hambre”*. Universidad Externado de Colombia, Estudios de Filosofía y Derecho N°3. Bogotá. 2002.
- Vargas Hernández, Clara Inés. *“Revista de estudios constitucionales. Año I N° I. ISSN 0718-0195. Universidad de Talca”* Santiago, Chile, 2003.
- Ventura Robles, Manuel E. *“Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales”*. Revista IIDH, volumen 40. 2004.
- Vidal López, Roberto Carlos. *“Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo”*. Edit. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007.

ii. Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

- Resolución N° 12/85. Caso N° 7615 (Brasil). 5 de marzo de 1985.

- Informe N° 32/96. Caso 10.553 Guatemala. 16 de octubre de 1996.

V. INFORMES:

i. Órganos Nacionales:

- Departamento Nacional de Planeación. *“Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”*. Bogotá D.C. 10 de noviembre de 1999.
- Contraloría General de la República. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. *“Acceso a tierras para la población desplazada”*. 83-113-059-05

ii. Órganos Internacionales:

- ACNUR. Agencia de la ONU para los Refugiados. *“Desplazamiento. El nuevo reto del Siglo XXI. Tendencias Globales 2012”*.
- Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno – IDMC y Consejo Noruego para Refugiados – NRC. *“Colombia: El Desplazamiento continúa a pesar de las esperanzas de paz”*. 16 de enero de 2014.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.96. Doc. 10 rev. 1. 24 abril 1997. *“Primer Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Ecuador. 1997”*. CIDH.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev. 2 junio 2000. *“Segundo Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Perú. 2000”*. CIDH.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *“El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4. 7 de septiembre 2007.
- Human Rights Watch. *“El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia”*. 17 de septiembre de 2013.
- Human Rights Watch. *“La crisis en Buenaventura. Desapariciones, desmembramientos y desplazamiento en el principal puerto de Colombia en el Pacífico”*. 20 de marzo de 2014.
- Human Rights Watch. *“World Report 2010. Events of 2009”*.
- Human Rights Watch. *“World Report 2011. Events of 2010”*.
- Human Rights Watch. *“World Report 2012. Events of 2011”*.
- Human Rights Watch. *“World Report 2013. Events of 2012”*.
- Human Rights Watch. *“World Report 2014. Events of 2013”*.
- Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Adoptados por el Consejo Económico y Social (E/CN.4/Sub.2/2005/17.) 28 de junio de 2005.
- International Criminal Court. The Office of the Prosecutor. *“Report on Preliminary Examination Activities 2013”*. Págs. 29 a 37. Noviembre de 2013

- International Crisis Group. *“La Crisis Humanitaria en Colombia. Resumen Ejecutivo y Recomendaciones”*. Informe sobre América Latina N° 4. Bogotá/Bruselas. 9 de julio de 2003.
- Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *“Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 5 del anexo de la Resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Colombia”*. A/HRC/WR.6/16/COL/3. Ginebra, 22 de abril a 3 de mayo de 2013.
- Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *“Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 5 del anexo de la Resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Colombia”*. A/HRC/WR.6/16/COL/2. Ginebra, 22 de abril a 3 de mayo de 2013.
- Norwegian Refugee Council – NRC and Internal Displacement Monitoring Centre – IDMC. *“Global Overview 2014. People internally displaced by conflict and violence”*. Pág. 41.

ANEXO 1

AUTOS DE SEGUIMIENTO DE LA SENTENCIA T – 025 DE 2004

De conformidad con el inciso final del artículo 27 del decreto 2591 de 1991²⁰⁰, el cual le permite al Juez mantener la competencia sobre el caso concreto hasta que se hubiera restablecido el derecho o hasta que hubieran desaparecido completamente las causas que originaron la amenaza, la Corte Constitucional comenzó a proferir una serie de autos de seguimiento posteriores a la sentencia T – 025 de 2004 con el fin de constatar los avances sobre la materia y el cumplimiento a las órdenes que la misma había impartido. Sin embargo, la Corte se vio avocada en tomar la siguiente decisión: *“debido a la magnitud y a la exigencia del proceso de seguimiento la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió crear en abril de 2009 una Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T – 025 de 2004 encargada de la constatación judicial del avance, rezago o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y la adopción de todas las decisiones de fondo y de trámite”*²⁰¹.

Para cumplir con esta tarea, la Corte Constitucional ha contado con el apoyo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que a través de varios Acuerdos ha tenido que crear cargos destinados

²⁰⁰ DECRETO 2591 DE 1991, “Por medio del cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. Ob. Cita.

²⁰¹ <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/>

únicamente apoyar la labor de la Sala Especial de Seguimiento. En virtud del Acuerdo 7669 de 2011²⁰², la Sala Administrativa creó por primera vez cargos transitorios destinados a dicha Sala. Posteriormente los mismos fueron establecidos como medidas de descongestión²⁰³ aún vigentes.

Antes de relacionar dichas providencias es necesario aclarar que solo serán citadas aquéllas que resolvieron algún asunto de fondo, y algunas de trámite en las cuales la Corte se hubiere pronunciado en relación a las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado, su estado, formulación y ejecución; lo anterior obedece a que no todos los 295 autos de seguimiento proferidos, hacen relación al objeto de este trabajo.

AUTO	FECHA	CONTENIDO
176	29/08/05	Sobre nuevas órdenes en relación con adiciones presupuestales y administrativas para la implementación de la política pública en materia de desplazamiento forzado. Así mismo efectúa exigencias de medidas específicas, efectivas y oportunas para su superación.
177	29/08/05	Sobre el cumplimiento del ordinal tercero de la sentencia

²⁰² ACUERDO N° PSAA11-7669 DE 2011. “Por el cual se crean transitoriamente unos cargos en la Corte Constitucional para apoyar a las Salas Especiales de Seguimiento a las Sentencias T-025 de 2004 y T-760 de 2008.” (...) “ARTICULO PRIMERO.- Crear, de manera transitoria, a partir del 17 de enero y hasta el 16 de diciembre de 2011, un (1) cargo de Magistrado Auxiliar y tres (3) cargos de Profesional Universitario Grado 21, para apoyar las labores de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 creada en la Corte Constitucional”. Ob. Cita.

²⁰³ ACUERDOS N° 8939 DE 2012, 9781 DE 2012, 9892 DE 2013 y 10068 DE 2014.

		en relación al compromiso de las entidades territoriales, pues no hay coordinación entre la Nación y los departamentos y los municipios en todo lo relacionado con el presupuesto requerido para implementar la política pública de atención y ayuda. De igual forma, se les impuso la obligación de definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, con el fin de determinar estrategias de promoción y coordinación.
178	29/08/05	Sobre el incumplimiento a los ordinales 2²⁰⁴, 4²⁰⁵, 5²⁰⁶ y 9²⁰⁷ de la sentencia. Tal vez uno de los autos más importantes hasta ese momento proferidos. La Corte impartió órdenes a distintas autoridades con el fin de corregir la formulación y ejecución de políticas públicas, pues la discordancia entre los derechos fundamentales de la población desplazada y su condición de desprotección aún persistía. De manera particular se refirió sobre la necesidad de llevar a cabo un proceso de caracterización de toda la población desplazada, y de protegerles derechos como la vida, integridad, física,

²⁰⁴ Sobre apropiación presupuestal y participación de la población desplazada en la formulación y ejecución de la política pública.

²⁰⁵ Sobre todo lo analizado por la Corte en el Anexo N° 5 de la sentencia, en relación con la deficiencia de todos los componentes de la política pública.

²⁰⁶ Sobre goce efectivo de los derechos mínimos de la población desplazada.

²⁰⁷ Sobre la capacitación de funcionarios encargados de la atención a la población desplazada, para que les sea informado sobre la Carta de Derechos Básicos que les asisten en su calidad de desplazados.

		psicológica y moral, subsistencia mínima, unidad familiar, educación, salud entre otros.
218	11/08/06	Sobre verificación de todas las órdenes comunes impartidas en los autos 176, 177, 178 de 2005. Al respecto la Corte indicó que la formulación y aplicación de política pública en materia de desplazamiento forzado y en relación a las órdenes impartidas en los autos mencionados, las entidades que integran el SNAIPD no habían demostrado la forma en que se adoptaron dichas órdenes, por lo cual el nivel de cumplimiento era inexistente. De igual forma que ninguna de las entidades que conforma el SNAIPD, habían construido y aplicado los indicadores de resultados, y tampoco se estaba haciendo seguimiento a los distintos componentes de la política pública.
266	25/09/06	Sobre verificación de las medidas y las órdenes impartidas en el auto 218 de 2006. Ante el informe rendido por las entidades que conforman el SNAIPD, la Sala de Revisión verifica el cumplimiento a las órdenes impartidas en el auto 218. Al respecto toma dos decisiones: i) la primera dirigida al Ministerio del Interior con el objeto de que informe acerca de las estrategias

		que es despacho desarrolla para servir de enlace con las entidades territoriales, así como servir de coordinador de las mismas; y, ii) solicita a los órganos de control y distintas ONG's su intervención para que evalúen el documento conjunto allegado por entidades que conforman el SNAIPD y así establecer el nivel de cumplimiento a las diferentes órdenes impartidas.
109	04/05/07	En el cual la Corte adoptó los indicadores de resultado para verificar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada, los cuales ya había sido objeto de orden judicial desde el año 2005. Al respecto la Sala de Revisión aceptó los indicadores respecto de los siguientes derechos: vivienda, salud, alimentación, generación de ingresos, identidad, y estabilización socioeconómica. Por el contrario, rechazó aquellos respecto del derecho a la vida, la integridad, libertad y seguridad personales, reparación, participación y reunificación familiar.
200	13/08/07	Con ocasión de algunas amenazas, persecuciones, torturas y homicidios, sobre la aplicación de medidas urgentes para proteger líderes desplazados, mujeres desplazadas cabeza de familia dando aplicación a la

		presunción de riesgo, con el fin de salvaguardar su derecho a la seguridad personal.
233	07/09/07	Sobre una nueva verificación de indicadores de resultado y en el cual la Corte aceptó los indicadores respecto de los siguientes derechos: vida, integridad y libertad. De igual forma rechazó nuevamente los indicadores sobre seguridad personal, reparación, participación y reunificación familiar. Así mismo rechazó todos los indicadores que consagraban un enfoque diferencial.
052	21/02/08	A través del cual la Corte solicita información a todos los Gobernadores, a todos los Alcaldes de municipios capitales y Alcaldes de municipios no capitales, para que informen sobre: i) lugares de mayor expulsión y lugares de mayor recepción, y, ii) sobre la existencia de política pública de atención a la población desplazada.
092	14/04/08	Siendo uno de los autos de seguimiento de mayor importancia porque trata como tema principal la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, es una providencia que guarda estrecha relación con el objeto de éste capítulo. La Corte, ante la desarticulación de la política pública con

		enfoque diferencial, decreta las siguientes medidas: i) la creación de programas para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención desde una perspectiva dirigida a las mujeres, ii) se establecieron dos (2) presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada: a) la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y, b) La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular; iii) orden individual de protección a seiscientas (600) mujeres, iv) comunicó a la Fiscalía General de la Nación sobre la existencia de múltiples delitos sexuales cometidos en el contexto del conflicto armado interno. Finalmente indicó que la situación de las mujeres,
--	--	--

		jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia, constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada, cuyos derechos son objeto de violación sistemática, extendida y masiva. De igual forma, que la respuesta estatal frente a la misma ha sido manifiestamente insuficiente, y que los elementos existentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado dejan vacíos críticos que resultan en una situación de total desamparo de las mujeres desplazadas ante las autoridades obligadas a protegerlas.
251	06/10/08	De igual forma que el auto 092, proveído también de gran relevancia porque su temática principal son los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes desplazados. Después de la constatación efectuada por la Corte, ésta señaló que los niños, niñas y adolescentes en condición de desplazamiento no son tratados de acuerdo con su status de protección constitucional especial, pues sus derechos prevalecientes les están siendo continua y masivamente desconocidos, al no

		tener una protección prioritaria y diferenciada. Por esta razón, la política pública de atención integral carece de enfoque diferencial en el caso de niños, niñas y adolescentes lo que genera un impacto desproporcionado e implica la aparición de nuevos problemas transversales, como lo puede ser el reclutamiento forzado. Al respecto la Corte Constitucional ordenó en relación a la política pública de atención integral lo siguiente: i) la creación de un programa para la atención diferencial para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado, ii) la creación de tres (3) proyectos piloto en el ámbito de la prevención por riesgos especiales, estos son, reclutamiento forzado en el departamento de Putumayo, prevención del impacto de minas antipersonal en el departamento de Nariño, y victimización por estrategias de control social ejercidas por grupos al margen de la ley en la ciudad de Medellín; y, iii) la creación de doce (12) proyectos piloto en el ámbito de la atención en el caso de niños, niñas y
--	--	---

		adolescentes.
004	26/01/09	A través del cual la Corte indica que la situación de los pueblos indígenas de Colombia está en peligro de extinción cultural y físicamente por el conflicto armado, han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos, lo cual ha derivado en su desplazamiento forzado. Por ello ordenó, la creación de un programa de garantías de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento con enfoque diferencial, como parte de la política pública de atención. La creación de dicho programa debe contener los componentes de prevención y atención así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas y del principio de diversidad etnocultural. Finalmente indicó, que el diseño de dicho programa debía contar la participación de las comunidades indígenas.
005	26/01/09	A través del cual la Corte señala que las personas y comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento y confinamiento no son tratados de manera acorde con su status como sujetos de especial protección constitucional, merecedores de atención y

		protección prioritaria y diferenciada, razón por la cual sus derechos fundamentales prevalecientes son masiva y continuamente desconocidos. Por ello sostuvo que la política pública de atención a la población desplazada carecía de enfoque integral de atención diferencial a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, ignora los riesgos especiales que sufren, los factores transversales que inciden en el desplazamiento y el confinamiento de esta población, y los riesgos particulares que impactan de manera desproporcionada en sus derechos. Finalmente ordenó la creación de los siguientes planes: i) uno específico de protección y atención para cada una de las poblaciones afro del país, y ii) uno para la caracterización de la población afro.
006	26/01/09	En igual sentido que los autos de seguimiento anteriormente citados, éste trató las violaciones a las que se ven sometidas las personas discapacitadas en condición de desplazamiento forzado. En efecto la Corte sostuvo que las personas discapacitadas en condición de desplazamiento no eran tratadas conforme a su situación de protección especial, lo cual constataba la

		ausencia de enfoque diferencial de la política pública de atención integral. Por ello ordenó lo siguiente: i) la adopción de los mecanismos necesarios para suplir las falencias de información en relación con la población desplazada con discapacidad, y establecer criterios unificados para la recolección de la misma, teniendo en cuenta aspectos como el número de personas discapacitadas, aspectos del conflicto armado que permitan agravar su situación de discapacidad, precisar el grado de realización de sus derechos e información sobre las condiciones familiares de las personas con discapacidad; ii) la aplicación de dos (2) presunciones constitucionales, estos son, aquella sobre la vulnerabilidad acentuada de las personas desplazadas con discapacidad para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD, y prórroga automática la ayuda humanitaria de emergencia hasta que se compruebe su plena estabilización socioeconómica; iii) el diseño, adopción e implementación de un programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado del cual deberá
--	--	--

		hacer parte el Ministerio de la Protección Social ²⁰⁸ en virtud del mandato legal que le asiste; y iv) el diseño y ejecución de cinco (5) proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención de los riesgos especiales que aquejan a las personas desplazadas con discapacidad.
007	26/01/09	Sobre la coordinación de la política pública con las entidades territoriales. Con el fin de lograr este cometido la Corte impartió las siguientes órdenes: i) al Ministerio del Interior y de Justicia que proceda a coordinar efectivamente la política pública con las distintas entidades territoriales ejerciendo directamente las funciones que le corresponda, ii) al mismo Ministerio que informe acerca de los municipios que requieren más apoyo para atender eficiente y eficazmente a la población desplazada, iii) ordenó a todos los gobernadores departamentales y alcaldes distritales y municipales que, en ejercicio de sus competencias materiales, dentro de la respectiva jurisdicción cumplan cabalmente sus funciones en materia de atención a la población desplazada y colaboren decididamente con el Gobierno Nacional en la definición y ejecución de

²⁰⁸ Hoy Ministerio de Trabajo.

		mecanismos que permitan lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
008	26/01/09	Por medio del cual la Corte hace una evaluación sobre los avances en materia de política pública con el objetivo de superar el ECI pues no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población en condición de desplazamiento forzado. Al respecto la Sala de Revisión aclaró que la carga de demostrar que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del ECI han sido superadas, recaía sobre el gobierno nacional.
N/D	18/05/10	Sobre la adopción de medidas cautelares de protección inmediata para la salvaguarda de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas de Curvaradó y Jiguamiandó, víctimas de desplazamiento forzado. La Corte indica que hay incumplimiento en relación con aspectos de la política pública como la prevención, protección y atención con enfoque diferencial. Por ello, y entre otras órdenes dispuso que se elabore un censo de caracterización lo que tuvo como consecuencia la suspensión de los procesos de restitución por vía administrativa.

207	30/06/10	Por medio del cual se suspendió cualquier orden de pago a cargo del Gobierno Nacional, relativa a la indemnización de perjuicios ocasionados a las víctimas del desplazamiento forzado, y que hubieren sido ordenadas a través sentencia de acciones de tutelas o de trámites incidentales a continuación de la acción constitucional. Ésta decisión fue tomada ante la necesidad de reformular la política pública en materia de reparación a víctimas del desplazamiento forzado, y en aras de unificar los criterios jurídicos que han dado lugar a la ejecución de distintas acciones judiciales.
383	10/12/10	Sobre la coordinación de política pública en materia de atención. En primer lugar la Corte indicó que las falencias por falta de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales no se habían subsanado. Por ello, ordenó a los municipios y departamentos adelantar ante el sector central todas las solicitudes necesarias en materia presupuestal; de un lado, y de otro, un seguimiento a todas las entidades territoriales que a pesar de poseer los recursos suficientes no cumplen con sus responsabilidades con la población desplazada. Ordenó la creación de un instrumento que disminuya los

		impactos negativos que pudieran tener los procesos de retorno y la flexibilización de la oferta institucional, entre otros asuntos.
219	13/10/11	Sobre seguimiento a las acciones del gobierno para la superación del ECI. Al respecto la Corte indicó que a pesar de los esfuerzos realizados, las condiciones demostraban que no existía superación alguna. Particularmente indicó que si bien había aumentado la capacidad institucional y había mayor presupuesto, era indispensable reformular la política pública en los siguientes componentes: política de tierras y de vivienda, generación de ingresos, prevención sobre el desplazamiento, AHE, retorno y reubicación, información y registro de la población desplazada. Igualmente sostuvo que los vacíos sobre los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición debían ser solucionados.
045	07/03/12	Sobre medidas de protección a los territorios de las comunidades afrodecendientes del país. En tanto la Corte impartió varias órdenes, señaló que las políticas públicas sobre la protección de territorios de comunidades afro en el país son deficientes, ello por

		cuanto su elaboración nunca ha sido concertada con grupos étnicos.
098	21/05/13	Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones del Gobierno Nacional en materia de prevención y protección de las mujeres líderes desplazadas, y de las mujeres de desde sus organizaciones trabajan a favor de la población desplazada. A través del auto 092 de 2008, la Corte ya se había pronunciado en cuanto a la situación de riesgo de las mujeres en condición de desplazamiento y a la falta de enfoque diferencial de la política pública de atención. En esta oportunidad la Sala Especial de Seguimiento sostuvo que en Colombia no existe una política integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos, lo que afectada especialmente los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas líderes y organizaciones de mujeres que trabajan a favor de la población desplazada por la violencia en tanto las actividades que desempeñan no siempre son percibidas por las entidades públicas encargadas de su atención y protección y, por la sociedad en general.

		Por lo anterior, dispuso la creación e implementación de una política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género, teniendo en cuenta los criterios de racionalidad mínima fijados en el auto 092 de 2008²⁰⁹, y los estándares mínimos u obligaciones de promoción a favor de las mujeres desplazadas, líderes y participantes de procesos organizativos, sociales y comunitarios, que señala el presente auto, estos son: i) registro de las mujeres desplazadas y de las mujeres que trabajan por los derechos de la víctima del conflicto armado, ii) protección por parte de las entidades competentes de proceder de forma preventiva de cara a evitar la
--	--	--

²⁰⁹ Los elementos mínimos señalados en el auto 092 de 2008, sobre la racionalidad del Programa de Prevención como componente de política pública, son: i) especificidad individual del programa, ii) definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, iii) cronograma acelerado de implementación, iv) presupuesto suficientes y oportunamente disponible, v) cobertura material suficiente, vi) garantías de continuidad hacia el futuro, vii) adopción en implementación de indicadores de resultado basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales, viii) diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, ix) desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento, x) diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna, xi) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada, xii) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, xiii) armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, xiv) apropiación nacional y autonomía, y, xv) armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

		consumación de los riesgos en contra de la vida, seguridad e integridad personal de las defensoras, iii) diseño, implementación y seguimiento de un plan de mejoramiento de corto, mediano y largo para garantizar el goce efectivo de los derechos relacionados con la defensa de los derechos humanos en los ámbitos, individuales, familiares, colectivos y comunitarios de las mujeres, iv) asesoría y acompañamiento permanente en la conformación y constitución de las organizaciones, en los casos en que las mujeres deseen conformar organizaciones o separarse de las organizaciones a las que ya pertenecen, v) apoyo y acompañamiento en el funcionamiento y consolidación de las organizaciones y procesos organizativos de cara a su trabajo por la realización de los derechos fundamentales, vi) acompañamiento y apoyo profesional y jurídico a las líderes y sus organizaciones que comprenda, como mínimo: la formación en derechos humanos de las mujeres lideresas y rutas institucionales para exigir el cumplimiento de derechos, vii) apoyos presupuestales a los procesos organizativos liderados por las mujeres desplazadas líderes a través de los cuales se facilite
--	--	---

		realización de los fines y objetivos de las organizaciones, y, viii) adopción de medidas concretas para favorecer un entorno institucional favorable a la labor de las defensoras de derechos humanos. Finalmente se ordenó, que la política pública que acá se ordenaba diseñar e implementar debía ser aplicada a las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas y afrodescendientes en todo el país. La articulación de ésta política pública debía contener un enfoque diferencial étnico que promueva el derecho a la defensa de los derechos humanos de las mujeres líderes indígenas y afrocolombianas según sus necesidades y requerimientos particulares. Con todo, puede observarse que el contenido de este auto de seguimiento del año 2013, está dirigido a uno de los componentes más importantes de la política pública. La prevención del desplazamiento forzado.
099	21/05/13	Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones del Gobierno Nacional en materia de AHE. En primer lugar la Corte señaló que las falencias que sobre éste componente se han evidenciado, no han podido ser

		superadas, ni siquiera en el marco de la ley 1448 de 2011, pues aún se impide que la población desplazada tenga acceso efectivo, oportuno e integral, en términos de igualdad, a la AHE en los días posteriores al desarraigo, es decir, aún toma mucho tiempo para que la población desplazada acceda a ésta ayuda. Sobre el particular, ordenó la Sala Especial de Seguimiento que se garantice la entrega efectiva, oportuna, completa y en términos de igualdad en todo el territorio nacional. En igual sentido señaló que existe una obligación ineludible de asistir a las entidades territoriales donde se presentan dificultades para la atención de la población desplazada, obligación de que no puede ser desconocida. Para mejorar las falencias sobre este componente, la Corte ordenó implementar una estrategia sostenibilidad, integralidad, y cobertura nacional, para facilitar el acceso de las personas desplazadas a la oferta de ayuda humanitaria de emergencia, que contenga, como mínimo, un análisis acerca de la actual cobertura y
--	--	--

		aquella que se considera óptima. Entre otras órdenes impartidas, se destaca aquélla por medio de la cual la Corte decreta que se ponga en marcha un mecanismo que haga operativa la prórroga ininterrumpida de la ayuda humanitaria de emergencia sin mediación de solicitud a favor de los grupos dentro de la población desplazada en los que se combinan varios factores de vulnerabilidad, de hecho, conmina a la entidad gubernamental responsable para que se abstenga de negar las solicitudes de AHE por factores como el número de ayudas entregadas con anterioridad o cualquier otro requisito o formalidad. De igual forma, aquélla con la cual la Corte pretende que los niveles de vulnerabilidad sean objeto de clasificación por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, comunicando dicha clasificación a las víctimas.
119	24/06/13	Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional en relación al componente de registro de la población desplazada. Es el primer auto de seguimiento en el que la Corte incluye como víctimas del desplazamiento forzado, aquéllas que lo fueron con ocasión del accionar de las Bandas

		Criminales²¹⁰, pues la entidad del gobierno²¹¹ encargada de la inscripción de las víctimas desplazadas en el RUV²¹², decidieron excluir de dicha inscripción a las personas víctimas de las BACRIM. Al respecto la Corte indicó que ello resultaba contrario al esquema de protección de la población desplazada por la violencia, y a los pronunciamientos que la Sala Plena ya había emitido sobre el concepto de víctima contenido en la ley 1448 de 2011. Dicho de otra forma, la exclusión efectuada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas resultaba inconstitucional. Por estas razones, la Sala de Revisión ordenó la inscripción de las personas víctimas del desplazamiento forzado con independencia de si el desplazamiento forzado se presentaba con ocasión del conflicto armado y sin distinciones en razón de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común) y de su modo de operar. Esta aclaración debía entenderse no solo para las personas que cobijadas por la ley 1448 sino también
--	--	--

²¹⁰ En adelante BACRIM.

²¹¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas.

²¹² Registro Único de Víctimas.

		todas aquellas que fueren desplazadas en el futuro. En conclusión y entre otras órdenes impartidas, la Corte estableció la eliminación de ese tipo de valoración en tanto las personas víctimas de desplazamiento forzado por parte de las BACRIM también le asiste el derecho a su inscripción en el RUV, aspecto que hace parte de la política pública de atención integral.
N/D	11/03/14	Es la última providencia por medio de la cual la Corte solicita al Gobierno Nacional un informe sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes que aquella impartió; de manera particular le solicitó los resultados que se han alcanzado en relación con los siguientes componentes de la política pública: i) prevención y protección del desplazamiento forzado, ii) garantía de los derechos a la verdad y la justicia, la salud (con especial énfasis en atención psicosocial) y la educación; iii) aplicación transversal de los enfoques diferenciales de mujeres, adulto mayor, niños, niñas y adolescentes y enfoque étnico, y, vi) medidas adoptadas para la estabilización socioeconómica de esta población, desagregadas por los componentes de vivienda,

		generación de ingresos, tierras, retornos y reubicaciones.
073	27/03/14	Sobre medidas de prevención, protección y atención sobre comunidades afrodescendientes del departamento de Nariño. Ante lo denso de la situación la Corte efectúa un análisis previo sobre la materia y concluye lo siguiente: i) se ha reconocido a la población afrodescendiente en forma reiterada y consistente, su condición de sujetos de especial protección, ii) la situación de cada comunidad afro es compleja, y, iii) hay precariedad en la información para caracterizar a la población afrodescendiente desplazada. Después de analizar la respuesta institucional a la población afro desplazada la Corte señala que las órdenes impartidas en el auto 005 de 2009 no han sido cumplidas por las autoridades públicas del departamento de Nariño, razón por la cual reitera las órdenes impartidas en aquella providencia.
173	06/06/14	Auto por medio del cual se hace seguimiento a las órdenes proferidas por la Corte en el auto 006 de 2009 en relación a los derechos de las personas discapacitadas en condición de desplazamiento. De

		manera particular se pronunció sobre los siguientes asuntos: i) aún existen barreras de acceso por motivo de discapacidad a la oferta institucional, ii) existe un riesgo desproporcionado para niños, niñas y adolescentes con discapacidad, pues se vulnera su derecho a la educación inclusiva; iii) las personas mayores con discapacidad se encuentran en absoluta desprotección, iv) existe un alto riesgo de las personas con discapacidad de ser víctimas de agresión o explotación sexual; v) hay limitaciones de al acceso a la justicia de las personas discapacitadas. Por ello, en aras de garantizar el enfoque diferencial requerido en la política pública de atención a la población desplazada con discapacidad, pues aún no se han adoptado medidas adecuadas, idóneas y pertinentes, para garantizar el goce efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos de esta parte de la población desplazada, ordenó: i) incorporar un enfoque diferencial en discapacidad que sea <i>transversal</i> a toda la política pública sobre desplazamiento forzado, de acuerdo a las obligaciones internacionales adquiridas
--	--	--

		con la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de Naciones Unidas y los estándares legales y constitucionales; ii) poner en marcha de manera inmediata los mecanismos que hagan operativa la prórroga automática de la ayuda humanitaria de conformidad con la segunda presunción constitucional establecida en el auto 006 de 2009 y en cumplimiento a lo dispuesto en el auto 099 de 2013; iii) priorice la realización del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI) a las personas con discapacidad y a las personas mayores en situación de desplazamiento forzado, con el objetivo de conocer las necesidades y barreras específicas que enfrenta esta población para el acceso efectivo a la oferta institucional dispuesta para su atención; iv) establecer mecanismos idóneos de identificación de los riesgos y barreras particulares que enfrentan las personas con discapacidad para el acceso en igualdad de condiciones a la oferta institucional dispuesta para la población desplazada, incluya un ítem que permita identificar los <i>ajustes razonables</i> requeridos por este grupo poblacional para el acceso en igualdad de
--	--	---

		condiciones a la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas; v) que articulen la lógica de los componentes de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, tanto con la Política Nacional en Discapacidad e Inclusión Social como con las políticas dirigidas a garantizar el acceso a las personas con discapacidad a educación, cultura, salud y trabajo. Finalmente, es importante señalar que en la presente decisión existió salvamento de voto.
--	--	---

ANEXO 2

EL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN CIFRAS

Aunque casi siempre ha sido una constante que el gobierno de turno reconozca cifras finales inferiores a las reconocidas mundialmente, a la fecha las organizaciones internacionales más calificadas sobre la materia son: Norwegian Refugee Council – NRC, Internal Displacement Monitoring Centre – IDMC, ACNUR y Human Rights Watch. Por ello las cifras que a continuación de relacionan son las que dichos organismos han reportado durante los últimos 5 años:

i. 2010

En el reporte mundial de 2011 realizado por Human Rights Watch, éste indicó que entre 1997 y 200, Acción Social había reconocido una cifra de 3.3 millones de personas en condición de desplazamiento forzado, mientras que organismos internacionales reportaron 3.9 millones de personas víctimas del desplazamiento.

ii. 2011

En el reporte mundial de 2012 realizado por Human Rights Wath se mencionaron dos puntos relevantes: i) indicó que cada año decenas de miles de personas se ven obligadas a desplazarse por razones del conflicto armado interno, y ii) entre 1997 y 2011 el gobierno nacional reconoció el que 3.7

millones de personas se encontraban en condición de desplazamiento. Por el contrario, CODHES, ACNUR así como HRW indicaron que en ese mismo periodo el número total de personas desplazadas fue de 5.3 millones.

iii. 2012

Para el año 2012 IDMC en su informe mundial de actividades del año 2012 informó que el gobierno nacional de turno reconocía 4.9 millones de personas en condición de desplazamiento. Sin embargo, el reporte del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno y el Consejo Noruego para los Refugiados, coincidían con la información consignada por la ACNUR las tendencias del año 2012. En total fueron 5.454.766.

iv. 2013

En el año 2013 el Comité Internacional de la Cruz Roja indicaron que al finalizar el año 2013, existían por lo menos 5.4 millones de personas en condición de desplazamiento debidamente registradas. Sin embargo ACNUR en el reporte de las tendencias globales de 2013, dijo que no eran por lo menos 5.368.462.

v. 2014

Finalmente, el último informe global emitido por el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno y el Consejo Noruego para los Refugiados indicaron que las cifras actuales no eran menores a 5.7 millones de personas en

condición de desplazamiento forzado y podrían oscilar a los 6 millones de personas desplazadas por la violencia. Y aunque los demás organismos internacionales coinciden en estas cifras –especialmente las otorgadas por la ACNUR-, Colombia es el segundo país en el mundo con mayor número de personas desplazadas por la violencia después de Siria con 6.5 millones.

Dentro de los 10 primeros países con mayor número de víctimas de este fenómeno el único país de América es Colombia, acompañado de Siria, Nigeria, República Democrática del Congo, Sudán, Irak, Somalia, Turquía y Pakistán. Finalmente, en el continente americano Colombia encabeza la lista, y se siguen Guatemala con 242 desplazados, México con 160 mil, Perú con 150 y Honduras con 17.000 personas en condición de desplazamiento.