

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON LAS
VÍCTIMAS DEL DEPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA**

DIANA ANDRADE MARTINEZ

EMERSON MEJIA RIVAS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PASTO

2014

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON LAS
VÍCTIMAS DEL DEPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA**

DIANA ANDRADE MARTINEZ

EMERSON MEJIA RIVAS

Trabajo de grado modalidad Monografía presentado como requisito para optar al título de
Especialista en Derecho Administrativo

ASESOR:

Dr. ARLES IBARRA

Abogado

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PASTO

2014

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en este Trabajo de Grado son Responsabilidad de los autores.

Artículo 1 del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966, emanado del honorable Concejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de Aceptación:

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Agosto de 2014

RESUMEN

El Gobierno ha reconocido e identificado como un problema neurálgico del conflicto la posesión de las tierras, cada vez más concentrada en manos de unos pocos, por eso ha planteado una iniciativa de ley en la denominada ley de tierras y ley de víctimas que pretende restituir la propiedad de los territorios a quienes han sido despojados de sus derechos a través de las armas. Con este fin el proyecto de ley contempla la tipificación del delito de despojo y de testaferrato y crea la jurisdicción agraria que se especializarán en el tema específico de la restitución.

ABSTRACT

The Government has recognized and identified as a focal problem of conflicting land ownership increasingly concentrated in the hands of a few, this has raised a bill on the so-called law of land and victims law that seeks to restore the ownership of the territories who have been disenfranchised through weapons. To this end, the bill provides for the crime of plunder and front men and make agrarian courts that specialize in the specific issue of restitution.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	9
TITULO	11
UN POCO DE HISTORIA	12
LA SITUACIÓN ACTUAL.....	14
¿QUIÉN ES LEGALMENTE UN DESPLAZADO?	16
¿QUÉ HA DICHO LA CORTE CONSTITUCIONAL?	17
Derechos vulnerados o amenazados por el desplazamiento	18
Declaración de Estado de Cosas Inconstitucional.....	22
Niveles Mínimos de Protección	24
Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED)	25
<i>Indicador de Goce Efectivo</i>	26
<i>Indicadores complementarios</i>	26
<i>Indicadores Sectoriales Asociados</i>	26
AUTOS DE SEGUIMIENTO POSTERIORES A LA T-025/2004	27
Auto 052 de 2008	27
Auto 092 de 2008	28
Auto 116 de 2008	30
Auto 251 de 2008	30
Auto 004 de 2009	30
Auto 005 de 2009	30
Auto 006 de 2009	30

CONCLUSIONES 32

BIBLIOGRAFÍA..... 34

INTRODUCCION

El conflicto armado interno que padece Colombia ha acarreado para el país múltiples consecuencias negativas. Tal vez uno de los fenómenos más preocupantes que se ha originado es el del desplazamiento forzado.

Miles de ciudadanos han abandonado sus tierras, sus propiedades, sus familias, su entorno cultural, debido a la presión de actores armados o la ocurrencia de enfrentamientos en sus lugares de origen. El desarraigo implica un cambio total en su *modus vivendi*. Las víctimas se ven obligadas a adaptarse a circunstancias nuevas y desconocidas que dificultan su subsistencia en condiciones dignas.

Esta circunstancia conlleva a que la población desplazada vea vulnerados varios de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución Política y que debe garantizar el Estado.

Por tal motivo en el año 2004 la Corte Constitucional profirió la sentencia T- 025 en la que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto a la protección de los derechos de los desplazados, ordenando al Estado colombiano la adopción de medidas y políticas que garanticen el goce efectivo de estos derechos.

Esta providencia no ha tenido cabal cumplimiento por los organismos estatales, por ello la Corte ha dictado varios autos en los que ha emitido órdenes específicas para mitigar algunos inconvenientes y brindar una atención especial a algunos subgrupos dentro de la población desplazada.

El Gobierno ha reconocido e identificado como un problema neurálgico del conflicto la posesión de las tierras, cada vez más concentrada en manos de unos pocos, por eso ha planteado una iniciativa de ley en la denominada ley de tierras y ley de víctimas que pretende restituir la propiedad de los territorios a quienes han sido despojados de sus derechos a través de las armas.

Con este fin el proyecto de ley contempla la tipificación del delito de despojo y de testaferrato y crea la jurisdicción agraria que se especializarán en el tema específico de la restitución.

Otro aspecto importante de este proyecto legislativo es la inversión de la prueba lo que se traduce en que no es quién reclama quién debe presentar las pruebas y títulos si no qué es el propietario quien tiene el deber de demostrar ante la justicia que es un propietario legal.

La razón principal que arguye el Estado para el incumplimiento es la falta de recursos públicos que permitan satisfacer y garantizar el goce pleno de los derechos fundamentales de los desplazados. ¿Hasta dónde llega la responsabilidad patrimonial del Estado con el fin de garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional?

TITULO

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON LAS VÍCTIMAS DEL
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA”

UN POCO DE HISTORIA

El desplazamiento forzado no es un fenómeno ajeno a la realidad de Colombia ni de ninguna sociedad en la que se han presentado enfrentamientos bélicos. Es así como en nuestro país los primeros desarraigados fueron los pueblos precolombinos que cedieron sus tierras y su cultura ante el poderoso conquistador español. Durante la colonia y durante los primeros años de independencia el desplazamiento se vio ligado principalmente a la consecución de tierras productivas, ricas en recursos naturales y minerales.

Pero fue a mediados del siglo pasado, durante el periodo denominado por los académicos como La Violencia, cuando comenzó a verse de manera clara el desplazamiento forzado de poblaciones enteras por motivaciones políticas. No era raro en aquel entonces ver como los ciudadanos de filiación liberal fueran expulsados de las poblaciones en donde el partido conservador detentaba el poder y viceversa.

Tras la finalización de este oscuro periodo quedaron muchos odios incubados y se originaron también (en la década de los sesentas) los primeros movimientos guerrilleros que en sus inicios enarbolaron las banderas de la reforma agraria como uno de sus objetivos principales. La explotación de la tierra siempre ha sido un objetivo y un factor clave de riqueza y poder, razón por la cual todos buscan acceder a su propiedad, sin importar los métodos.

Las ideas socialistas y comunistas importadas por los grupos insurgentes hicieron que muchos terratenientes se organizaran al ver en riesgo sus tierras. De igual manera los constantes abusos, atropellos y crímenes de las guerrillas fueron el caldo de cultivo perfecto para el surgimiento de las autodefensas que pronto mutaron en grupos paramilitares aliados a sectores delincuenciales como el narcotráfico. Estas agrupaciones se convertirían con los años en las causantes del mayor número de familias desplazadas en el país.

Otro factor que ha contribuido en nuestros tiempos al desplazamiento de civiles ajenos al conflicto han sido las operaciones militares oficiales que conllevan irremediablemente a enfrentamientos en que se inmiscuye a toda la población. Algunos, dedicados a cultivos de uso ilícito, huyen de sus tierras ante las fumigaciones y erradicación dirigida por el Estado.

En conclusión y siguiendo lo que afirma Andrés Leal en su Ensayo sobre la Historia del Desplazamiento Forzado en Colombia: “Los movimientos masivos de población están indeleblemente empalmados al interés político y económico de la población (o sujetos) dominante”.

LA SITUACIÓN ACTUAL

El desplazamiento forzado en nuestro país es un problema que rebasó todos los límites al punto que la situación, como lo veremos, condujo a que la Corte Constitucional declarara un Estado Inconstitucional de Cosas con el fin de adoptar medidas que sirvan para salir de esta situación irregular.

Existen varias entidades, públicas y privadas, que se han dedicado a seguir este fenómeno. El número total de desplazados por motivos del conflicto varía dependiendo de la fuente, sin embargo, la cifra en casi todos los casos supera los seis dígitos lo que se traduce en un grave problema socio económico para el Estado Colombiano.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) es una de las entidades que más ha estudiado la problemática del desarraigo. Según sus investigaciones en los últimos 25 años (1985-2010) unos 5.195.620 colombianos, es decir aproximadamente 1.039.124 hogares han sido desplazados violentamente. Un promedio de 208 mil personas por año. La situación es tan compleja al punto que el 11,42% de la población colombiana ha sido obligada a cambiar el sitio de residencia alguna vez en su vida.

Los números no mienten y dan cuenta de la situación crónica, prolongada y creciente del desplazamiento en el último cuarto de siglo en el que el país ha estado sumido en un conflicto armado. El registro oficial no es alentador, según los datos gubernamentales el número de desplazados, contados desde el año 1997, es de 3.573.132 individuos.

Las cifras son muy dicentes y a pesar de los esfuerzos interinstitucionales del Estado la situación parece no mejorar. Según el último informe de CODHES durante el año pasado 208.043 personas (alrededor de 56 mil familias) fueron desplazadas por la violencia.

“Es evidente que la violencia es la primera causa del desplazamiento, pero también lo es que, detrás de las acciones armadas y la intimidación que ejercen los grupos armados contra la población, y la incapacidad del Estado para protegerla, se mueven poderosos intereses económicos sobre los territorios objeto de la política de consolidación”, señala el citado informe que destaca que el 32,7% de los desplazados en 2010 habitaban contradictoriamente en zonas donde operan los llamados Centros de Coordinación y Atención Integral, estrategia oficial que según la Directiva Presidencial 01 de 2009 pretende “consolidar la Seguridad Democrática, mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva.”.

Es claro entonces que la atención efectiva al problema del desplazamiento es una urgencia y en su solución deben intervenir necesariamente las distintas ramas del poder público.

¿QUIÉN ES LEGALMENTE UN DESPLAZADO?

A pesar de la notoriedad del problema el legislador apenas se vino a ocupar del desplazamiento en 1997. En el artículo 1 de la Ley 387 de dicho año se consagra la siguiente definición:

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. (resaltado fuera del texto original)

Como se ve la norma establece una lista de situaciones de las que deben provenir la vulneración o las amenazas a la vida, la integridad o la libertad de las personas desplazadas, sin embargo esta no es taxativa y la expresión “u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores” da cabida a nuevos escenarios dentro de un conflicto que es dinámico y cambiante.

¿QUÉ HA DICHO LA CORTE CONSTITUCIONAL?

Nuestro máximo Tribunal Constitucional ha tratado el tema en múltiples oportunidades. Pero sin lugar a dudas, la sentencia T-025 de 2004 es la providencia que se ha convertido en el paradigma jurisprudencial con relación a la atención a la población desplazada. Esta sentencia cuenta además con 5 anexos y varios autos posteriores que se ocupan de sectores específicos entre los desplazados que merecen una atención especial.

Hasta la promulgación de esta sentencia y desde 1997, cuando la Corte abordó por primera vez la gravísima situación de los desplazados en Colombia se han proferido 17 fallos para proteger alguno o varios de los siguientes derechos: (a) En 3 ocasiones para proteger a la población desplazada contra actos de discriminación; (b) en 5 eventos para proteger la vida e integridad personal; (c) en 6 ocasiones para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud; (d) en 5 casos para proteger el derecho al mínimo vital garantizando el acceso a los programas de restablecimiento económico; (e) en 2 eventos para proteger el derecho a la vivienda; (f) en un caso para proteger la libertad de locomoción; (g) en 9 ocasiones para garantizar el acceso al derecho a la educación; (h) en 3 casos para proteger los derechos de los niños; (i) en 2 casos para proteger el derecho a escoger su lugar de domicilio; (j) en 2 oportunidades para proteger el derecho al libre desarrollo de la personalidad; (k) en 3 ocasiones para proteger el derecho al trabajo; (l) en 3 eventos para garantizar el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia; (m) en 3 casos para proteger el derecho de petición relacionado con la solicitud de acceso a alguno de los programas de atención a la población desplazada; y (n) en 7 ocasiones para evitar que la exigencia del registro como desplazado impidiera el acceso a los programas de ayuda.

Derechos vulnerados o amenazados por el desplazamiento

La jurisprudencia de la Corte ha señalado en distintas oportunidades que los siguientes derechos fundamentales se encuentran en riesgo de ser vulnerados debido a la situación de desplazamiento:

- i. El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia.
- ii. 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*”. (T-215/2002)
- iii. 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.
- iv. 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*” (Sentencia SU-1150, 2000.) y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento.
- v. Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados. (T-098/2002). Se refieren a condiciones para garantizar un nivel de vida digna, y el acceso a la educación, la salud, el trabajo, entre otros derechos.

- vi. En no pocos casos, el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar (Sentencia SU-1150 de 2000) y a la protección integral de la familia. (Sentencia T-1635 de 2000)
- vii. 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.
- viii. 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. (Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001 y T-1346 de 2001.)
- ix. 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. (Sentencias T-258/2001 ó T-795/2003)
- x. La libertad de circulación por el territorio nacional (Sentencias: T.1635/2000, T-327/2001, T-268/2003) y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, (Sentencia: T-227/1997) 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.

- xi. 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.
- xii. El derecho a una alimentación mínima, (Sentencia: T-098/2002) 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.
- xiii. 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. (Sentencia T-215 de 2002)
- xiv. 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 conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie.
- xv. El derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil. (Sentencia C-328 de 2000)
- xvi. 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.

xvii. El derecho a la igualdad, (Sentencia T-268 de 2003) dado que 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 en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta.

Como se ve son numerosos e importantes los derechos fundamentales que pueden verse afectados por una situación de desplazamiento, esto lleva a que la Corte ordene al Estado una discriminación positiva a favor de los desarraigados y una atención preferencial que evite una vulneración mayor de sus derechos. Como lo dice la Sentencia T-025/2004: Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”.

“El patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela”. (Sentencia T-025/2004) Uno de los argumentos más frecuentes expuestos por el Estado y las entidades encargadas de la población

desplazada es la falta de recursos económicos lo que conlleva una inejecución de las políticas y las ordenes tendientes a proteger los derechos de los desplazados, derechos que para ser protegidos requieren una obligación prestacional del Estado lo que implica necesariamente un desembolso de recursos públicos.

Declaración de Estado de Cosas Inconstitucional

Una de las determinaciones más importantes tomadas por la Corte Constitucional en la sentencia que analizamos fue la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional debido a la grave problemática del desplazamiento, para llegar a esta determinación el alto Tribunal recurrió a la doctrina sobre el tema y analizó si las circunstancias fácticas daban lugar a dicha declaratoria.

Sostiene la Corte Constitucional que dentro de los factores valorados 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) 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.”. (Sentencia T-025/2005)

Si miramos el fenómeno del desplazamiento forzado a la luz de estos criterios es claro que la Corte adoptó una decisión adecuada.

En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado (ver definición legal) y resaltar la violación masiva de múltiples derechos, como se puede evidenciar tras una simple observación del fenómeno.

En segundo lugar el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas.

En tercer lugar, la cantidad de procesos acumulados en la presente acción de tutela (108 expedientes de 1150 núcleos familiares) confirma que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos.

En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad si no que de ella son responsables varias dependencias estatales.

Por último, la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él.

Cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, la Corte Constitucional ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ha ordenado remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela, sino también otras personas en la misma situación, aunque no hayan ejercido acción

alguna. Es decir las decisiones adoptadas dentro de este Estado especial son aplicables a toda la población desplazada.

Niveles Mínimos de Protección

Debido a la gran magnitud del problema del desarraigo forzado en Colombia, así como al carácter limitado de los dineros con los que cuenta el Estado para enfrentar esta problemática, es necesario aceptar que al momento de diseñar e implementar una política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a los desplazados.

Afirma la Corte que no siempre se podrá satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada, debido a las restricciones materiales y a las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento, por lo tanto el Estado debe propugnar la satisfacción de un nivel mínimo de protección a los derechos de los desplazados, de tal forma que no se afecte la subsistencia de esta población en condiciones dignas.

Para definir el nivel mínimo de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas desplazadas, la Corte Constitucional hace una distinción entre el respeto por el **núcleo esencial** de los derechos fundamentales de los desplazados (que no puede en ningún momento ser desconocido, amenazado o lesionado) y la satisfacción, por parte de las autoridades, de ciertos deberes prestacionales derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional en cabeza de los desplazados, deberes que como ya dijimos implican el desembolso de dineros públicos.

“Es allí, en la preservación de las condiciones más básicas que permiten sobrevivir con dignidad, donde se debe trazar un límite claro entre las obligaciones estatales de imperativo y

urgente cumplimiento frente a la población desplazada, y aquellas que, si bien tienen que ser satisfechas, no tienen la misma prioridad.”, manifiesta la Corte Constitucional en su providencia.

Es necesario entonces ajustar lo prometido a lo realizable, lo cual podría representar la adopción de una medida que reduzca el alcance de la protección. Sin embargo, medidas de este tipo deben cumplir estrictos requisitos y en especial asegurar los mínimos de satisfacción del derecho limitado y no desconocer las áreas prioritarias que tienen mayor impacto sobre la población.

Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED)

Con la finalidad de que se respeten los niveles mínimos de protección de los derechos de los desplazados se establecieron, por medio del auto 116 de 2008, los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos que constituyen una herramienta clave para verificar y hacer seguimiento a la respuesta del Estado frente a las necesidades de la población desplazada.

En principio son 47 instrumentos de medición dirigidos a valorar la situación de cada hogar desplazado por derecho evaluado con respecto a la situación que se considera normal o satisfactoria; permitiendo medir el impacto real de la política pública. Su unidad de medida es binaria, es decir que los valores posibles son: “Sí”, cuando el hogar reporta el cumplimiento fijado para el derecho verificado, y “No” cuando éste no se cumple.

Además se establecen 86 indicadores complementarios que son instrumentos de medición para valorar el estado de avance general, retroceso o estancamiento de cada uno de los IGED, según se cumplan ciertas condiciones de carácter más específico. La unidad de medida es el número de personas u hogares, o el porcentaje de los mismos que cumplen con dichas condiciones. Finalmente se aplican 93 indicadores sectoriales asociados que revelan información sobre los resultados obtenidos al número de personas u hogares o la proporción de los mismos, que han recibido determinado tipo de atención relacionada con el cumplimiento de los IGED y de los complementarios.

Para ilustrar mejor el empleo de estos indicadores tomemos un ejemplo elaborado por la Corte Constitucional en el Auto 116 de 2008 para constatar el goce mínimo de los derechos de los desplazados. Tomaremos el ejemplo del derecho a la Educación.

Para este derecho los indicadores que nos muestran la satisfacción o no del derecho son los siguientes:

Indicador de Goce Efectivo

Asistencia regular a niveles de educación formal de todos los niños y jóvenes entre los 5 y los 17 años.

Indicadores complementarios

Niños desplazados atendidos por entidades públicas. Niños que asisten a entidades privadas. Menores incluidos en el Registro Único de Población desplazada.

Indicadores Sectoriales Asociados

Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo. Proporción de estudiantes provenientes de hogares desplazados que no sufragan ningún costo de la canasta educativa en el nivel básico público.

De esta manera para cada derecho fundamental que pueda verse afectado por la situación de desplazamiento se establecen indicadores que permiten determinar el nivel de satisfacción o insatisfacción en el que se encuentra en cada núcleo familiar. Esto permite también adoptar medidas para fortalecer los aspectos más débiles y no retroceder en aquellos en los que se demuestran fortalezas.

AUTOS DE SEGUIMIENTO POSTERIORES A LA T-025/2004

Durante los años 2008 y 2009, la Corte Constitucional proclamó una serie de Autos en los que se evidenciaron falencias de la política pública de atención al desplazamiento, respecto a las cuales se ordenó al Gobierno Nacional realizar ajustes a aquellos componentes de la política que no han permitido un avance sistemático hacia la superación del estado de cosas inconstitucional, mejorar la coordinación de los esfuerzos presupuestales y de atención entre las entidades a nivel nacional y los entes territoriales, superar falencias en los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada, y adoptar el enfoque diferencial en la atención de ciertos grupos poblacionales que garantice la protección integral de sus derechos, dados los riesgos específicos que experimentan. Hablamos en este punto del caso de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afrocolombianos y discapacitados.

Igualmente, la Corte Constitucional adoptó los indicadores de Goce Efectivo de Derechos, que permitirán hacer seguimiento y evaluación a la política pública con un enfoque de derechos y marcarán la pauta para la definición de la superación del estado de cosas inconstitucional.

A continuación citaremos los principales autos de seguimiento:

Auto 052 de 2008

Solicita a los Gobernadores Departamentales y Alcaldes Municipales de todo el país información sobre la situación de los desplazados en cada entidad territorial, las necesidades de diferente orden de las entidades territoriales para atender a la población desplazada y los resultados de las acciones emprendidas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Auto 092 de 2008

Es el primero de los denominados autos diferenciales y se dirige específicamente a las mujeres en situación de desplazamiento.

La Corte declara que la situación de las mujeres en condición de desplazamiento es una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional. Lo anterior se debe al impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento, que se manifiesta en diez riesgos: el riesgo de violencia sexual o abuso sexual, de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad; el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, lo que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; los riesgos derivados de las relaciones familiares o personales con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales; los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres; el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control restringido; el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad; y los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Para combatir estos riesgos la Corte ordena la ejecución en un plazo de tres meses de los siguientes programas específicos de género:

- a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.

- b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
- e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.
- f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
- g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
- h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas.
- i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
- j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.
- k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
- l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
- m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

El plazo inicial no se cumplió motivo por el cual la Corte emitió el **Auto 237 de 2008** por medio del cual estableció un plazo perentorio para el inicio de los programas aquí enunciados.

Auto 116 de 2008

Establece los indicadores de goce efectivo de los derechos de la población desplazada, revisa los existentes hasta el momento y los complementa. En este auto se determina de manera clara los indicadores que se deben tener en cuenta para hacer un diagnóstico de la situación concreta de un grupo familiar de desplazados.

Auto 251 de 2008

Es un auto diferencial en el que se establecen medidas de protección especiales para los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, otro subgrupo que requiere un cuidado especial.

Para este grupo poblacional se ordena la ejecución de varios proyectos que incluyen una parte preventiva y otra asistencial dirigida a hacer menos gravosa la condición de desplazado de los menores.

Auto 004 de 2009

Fija medidas de protección para los pueblos e individuos pertenecientes a las comunidades indígenas que han sido víctimas del desplazamiento o que están en riesgo de ser desplazados. Se ordena el establecimiento de Planes de Salvaguardia que deben concertarse con las autoridades de los pueblos originarios, que son uno de los segmentos de la población colombiana que con mayor frecuencia son víctimas de esta problemática del desarraigo.

Auto 005 de 2009

Al igual que el anterior ese auto diferencial establece una protección especial a los afrodescendientes que sean víctimas del desplazamiento forzado.

Auto 006 de 2009

En el mismo orden de ideas esta providencia ordena medidas de especiales para las personas en condición de discapacidad que hayan sido desarraigadas.

Estos últimos autos responden al enfoque diferencial de Derechos que reconoce que al interior de la población desplazada existen grupos diferenciados según sexo, edad, etnia y condición de discapacidad, que requiere una atención específica y prioritaria.

CONCLUSIONES

Luego de un análisis de los pronunciamientos de la Corte Constitucional referentes al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia es posible establecer las siguientes conclusiones:

En su jurisprudencia la Corte Constitucional no establece un límite patrimonial cierto en lo que respecta a las obligaciones del Estado con la población desplazada. Lo que sí determina es su deber de garantizar a los colombianos desarraigados el disfrute de unos niveles mínimos de protección sin que se vulnere el núcleo esencial del derecho fundamental. El Estado está obligado en principio a brindar aquellos elementos que hacen posible la supervivencia digna tales como alimento, vivienda, servicios de salud, pero no a un plazo indeterminado, estas contribuciones deben darse hasta que el desplazado adquiera una posición de autosostenibilidad.

La declaratoria de un Estado Inconstitucional de Cosas por parte de la Corte Constitucional en lo referente al problema del desplazamiento tiene como consecuencias la aplicación de las decisiones adoptadas a todo el conjunto de la población desarraigada del país y no únicamente a quienes instauraron la acción de tutela de la que se ocupa el fallo.

El tratamiento diferencial y prioritario que se establece para la población desplazada no constituye una violación a la igualdad consagrada en la Constitución. Si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial debido a sus condiciones de vulnerabilidad. Se trata de una discriminación positiva que busca a través de un trato preferente hacia los más débiles igualar sus condiciones y oportunidades con las de aquellos que no están en situación de desplazamiento.

La falta de dinero no es una excusa para que el Estado no atienda a la población vulnerable por causa del desplazamiento forzado. El Gobierno central y las entidades territoriales deben hacer las apropiaciones presupuestales que consideren necesarias para satisfacer de manera adecuada las necesidades básicas de los desplazados propendiendo por una vida en condiciones de dignidad para todos.

Para establecer que un individuo en situación de desplazamiento ejerce plenamente los derechos que pudieron verse vulnerados, es necesario la aplicación, en cada caso y para cada uno de los derechos, de los indicadores de goce efectivo, los indicadores complementarios y los sectoriales asociados, establecidos por el auto 116 de 2008. La obligación patrimonial del Estado irá hasta que cada individuo o grupo familiar responda afirmativamente a los indicadores de goce efectivo.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia presidencial para la acción social y la cooperación. (2010). *“Desplazamiento Forzado en Colombia.”*. Bogotá: Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co>

Arango, J. (2000). *“Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la Migración.”* En: Revista internacional de Ciencias Sociales. UNESCO. Disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics165/abstracts165.pdf>

Castillejo, Alejandro. (2000). *“Poética de lo otro. Antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia”*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Colciencias.

Codhes. (2006). *“Más o menos Desplazados Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, N° 69”* Bogotá. Disponible en: www.codhes.org

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2004). *“Unidades de atención y orientación a la población desplazada –UAO- situación actual.”*. Bogotá: CICR.

Corporación Jurídica Yira Castro y Murcia, Diana. (2009). *“Estado de cosas institucional. Desplazamiento forzado. ¿Y ahora qué?”*. Bogotá: Diseño Editorial Ltda. (http://www.cjyiracastro.org.co/images/stories/articles/estado_de_cosas_inconstitucional.pdf)

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2004). *“Políticas públicas y desplazamiento: una reflexión desde la experiencia.”*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, OIM, Usaid.

Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. (2005). *“Efectos económicos del desplazamiento forzado en Colombia: Departamentos de Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca”*. Universidad San Buenaventura. Cartagena.

Forero, Edgar. *“El desplazamiento interno forzado en Colombia”*. (2003). Documento presentado en el Encuentro “Conflict and peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future”, Realizado en Washington (USA), organizado por Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz.

Ibañez, A. M.; Moya, A. y Velásquez, A. (2006). *“Hacia una política proactiva para la población desplazada”*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ibañez, Ana y Querubín, Pablo. (2003). *“Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia.”*. Usaid. Bogotá. 2003. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG984.pdf

Khoudour-Castéras, David. (2009) *“Efectos de la migración sobre el trabajo infantil en Colombia”*. En: Revista de Economía Institucional. Vol. 11 No. 20. OIT.

Leal Martínez, Andrés Felipe. (2009). *“Ensayo sobre la historia del desplazamiento forzado en Colombia”*. Disponible en: http://comunidades.semana.com/wf_InfoNoticia.aspx?IdNoticia=1029

Molano, Alfredo. (1994). *“Trochas y fusiles”*. Bogotá: Editorial Áncora.

Organización Panamericana de la Salud. (2005). *“Salud y desplazamiento forzado en Colombia. Un retrato alarmante de una realidad silenciosa”*. Bogotá: s.n..

Pecaut, Daniel. (2001). *“Guerra contra la sociedad. Capítulo 7: A propósito de los desplazados en Colombia.”* Bogotá: Espasa,

Pecaut, Daniel. (1998). *“La pérdida de los derechos, del significado de la experiencia y de la inserción social: a propósito de los desplazados en Colombia”*. En Estudios Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Medellín: Universidad de Antioquia. .

Programa mundial de alimentos (PMA). (2001). *“Estudio de caso de las necesidades alimentarias en la población desplazada en Colombia.”* Bogotá: s.n.

Reyes, A. (1994). *“Territorios de la violencia en Colombia”*. En: El Agro y la cuestión social. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Tercer Mundo Editores.

Villa, Marta Inés. (2006). *“Desplazamiento Forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía.”* En Controversia. Bogotá: CINEP.

Zuluaga, Jaime. (2004). "*La guerra interna y el desplazamiento forzado.*". En: Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Bogotá: ACNUR, Universidad Nacional de Colombia.