

Juzgado Primero de Distrito del Trigésimo Primer Circuito con sede en San Francisco de  
Campeche, Campeche.  
Magistrada MARGARITA NAHUATT JAVIER.  
Expediente: 598/2015-II-A  
Quejoso: Juan Antonio Euán Chi y otros



*Amicus curiae*

Estudio del desarrollo normativo del desplazamiento forzado como violación de derechos  
humanos en Colombia

Presentado por Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

Junio de 2015

## **Contenido**

Interés

Objeto

1. El desplazamiento forzado como una violación de derechos humanos
  - 1.1. Normas internacionales
    - 1.1.1. Sistema universal de protección de derechos humanos
    - 1.1.2. Sistema interamericano de protección de derechos humanos
    - 1.1.3. Estatuto de Roma
  - 1.2. Marco normativo y desarrollo constitucional del desplazamiento forzado en Colombia
    - 1.2.1. Antecedentes: La política pública de atención a la población desplazada: ley 387 de 1997 y la criminalización del desplazamiento forzado
    - 1.2.2. Sentencia T-025 de 2004: estado de cosas inconstitucional
    - 1.2.3. Ley de víctimas y restitución de tierras: Reconocimiento de la población desplazada como víctima susceptible de reparación
2. El alcance de la categoría de desplazamiento forzado: El alcance de la categoría de desplazamiento forzado: sujetos de la norma, eventos y obligaciones del Estado.
3. Conclusiones

## **INTERÉS**

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad<sup>1</sup>- Dejusticia - es un centro de investigaciones que incide en la opinión pública, el debate académico y las políticas públicas para contribuir con la vigencia del Estado Democrático de Derecho. Para ello combina actividades de investigación, litigio estratégico, formación y difusión. Este trabajo se realiza en red con organizaciones sociales, centros de investigación y defensores de derechos humanos, tanto en Colombia como en el exterior.

Dejusticia ha presentado memoriales en calidad de *amici curiae* tanto ante tribunales internacionales- como la Corte Interamericana de Derechos Humanos- como ante Tribunales y Cortes Supremas nacionales.

## **OBJETO**

El Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad considera que la experiencia colombiana sobre el desplazamiento forzado, así como las reflexiones académicas y jurisprudenciales sobre el alcance y contenido de la normatividad internacional orientada a proteger a las personas en situación de desplazamiento forzado, pueden ser de interés de este Juzgado por el caso que debe resolver en la presente oportunidad. En efecto, el desplazamiento enfrentado por la población indígena de San Antonio de Ébula es una oportunidad importante para la reflexión jurídica en relación con el desplazamiento forzado como una violación de derechos humanos, y también para que las autoridades pongan a disposición sus recursos y atiendan de la mejor forma a quienes fueron desplazados.

Con el fin de aportar elementos a esta discusión, en el presente *amici* haremos referencia a la forma en que se ha comprendido el desplazamiento forzado en Colombia, y mostraremos cómo para esta construcción se han desarrollado mecanismos de incorporación de estándares internacionales en la normatividad colombiana y en la jurisdicción constitucional, que pueden servir a la hora de establecer quiénes son los sujetos que sufren por el desplazamiento forzado en otros países, y quiénes están protegidos por la normatividad internacional de derechos humanos sobre desplazamiento. Para ello, el presente memorial está dividido en tres partes. En la primera, haremos referencia al desplazamiento forzado como una violación a los derechos humanos conforme a la normatividad internacional, y nos referiremos al desarrollo normativo de este fenómeno en Colombia. En la segunda parte, precisaremos qué se entiende por desplazamiento forzado y quién está cobijado por esa categoría. En la tercera parte, finalizaremos con unas breves conclusiones.

---

<sup>1</sup> Para conocer más de Dejusticia, visitar: <http://www.dejusticia.org>

## 1. El desplazamiento forzado como una violación de derechos humanos

El desplazamiento forzado interno es un fenómeno complejo que involucra la violación de derechos humanos de forma simultánea: el derecho a la vivienda digna, el derecho a la salud y a la educación, el derecho a la participación, el derecho a la integridad física, entre otros. Además, el desplazamiento forzado ocurre por diversas causas: conflictos armados, catástrofes naturales y otras situaciones de violación generalizada de derechos humanos. De acuerdo con la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a principios de 2014 había 51 millones de personas desplazadas forzosamente en el mundo por estas razones<sup>2</sup>. El desplazamiento forzado no ha tenido el mismo desarrollo normativo amplio que han tenido otras violaciones graves de los derechos humanos. Sin embargo, existen suficientes instrumentos y estándares internacionales que revelan el deber de los estados de reconocer la situación que aqueja a las personas que han sido desplazadas forzosamente, así como la obligación de ofrecer respuestas para garantizar el goce y la satisfacción de sus derechos humanos.

### 1.1 Estándares internacionales en relación con el reconocimiento y atención de la población desplazada (PD)

A continuación nos referiremos al tratamiento que se ha hecho del desplazamiento forzado en el sistema universal, en el derecho penal internacional y en el sistema interamericano de derechos humanos. Todas estas diferentes aproximaciones normativas al desplazamiento forzado concuerdan en que esta es una violación de los derechos humanos de la que derivan obligaciones y deberes de reconocimiento y atención por parte de los Estados.

#### 1.1.1 Sistema universal de protección de derechos humanos

En el ámbito del sistema universal de derechos humanos, el principal instrumento relacionado con este tema es el conjunto de Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, (en adelante "los Principios"), presentados en 1998 por el Representante sobre Personas Desplazadas, Francis Deng, y adoptados por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Estos principios tienen como inspiración normativa el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados, que están previstos principalmente en los Convenios de Ginebra, y buscan ofrecer directrices para la protección y atención a la población desplazada dentro de un país, incluso aquella que ha sido desplazada por causas distintas a los conflictos armados.

Los Principios son un instrumento de *soft law* -o derecho blando- , y establecen los derechos y garantías básicos de las personas desplazadas internamente. A pesar de esto, en septiembre de 2005 los jefes de Estado en la Cumbre Mundial en Nueva York reconocieron los principios como "un marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de sus países y resolvieron tomar medidas efectivas para incrementar la protección de los desplazados internos"<sup>3</sup>. Además, varias agencias de la Organización de Naciones Unidas, entre ellas ACNUR, han adoptado estos principios dentro de la normatividad que rige su mandato. Si bien estos reconocimientos no los dota de la misma fuerza vinculante de un

---

<sup>2</sup> Tomado de <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>

<sup>3</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas "60/1. 2005 World Summit Outcome" G.A. Res. 60/L.1, ¶132, U.N. Doc. [A/60/L.1](#). 24 de Octubre de 2005

tratado, sí son importantes porque admiten que los estados deben comprometerse en la lucha por la protección de la PD y fortalecen el consenso internacional en relación con que los estados se deben valer de los estándares de protección y reconocimiento previstos en estos principios para hacerlo.

Los Principios tienen dos componentes principales. Primero, definen la categoría de desplazado interno a partir de tres elementos. Según estos principios, en primer lugar, el desplazamiento tiene que ser forzoso u obligado. En segundo lugar, el desplazamiento debe darse como resultado de o para evitar afectaciones individuales o colectivas y tercero, dichas afectaciones deben provenir de i) conflicto armado, ii) violencia generalizada, iii) violaciones a los derechos humanos o iv) catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. En tercer lugar, el desplazamiento no debe haber pasado las fronteras nacionales.

Segundo, los principios establecen los estándares de protección de la PD y establecen los criterios que deben tenerse en cuenta i) al momento de brindar atención (igualdad, no discriminación, obligación de las autoridades estatales, derecho a recibir atención, atención diferenciada); ii) en la protección contra los desplazamientos, iii) en los mínimos a tener en cuenta durante los desplazamientos, iv) al momento de definir el tipo de atención humanitaria que se debe brindar y v) en lo que tiene que ver con los principios que deben regir los retornos, reasentamientos y reintegraciones.

En este sentido, todos los estándares establecidos en los Principios apuntan a señalar que hay condiciones que ponen en riesgo otros derechos en una situación de desplazamiento forzado. Señalan así de manera enfática la prohibición de discriminación, la garantía de derechos como la libertad y la integridad personal, la protección ante diferentes formas de violencia y la obligación de los Estados de brindar protección y asistencia.

El Comité de Derechos Humanos también se refirió al desplazamiento forzado en la Observación General 27<sup>4</sup> (en adelante OG27) sobre el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), que trata sobre el derecho a la libertad de circulación y residencia<sup>5</sup>. La OG27 precisa que de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12, “el derecho de residir en el lugar escogido dentro del territorio incluye la protección contra toda forma de desplazamiento interno forzado, [e]ste párrafo tampoco permite impedir la entrada y permanencia de una persona en una parte específica del territorio.” Por lo tanto, la protección ante el desplazamiento forzado también se deriva del contenido de un instrumento vinculante del sistema universal de protección de derechos humanos como lo es el PIDSC y del que se derivan consecuencias para los Estados, como la garantía de los derechos reconocidos en el pacto.

---

4 Sistema de Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos, Observación General 27. 67º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 202 (1999). Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom27.html>

5 Pacto Internacional de derechos civiles y políticos. Artículo 12:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

En la medida en que la Observación General 27 fue proferida por el Comité de Derechos Humanos, quien es el intérprete autorizado del PIDCP, este instrumento tiene un valor muy importante en la interpretación de las obligaciones que se derivan de ese Pacto y que deben ser incorporadas a los sistemas jurídicos internos. Conforme a esta interpretación, debe entenderse que todos los Estados tienen obligaciones en relación con la protección de la PD y de la garantía de no discriminación de estas personas, pues la libertad de circulación y residencia incluye la protección contra toda forma de desplazamiento forzado.

### 1.1.2 Sistema interamericano de protección de derechos humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte IDH”) a través de una interpretación de varios artículos la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención o “la CADH”), ha reconocido en varias decisiones<sup>6</sup> que las situaciones en las que se coacciona, por diferentes mecanismos, a individuos o poblaciones a abandonar sus lugares de residencia, constituyen violaciones a los derechos humanos. Ha reconocido que estas son situaciones de desplazamiento forzado que están prohibidas por la CADH y que frente a ellas los Estados deben ofrecer protección y atención.

Concretamente, la Corte IDH ha señalado que el artículo 22 de la CADH, que prevé el derecho de circulación y residencia<sup>7</sup>, protege a las personas sometidas a situaciones de desplazamiento forzado. A partir de lo establecido en el sistema universal de protección de derechos humanos y, especialmente, a partir de la Observación General 27 del Comité de Derechos Humanos, la Corte IDH ha señalado que el derecho de libertad de circulación y residencia incluye el derecho de permanecer y moverse dentro de un Estado y de elegir, libremente, donde

---

<sup>6</sup> Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, No. 134. Y Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C, No. 148 y ss.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 22.- Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede, asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho de ingresar en el mismo.
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.
7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

establecerse. Cuando alguien es forzado a moverse para escapar de violaciones de derechos humanos o de conflictos armados, se viola entonces esta libertad.

La Corte IDH en las tres principales decisiones<sup>8</sup> en las que se ha referido al desplazamiento forzado ha establecido y reiterado al menos tres estándares normativos clave en relación con la población desplazada: i) el desplazamiento forzado constituye múltiples violaciones de derechos humanos, ii) no es necesario ningún reconocimiento formal para tener la calidad de desplazado, es suficiente el hecho mismo del desplazamiento y iii) hay condiciones que dan lugar a una doble vulnerabilidad de la población desplazada, como la raza, la etnia, la edad y el género. Específicamente sobre el primer punto, la Corte Interamericana ha indicado que, como resultado de los desplazamientos forzosos, ocurre la violación de varias disposiciones de la CADH entre las que se encuentran: la obligación de proteger los derechos (art. 1.1), la inviolabilidad del domicilio (art. 11.2), y el derecho a la propiedad privada (art. 21), entre otros.

En aplicación de los estándares que hemos señalado, en la decisión sobre la Masacre de Mapiripán (párr. 210)<sup>9</sup> la Corte IDH precisó que el desplazamiento forzado es una situación compleja donde hay múltiples violaciones a los derechos humanos, razón por la cual los Estados están en la obligación de “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, incluso vis-à-vis actuaciones y prácticas de terceros particulares”. Además, en otras decisiones como la de la Masacre de Ituango<sup>10</sup>, la Corte indicó que el desplazamiento forzado generaba impactos diferenciados por aspectos como la raza, la pertenencia étnica y el género. Esta doble vulnerabilidad, en concepto de la Corte IDH, refuerza la necesidad de que los Estados respondan con las medidas necesarias para atender a la población desplazada y detener la múltiple vulneración de sus derechos.

Por último, la Corte IDH, retomando lo dicho por la Corte Constitucional de Colombia, establece que la acreditación de la calidad de desplazado no se adquiere por un procedimiento formal, como un registro, si no que existe por sí misma desde que sucede el desplazamiento. Esto es de gran importancia pues significa que no se puede imponer ningún tipo de trabas fundamentadas en formalismos para limitar los derechos de las personas desplazadas a acceder a la atención necesaria que debe prestarles el Estado, sino que debe avanzarse hacia una protección material de la PD como causa de distintos eventos de violación de los derechos humanos (párr. 214)<sup>11</sup>.

Debemos resaltar que para la Corte IDH, la interpretación del artículo 22 sobre la libertad de circulación y residencia, así como de las demás disposiciones de la CADH que sean pertinentes frente al desplazamiento forzado, deben interpretarse de conformidad con el artículo 29 b. de la CADH (sobre la prohibición de interpretación restrictiva de los derechos), a la luz e los

---

<sup>8</sup> Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, No. 134. Y Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C, No. 148 y Corte IDH., Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124

<sup>9</sup> Esto fue reiterado en la decisión Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C

<sup>10</sup> Óp. Cit Caso de la masacre de Ituango c. Colombia

<sup>11</sup> Ibíd

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas o principios Deng, a los que nos referimos anteriormente. Para la Corte, estos Principios son útiles para determinar el alcance de lo dispuesto en la CADH para situaciones de desplazamientos forzados internos<sup>12</sup>.

Así, interpretando las disposiciones de la CADH a la luz de los Principios, debe tenerse en cuenta que la aplicación de toda la política sobre desplazamiento forzado de un Estado debe responder al principio de igualdad. Este principio debe operar tanto respecto del trato equitativo que debe recibir la PD frente a la ley como de la obligación de brindar un trato diferenciado a las poblaciones o situaciones que, dentro del grupo de PD, requieran una especial protección y un especial trato por sus condiciones de vulnerabilidad. Esto, además, teniendo en cuenta que la igualdad y la prohibición de discriminación hacen parte del *ius cogens* en el entendido en que ningún tratamiento o medida puede excluir de manera arbitraria a la población beneficiaria<sup>13</sup>.

Además, la Corte ha dicho que, tal como se establece en los Principios, las obligaciones del Estado no se reducen a las de asistencia en las situaciones de desplazamiento que se presenten, sino que se extienden a las obligación de prevención y protección, así como a la obligación de garantizar el retorno o la reubicación y la reintegración, eventos posteriores todos al desplazamiento.

### 1.1.3 Estatuto de Roma

El desplazamiento forzado también ha sido reconocido en el Estatuto de Roma como un crimen de lesa humanidad, al definir el tipo penal de “deportación o traslado forzoso de población” previsto en el artículo 7, numeral 2, literal d. Para el Estatuto, esta deportación o traslado forzoso incluye “el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional”.

En relación con los elementos de este crimen, la Corte Penal Internacional estableció que para crimen de lesa humanidad de “deportación o traslado forzoso de la población” deben estar presentes: i) el uso de la fuerza, ii) la ausencia de motivos autorizados por el derecho internacional, iii) traslado a otro Estado o lugar, iv) la presencia legítima de la población en la zona, v) el conocimiento por parte del autor de las circunstancias de legitimidad de dicha presencia y vi) los demás elementos genéricos para los crímenes de lesa humanidad, esto es, que se trate de una conducta generalizada o sistemática contra la población civil, y que se tenga conocimiento de ello<sup>14</sup>.

Además, también está contemplado el desplazamiento forzado como un crimen de guerra bajo el tipo penal de “la deportación o el traslado ilegal o el confinamiento ilegal”. De acuerdo con los elementos de los crímenes de la Corte Penal Internacional los componentes de este crimen

---

12 Op. Cit Caso de la masacre de Mapiripán y Caso de la masacre de Ituango. Adicionalmente ver Corte I.D.H. Caso Moiwana contra Suriname. Sentencia de 15 de junio de 2005, párr 90-103, 107-121 y 125-135.

13 Corte Interamericana de derechos Humanos. Opinión Consultiva 18 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos

14 Corte Penal Internacional, Elementos de los crímenes. U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).



son i) que el autor haya deportado o trasladado a una o más personas a otro Estado o a otro lugar ii) que esa persona o personas hayan estado protegidas en virtud de uno o más de los Convenios de Ginebra de 1949, iii) que el autor haya sido consciente de las circunstancias de hecho que establecían esa protección, iv) que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado internacional y haya estado relacionada con él, v) que el autor haya sido consciente de circunstancias de hecho que establecían la existencia de un conflicto armado.

Es decir, las dos posibilidades que ofrece el Estatuto de Roma, crimen de guerra o crimen de lesa humanidad están condicionadas a que se cumplan requisitos específicos. Por una parte, para considerar el desplazamiento forzado como crimen de guerra la conducta (el desplazamiento) tiene que realizarse con ocasión o como resultado de un conflicto armado y dicho desplazamiento debe afectar a la población civil, en los términos de los Convenios de Ginebra (Convenio IV y Protocolo Adicional II). Por otro lado, en relación con el desplazamiento forzado como crimen de lesa humanidad se deben llenar tres requisitos, i) la constatación del carácter generalizado o sistemático de la conducta, ii) que se cometa contra una población civil y iii) que exista conocimiento de la realización de la conducta (por parte de quien se presume responsable).

Sea cual sea el tipo penal en el que encuadren estas conductas, lo cierto es que, actualmente, en el ámbito del Estatuto de Roma se reconoce el fenómeno del desplazamiento forzado como una violación grave de los derechos humanos que puede acarrear la responsabilidad penal internacional de los individuos que sean responsables del desplazamiento forzado interno de otras personas. Como consecuencia de ello, la Corte Penal Internacional tendría la facultad de intervenir cuando los Estados no cumplen sus obligaciones en relación con la persecución y sanción penal de los responsables.

## **1.2 Marco normativo y desarrollo constitucional del desplazamiento forzado en Colombia**

### **1.2.1 La política pública de atención a la población desplazada- Ley 387 de 1997- y el reconocimiento del desplazamiento forzado como delito.**

De acuerdo con las cifras de ACNUR, entre 1997 y finales 2013 fueron registradas oficialmente 5.185.406 de personas desplazadas en Colombia<sup>15</sup>. Para enfrentar esta situación, que comenzó años atrás, el Congreso colombiano expidió la Ley 387 de 1997, en la que definió el desplazamiento forzado y estableció los criterios de atención del mismo. Además, consagró el delito de desplazamiento forzado en la Ley 599 de 2000, Código Penal. Como veremos, esta legislación tuvo muchos obstáculos en su implementación, y la PD tuvo que enfrentar una precaria protección durante muchos años después. Sin embargo, desde el principio esta ley incluyó dentro de la categoría de desplazamiento forzado a aquellos individuos y comunidades que han sido obligados a dejar su lugar de arraigo y residencia por fuerzas externas, en situaciones que van más allá de la violencia causada por el conflicto armado.

La definición de desplazado que incorporó la ley 387 de 1997 establece que

“[e]s 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

---

15 Tomado de: <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/>

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 drásticamente el orden público.”

La definición contenida en la Ley 387 coincide en esta definición con los Principios Deng, excepto por la causal de catástrofe natural o causada por seres humanos. En este orden de ideas, para la legislación colombiana son elementos constitutivos del desplazamiento forzado: i) el hecho objetivo del desplazamiento, ii) la coacción que dio lugar a la migración (coacción física o emocional), iii) la movilización dentro de las fronteras nacionales (puede haber desplazamiento dentro de un mismo municipio, no se necesita cambiar de ciudad o departamento) y iv) la amenaza a la vida o la integridad<sup>16</sup>.

Los componentes de esta ley buscan abarcar varias dimensiones del fenómeno del desplazamiento y por eso la ley contiene cuatro ejes: i) la prevención del desplazamiento, ii) la atención humanitaria de emergencia, iii) el retorno voluntario y el reasentamiento de la población, y iv) la estabilización socioeconómica. Esta norma ha sido el marco legal para atender a la población desplazada en Colombia y significó avances importantes en dos frentes. Primero, en el reconocimiento de la población desplazada en Colombia en razón del conflicto armado y de otras situaciones de violación de derechos humanos. Y segundo, en el reconocimiento de que el Estado tiene obligaciones en materia de prevención, atención, estabilización y retorno de la PD.

Por su parte, en materia penal se incluyó en la Ley 599 de 2000 (Código Penal) el desplazamiento forzado. De acuerdo con este artículo, el desplazamiento puede ser una violación al derecho internacional humanitario<sup>17</sup>, en los casos en los que el desplazamiento de la población civil ocurre como resultado o con ocasión del conflicto armado, pero no se reduce a estas situaciones. También el Código Penal contempla el desplazamiento forzado como delito contra la libertad personal y contra la autonomía personal, que consiste en cualquier acto coactivo que causa el desplazamiento a la fuerza de la población<sup>18</sup>. En ambos casos, tal como

---

<sup>16</sup> Los elementos de esta definición contenida en la ley 387 de 1997 han sido ratificados por varias decisiones de la Corte Constitucional, entre otras ver: T-268 de 2003, C-781 de 2012

<sup>17</sup> **Delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH. Artículo 159.** Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años, multa de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años.

<sup>18</sup> **Delitos contra la libertad personal y otras garantías. Delitos contra la autonomía personal. Artículo 180.** Desplazamiento forzado. El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12), o multa de seiscientos (600) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de seis (6) a doce (12) años.

No se entenderá por desplazamiento forzado, el movimiento de población que realice la fuerza pública cuando tenga por objeto la seguridad de la población, o en desarrollo de imperiosas razones militares, de acuerdo con el derecho internacional.

**Artículo 181.** *Circunstancias de agravación punitiva.* La pena prevista en el artículo anterior se aumentará hasta en una tercera parte:

ocurre en el derecho internacional, para que se configure el delito de desplazamiento debe estar ausente cualquier causal de justificación del desplazamiento. Es decir, que el desplazamiento ocurre cuando existe arbitrariedad y uso de la fuerza en el desplazamiento de las víctimas. Adicionalmente, el desplazamiento forzado es considerado en el Código Penal como un agravante para delitos como concierto para delinquir, prevaricato (cuando la conducta recae sobre una investigación/juicio sobre desplazamiento forzado), omisión de denuncia (se tiene información y no se denuncia un desplazamiento forzoso) y encubrimiento.

La tipificación del desplazamiento forzado tiene, al igual que en el caso de la Ley 387, dos aspectos importantes de resaltar. El primero tiene que ver con la visibilización de que el desplazamiento forzado es una conducta antijurídica que afecta diversos bienes relevantes para el ordenamiento jurídico y que no se circunscribe al desplazamiento en conflictos armados sino que se extiende a todo tipo de situaciones en las que la libertad personal se ve coartada y las personas se ven forzadas a cambiar sus lugares habituales de residencia, de trabajo, etc. El segundo es que la tipificación del delito de desplazamiento forzado revela que el Estado tiene el deber de investigar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos, en este caso, causadas por los desplazamientos forzados. Esto no solo es un deber internacional, sino que debería ser comprendido como una obligación derivada de los mandatos de protección propios de un Estado social y democrático de derecho.

Ambas disposiciones, la ley que previó la política pública de desplazamiento y el Código Penal, significaron avances muy importantes para el reconocimiento público del fenómeno del desplazamiento forzado, como una situación grave de violación de derechos humanos en nuestro país. No obstante, la implementación de la política pública de la Ley 387 enfrentó serias dificultades, que pasaron desde los cuestionamientos de la calidad de desplazamiento forzado que se hicieron a las personas que pretendían acceder a esa política, hasta los asuntos más elevados de la política en el gobierno. Por esto, a la larga tal como estaba siendo implementada la Ley, ella terminaba reforzando la múltiple vulneración de derechos que enfrentaba la PD y constituyendo nuevas violaciones a sus derechos. Por lo tanto, el asunto del desplazamiento forzado tuvo que ser intervenido de manera estructural por los jueces. Concretamente, por la Corte Constitucional.

## **1.2.2 Desarrollos jurisprudenciales y de política pública**

### **1.2.2.1 La sentencia T-025 de 2004 y la Mesa de Seguimiento a la implementación de la sentencia**

- 
1. Cuando el agente tuviere la condición de servidor público.
  2. Cuando se cometa en persona discapacitada, o en menor de dieciocho (18) años, o mayor de sesenta (60) o mujer embarazada.
  3. Cuando se cometa por razón de sus calidades, contra las siguientes personas: periodistas, comunicadores sociales, defensores de los derechos humanos, candidatos o aspirantes a cargos de elección popular, dirigentes cívicos, comunitarios, étnicos, sindicales, políticos o religiosos, contra quienes hayan sido testigos o víctimas de hechos punibles o faltas disciplinarias.
  4. Cuando se cometa utilizando bienes del Estado.
  5. Cuando se sometiere a la víctima a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Como resultado de la instauración de miles de acciones de tutela<sup>19</sup> que daban cuenta de la grave situación que enfrentaba la PD para acceder a la atención que debía prestarle el Estado y que él mismo había previsto en la política pública de desplazamiento, la Corte Constitucional de Colombia (en adelante, “la Corte”) conoció múltiples casos en los que la PD alegaba la vulneración de sus derechos. Muchos de ellos fueron resueltos por jueces constitucionales de instancia y otros tantos fueron solucionados caso a caso por la Corte. Sin embargo, fue la sentencia T-025 de 2004 en la que la Corte Constitucional se pronunció de manera amplia y profunda sobre el desplazamiento forzado en el país: determinó que la situación de los miles de desplazados constituía un estado de cosas inconstitucional, y que las soluciones frente a las violaciones graves y constantes de derechos humanos de esta población, debían ser asumidas a partir de remedios estructurales.

Para adoptar esa sentencia, que se convirtió en una providencia hito en la jurisprudencia constitucional y, en general, en el tratamiento judicial del desplazamiento forzado, la Corte revisó 108 demandas instauradas en 22 ciudades del país por 1.150 familias, con un promedio de cuatro personas por núcleo familiar, contra varias entidades del orden nacional y territorial que no cumplían con las obligaciones establecidas en la Ley 387<sup>20</sup>. La evaluación de la política pública a propósito de todas estas diversas reclamaciones de los desplazados, llevó a la Corte a concluir que en Colombia existía un *estado de cosas inconstitucional* en relación con la PD, lo que significa que sus derechos estaban siendo masivamente violados al no atender las necesidades derivadas de su especial situación de vulnerabilidad, todo lo cual atenta no solo contra un artículo determinado de la Constitución sino contra todo el orden jurídico constitucional previsto en la Constitución de 1991.

En particular, la Corte encontró que el estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos de la población desplazada estaba constituido por i) la vulnerabilidad extrema de la PD, ii) la omisión por parte de las autoridades de brindar protección y atención a la PD que se evidencia en el elevado número de tutelas interpuesto para reclamar los derechos, iii) la masiva vulneración de derechos para un gran porcentaje de la población desplazada que se agudizó con las trabas institucionales y la negligencia de las autoridades, iv) la ausencia de conocimiento de la PD de sus derechos y v) la brecha entre la normatividad y la capacidad institucional. Constató así que el desplazamiento forzado representa una violación masiva de derechos humanos que muestra 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”<sup>21</sup>.

En cuanto a la definición de quien es desplazado forzoso, la sentencia T-025 de 2004 y las sentencias posteriores han enfatizado que, de conformidad con los estándares internacionales y retomando la definición de la ley 387, es desplazada toda aquella persona que se ha visto obligada, por la fuerza física o la coacción emocional, a abandonar su lugar de residencia para preservar su vida o su integridad como resultado del conflicto armado, disturbios y tensiones

---

19 La acción de tutela es una acción constitucional prevista en la Constitución Colombiana (art. 86 de la Constitución) que cualquier individuo puede instaurar cuando un derecho fundamental está siendo vulnerado o se encuentra en peligro.

20 Rodríguez César y Rodríguez Diana. Cortes y Cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. 2010. Colección Dejusticia.

21 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004. M.P Manuel José Cepeda. Consideraciones de la Corte, Numeral 5.2

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 drásticamente el orden público.

En relación con situaciones diferentes al conflicto armado que dan lugar a desplazamientos forzados, tenemos como ejemplo el auto 004 de 2009 de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025/04, donde la Corte se refirió a la situación de los pueblos indígenas de cara al desplazamiento forzado y reconoció que las causas de los desplazamientos que los han aquejado son complejas, pues involucran, además del conflicto armado, a otros motivos conexos y subyacentes. Así, precisó que además de las confrontaciones militares tanto externas a los pueblos indígenas, como aquellas con participación indígena, los procesos socioeconómicos y territoriales también son causa del desplazamiento; al respecto señaló la Corte que “estos factores operan sobre la base de una serie de procesos territoriales y socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra”<sup>22</sup> y favorecen las condiciones que dan lugar a los desplazamientos forzados. En particular, se ha referido a fenómenos que han dado lugar a desplazamiento forzado de comunidades indígenas, las primeras tres, asociados al conflicto armado y las restantes, exacerbadas por el conflicto pero independientes de él:

- i) El despojo territorial simple por parte de actores con intereses económicos sobre las tierras y recursos naturales de propiedad de las comunidades
- ii) El desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas en territorios indígenas.
- iii) Fumigaciones de cultivos ilícitos sin el lleno de los requisitos de consulta previa
- iv) La pobreza
- v) La inseguridad alimentaria
- vi) Las condiciones de salud deterioradas, en particular, mortalidad infantil alta, y altas tasas de enfermedades prevenibles.
- vii) La invisibilidad preexistente por censos y estadísticas divergentes.
- viii) El debilitamiento étnico y social y la aculturación prevalecientes.

Las consideraciones del auto 004 de 2009 señaladas en los párrafos precedentes dan cuenta de que los desplazamientos forzados de originan por causas distintas al conflicto armado, pero en muchos casos son exacerbadas por esta situación. asimismo, da cuenta del impacto diferenciado por motivos étnicos, aspecto que es tenido en cuenta en las decisiones de la Corte IDH y también en otras decisiones de la corte Constitucional.

En cuanto tiene que ver con las violaciones de derechos humanos a las que está sometida la PD y el tipo de protección a la que tiene derecho, la Corte Constitucional ha adoptado lo establecido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. A continuación, de manera extensiva nos referimos a lo dicho por la Corte sobre los derechos de la PD, por la relevancia que tienen en relación con el reconocimiento del desplazamiento forzado como una vulneración masiva de derechos. A juicio de la Corte, se encuentran amenazados los siguientes derechos:

1. **“El derecho a la vida en condiciones de dignidad** dadas (i) las circunstancias infrahumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia. Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado que contribuyen a la

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Auto 004 de 2009. M.P Manuel José Cepeda

interpretación de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son los Principios 1, 8, 10 y 13, que se refieren, entre otras cosas, a la protección contra el genocidio, las ejecuciones sumarias y prácticas contrarias al derecho internacional humanitario que pongan en riesgo la vida de la población desplazada.

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** “ (...) La interpretación de estos derechos deberá hacerse de conformidad con lo que establecen los Principios 2, 4 y 9 sobre protección especial a ciertos grupos de desplazados.
3. **El derecho a escoger su lugar de domicilio** (...) Los Principios 5, 6, 7, 14 y 15 contribuyen a la interpretación de este derecho, en particular, a la determinación de prácticas prohibidas por el derecho internacional que impliquen una coacción al desplazamiento de las personas, o su confinamiento en lugares de los cuales no puedan salir libremente.
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 la materialización de los proyectos de vida de los afectados (...) En la interpretación de estos derechos en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios 1 y 8.
5. Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus **derechos económicos, sociales y culturales** fuertemente afectados.. El alcance mínimo de estos derechos ha sido interpretado de conformidad con los Principios 3, 18, 19, y 23 a 27, que se refieren a condiciones para garantizar un nivel de vida digna, y el acceso a la educación, la salud, el trabajo, entre otros derechos.
6. El **derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia**. Los Principios 16 y 17 están dirigidos, entre otras cosas, a precisar el alcance del derecho a la reunificación familiar.
7. **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. Los Principios 1, 2 y 19 precisan el alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno.
8. **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. A este derecho se refieren los Principios rectores 5, 6 y 11,
9. **El derecho a la seguridad personal**, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados. Para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios rectores 8, 10, 12, 13 y 15.
10. **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. Los principios 1, 2, 6, 7 y 14 resultan

relevantes para la interpretación del alcance de estos derechos en relación con la población desplazada.

11. **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. Para la interpretación de estos derechos resultan relevantes los principios 1 a 3, 18, 21, 24 y 25, que establecen criterios para garantizar medios para la obtención de un nivel de vida adecuado y la protección de sus propiedades o posesiones.
12. **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 (...) Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. Para la interpretación del alcance de este derecho son pertinentes los Principios 1 a 3, 18 y 24 a 27, relativos al nivel de vida adecuado que se debe garantizar a la población desplazada y a la asistencia humanitaria.
13. **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. En relación con este derecho, resultan relevantes los Principios 13 y 23.
14. **El derecho a una vivienda digna**, 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 en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos. (...)
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. El alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno se encuentra expresamente consagrado en el Principio rector 20.
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 virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación y (ii) en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad (...) Los alcances de este derecho han sido definidos por los Principios 1 a 4, 6, 9 y 22, que prohíben la discriminación a la población desplazada, recomiendan la adopción de medidas afirmativas a favor de grupos especiales dentro de la población desplazada y resaltan la importancia de que a los desplazados se les garantice un trato igualitario." (negrillas propias)

En este escenario, la Corte<sup>23</sup> reconoce que los mínimos a garantizar a la PD son el núcleo mínimo de los derechos que mencionamos y la satisfacción de derechos prestacionales. Sobre el primer punto, la Corte ha dicho que las autoridades no pueden lesionar, amenazar o desconocer el núcleo de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas que comprende lo siguiente:

---

23 Óp Cit sentencia T-025 de 2004

1. **El derecho a la vida**, en el sentido que establece el Principio 10.
2. **Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral** tal y como se particularizan en el Principio 11.
3. **El derecho a la familia y a la unidad familiar** precisado en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia -, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.
4. **El derecho a una subsistencia mínima** como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa (...) (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.” También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 (...).
5. **El derecho a la salud** cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. (...)
6. **El derecho a no ser discriminados** de acuerdo con el Principio 22.
7. **El derecho a la educación básica** hasta los quince años de conformidad con el Principio 23
8. El derecho a la **estabilización socioeconómica** en virtud de los Principios Rectores 1, 3, 4, 11 y 18
9. Finalmente, en relación con **el derecho al retorno y al restablecimiento**, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a retornar o restablecerse; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen o se restablezcan (excepto por situación de orden público); (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo

Además de la enunciación de las múltiples violaciones a los derechos humanos que causa el desplazamiento forzado, la Corte también enfatizó en que la ausencia de respuesta institucional refuerza esas violaciones y da lugar a unas nuevas. La Corte ha dicho que la responsabilidad de las autoridades es “impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si ‘no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas’. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup>Corte Constitucional, sentencia T-721 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.



Por su parte, la Corte que toda la actuación del Estado y de los jueces debe regirse por los principios de actuación que informan los Principios Deng. Estos son: i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas sobre los derechos de la población desplazada, ii) los principios rectores de los desplazamientos internos y iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en un estado social de derecho.

Las órdenes que dio la Corte en la precitada sentencia apuntaron tanto a solucionar la situación de inconstitucionalidad generalizada con motivo de la masiva vulneración de derechos de la PD como a responder a los reclamos puntuales de los demandantes. Vale la pena resaltar algunas de las ordenes estructurales que buscaban, por un lado, dar cuenta de la grave situación de derechos humanos que causa el desplazamiento forzado y por otro, disponer medidas que permitieran encaminar a las autoridades a la superación de dicha situación. A saber, la Corte

- i) Declaró estado de cosas inconstitucional con respecto al desplazamiento forzado debido a la masiva vulneración de derechos que representa y la brecha en relación con la capacidad institucional para atender a la PD (orden 1)
- ii) Ordenó a la autoridad encargada de la política pública de atención a la PD, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que estableciera cuáles son las necesidades de la PD, cuántos recursos son necesarios, en responsabilidad de quién radica (entidades nacionales o territoriales) la disposición de las partidas presupuestales para atender a la PD y cuáles pueden ser las formas de financiación para los recursos faltantes(orden 2)
- iii) Comunicó la decisión al Ministerio del Interior para que verificara la coordinación institucional con el fin de que cada entidad cumpliera su rol dentro de la cadena de atención a la PD (orden 3)
- iv) ordenó que se capacitara a los funcionarios encargados de atender a la PD en la carta de derechos de esta población (orden 9)
- v) comunicó la decisión a las entidades del Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, Procuraduría general de la Nación) para que hicieran seguimiento al cumplimiento de la sentencia y velaran por la protección de los derechos de la PD (órdenes 20 y 21)

Igualmente, la sentencia T-025 de 2004 abrió la puerta a la participación y control por parte de la Corte Constitucional y la sociedad civil a la implementación de la política pública de atención y protección a la población desplazada. La Corte creó una mesa de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia, con lo cual logró desbloquear a las instituciones para que se articularan en mejor medida para responder a las necesidades de la PD. La mesa de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 ha producido varios autos de seguimiento sobre poblaciones puntuales dentro del grupo de la PD, tales como mujeres, pueblos étnicos, protección a líderes, niños y niñas, entre otros).

Por estas razones, no solo en el contexto colombiano, sino también en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, la sentencia T-025 de 2004 es un hito en lo que tiene que ver con la protección de la población desplazada. Particularmente, como señalamos previamente, la Corte IDH ha retomado<sup>25</sup> lo dicho por la Corte Constitucional en relación con la especial protección que merece la PD, la eminente situación de vulneración de derechos que trae consigo el desplazamiento forzado, y el impacto diferenciado para ciertas

---

25 Óp. Cit Caso de la masacre de Mapiripán y Caso de la masacre de Ituango.

poblaciones como los pueblos étnicos, las mujeres, los niños y las niñas entre otros y la prevalencia del derecho sustancial y del reconocimiento del desplazamiento sin necesidad de formalidades adicionales.

La sentencia T-025 de 2004 y el seguimiento que ha hecho la Corte de su cumplimiento, entonces, muestra cómo todas las formas de desplazamiento forzado constituyen una violación de los derechos humanos y de los derechos previstos dentro de los ordenamientos jurídicos del Estado de Derecho. Además, llama la atención sobre las crisis humanitarias que derivan del desplazamiento y las obligaciones que tiene el Estado –especialmente los jueces– de reconocer este fenómeno y proponer remedios individuales y colectivos que frenen la violación de los derechos de esta población.

### **1.2.3 Ley de víctimas y restitución de tierras: reconocimiento de la población desplazada como víctima susceptible de reparación**

En el año 2011, fue promulgada la Ley de víctimas y restitución de tierras (ley 1448 de 2011) que tiene como objeto reconocer y reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario por hechos ocurridos con posterioridad al 1 de enero de 1985 y por despojos de tierra ocurridos a partir del 1 de enero de 1991. El primer grupo será acreedor a las medidas de satisfacción y garantía de sus derechos (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición), mientras que las víctimas de despojos serán cobijadas por el programa de restitución de tierras.

Si bien la ley de víctimas es un mecanismo de justicia transicional, tiene componentes importantes a tener en cuenta con respecto a la población desplazada. Particularmente, reconoce a las personas desplazadas forzosamente como víctimas y en consecuencia, como titulares de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Específicamente, admite que son titulares de la restitución de las tierras despojadas a través de un procedimiento judicial expedito y creado por la ley.

La restitución como una forma específica de reparación es fundamental para atender de manera adecuada a la población desplazada y despojada de sus tierras. La restitución de tierras es una medida a la cual puede acceder la PD mediante una solicitud elevada ante la jurisdicción creada para este procedimiento, es decir, la restitución es un trámite judicial. Mediante este trámite, los reclamantes de tierras buscan que se garantice el retorno o la reubicación, dependiendo el caso, con el fin de superar la situación de desplazamiento. Esto comporta gran importancia para la población desplazada, no sólo por lo que implica una reparación particular que busque atender a la situación que causó la múltiple vulneración de derechos (el desplazamiento forzado y el despojo) sino que, además, para diciembre de 2013 en Colombia habían sido registradas 5.185.406 personas desplazadas<sup>26</sup> lo que deja ver la masividad de la situación y la necesidad de atenderla para proteger y garantizar los derechos.

La restitución da cuenta de la magnitud del fenómeno del desplazamiento y de la apropiación de las tierras por medio de la fuerza o como consecuencia de los desplazamientos, es decir, sin legitimidad para hacerlo. Este esfuerzo apunta a solucionar el problema de los desplazados que han tenido que reubicarse en situaciones precarias y que han perdido sus tierras. El

---

<sup>26</sup> Agencia de las Naciones Unidas para los desplazados- ACNUR-. Colombia, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/>

reconocimiento del desplazamiento forzado como una vulneración compleja de derechos fue el paso inicial para poder reparar a la PD y buscar que sus derechos sean garantizados a partir de un mecanismo que dé cuenta de la vulneración y le haga frente con el fin de superar la situación de desplazamiento.

## **2. El alcance de la categoría de desplazamiento forzado: sujetos de la norma, eventos y obligaciones del Estado.**

Lo presentado hasta este momento deja ver que para establecer cuáles son los sujetos cuyas violaciones de derechos humanos pueden agruparse bajo la categoría de desplazamiento forzoso interno y los eventos en los que puede predicarse la ocurrencia de un desplazamiento, es necesario que el ordenamiento jurídico interno tome en serio los estándares internacionales aceptados con un consenso general sobre la materia, así como otros instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos. En particular, la forma en que la Corte Constitucional colombiana incorporó estas fuentes a las decisiones judiciales sobre quiénes son desplazados y cuáles es el tipo de remedios judiciales apropiados para protegerlos, ofrece un buen ejemplo de cómo se ha construido esta categoría normativa; en qué momento se adquiere dicha condición y cuáles son las obligaciones del estado al respecto.

En primer lugar, es desplazada toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional y abandonar su residencia y/o actividad económica porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas por el conflicto armado, disturbios, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos o cualquier situación que se derive de estas. En consecuencia, es desplazada toda persona que se ha visto coaccionada (emocional o físicamente) a abandonar su lugar de residencia, sin importar la causa o el destino del desplazamiento. En este sentido, el desplazamiento forzado interno no se refiere únicamente al cambio de la ciudad o pueblo de residencia por razón del conflicto armado. En esta categoría se incluyen los desplazamientos dentro del mismo municipio, los desplazamientos del lugar habitual de trabajo, y los desplazamientos por cualquier otro tipo de violaciones de derechos humanos<sup>27</sup>.

Segundo, el desplazamiento forzado es una situación fáctica que implica múltiple violación a los derechos humanos. Esta existe, y debe ser reconocida, con independencia de si el Estado tiene previsto un sistema formal de acreditación de esta población, y no puede ser negada únicamente porque el funcionario judicial o administrativo no tengan conocimiento sobre la situación que lo genera. El desplazamiento forzado sólo necesita para su verificación el hecho objetivo del desplazamiento mediado por la coacción física o emocional (temor)<sup>28</sup>.

Tercero, la PD es titular de múltiples derechos debido, especialmente, a su situación de vulnerabilidad. Dentro de estos derechos se incluye, entre otros, la reparación, pero también aquellos de contenido prestacional (vivienda, salud, educación entre otros) que son indispensables para garantía de los otros derechos que no tienen de forma tan evidente esa condición (vida, integridad física, dignidad) con el fin de superar la situación de vulnerabilidad y la condición de desplazados<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Entre otras ver, corte constitucional sentencias T-227 de 1997, T-268 de 2003,

<sup>28</sup> Entre otras ver, corte constitucional sentencias T-268 de 2003, T-025 de 2004, T-1076 del 2005, T-630 de 2007, T-299 de 2009, T-318 de 2011, T-468 de 2012

Cuarto, las medidas que se adopten para atender a la población desplazada deben seguir unos mínimos establecidos por los principios rectores de los desplazamientos internos, como el principio de humanidad, la prohibición de discriminación, la voluntariedad y seguridad de los retornos, la responsabilidad en cabeza de las autoridades nacionales y locales, entre otras, con el fin de garantizar los derechos mínimos para la superación de la situación de desplazamiento (vida, integridad, unidad familiar, igualdad y no discriminación, salud, educación, estabilización económica). Esto resulta importante pues todas las disposiciones relacionadas con derechos de la población desplazada deben interpretarse de forma garantista y deben buscar superar la situación de vulnerabilidad mediante la garantía efectiva de los derechos de la PD<sup>30</sup>.

Y quinto, un Estado que se reconozca como un Estado democrático y de derecho está en la obligación de atender cualquier violación a los derechos humanos, entre la que se incluye el desplazamiento forzado. Es por este motivo que el Estado está en deber de atender, proteger a la PD y de investigar y sancionar los hechos y a los responsables del desplazamiento<sup>31</sup>. Para lograr este fin, es especialmente fructífera la intervención judicial.

### 3. Conclusiones

El desplazamiento forzado es una violación de múltiples derechos humanos reconocida ampliamente a nivel internacional por los diferentes sistemas de protección de los derechos humanos, que pone a quienes la padecen en una situación de especial vulnerabilidad. Por eso, el desplazamiento forzado se trata de una situación que exige por parte de las diferentes instituciones del Estado un reconocimiento y una atención adecuada, que permita a la población superar su situación y gozar nuevamente de todos sus derechos. La obligación de los Estados de derecho democráticos, tales como el colombiano y el mexicano es atender y proteger a la PD principalmente debido a la especial vulnerabilidad que enfrentan, con el fin de garantizar en la mayor medida posible, los derechos de la PD.

Este consenso generalizado, expresado principalmente en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y en los sistemas internacionales y nacionales que los han incorporado, incluye el hecho de admitir que el desplazamiento forzado es un fenómeno complejo que no abarca un solo tipo de eventos relacionados con el conflicto armado. Por el contrario, el desplazamiento no requiere nada más para configurarse que el hecho objetivo del desplazamiento y la coacción que intermedia dicho abandono de la residencia, sea cual sea el destino y la causa del mismo.

Por lo tanto, siempre que se presente esta situación, los jueces y las demás autoridades administrativas deben reconocer la existencia de esta violación múltiple de derechos humanos y tomar medidas para frenarlas. Estas medidas abarcan remedios que parten desde la prevención, hasta la protección durante el desplazamiento, la reparación, y la adopción de medidas para el retorno y la reubicación de quienes han sido desplazados.

---

29 Entre otras ver, corte constitucional sentencias SU-1150 de 2000, T-268 de 2003, T-419 de 2003, T-215 de 2002, T-630 de 2009

30 Entre otras ver, corte constitucional sentencias T-098 de 2002, T-215 de 2002, T-602 de 2003, T-025 de 2004

31 Entre otras ver, corte constitucional sentencias SU-1150 de 2000, T-258 de 2001