

PROGRAMA DE ASISTENCIA LEGAL A
POBLACIÓN DESPLAZADA
EN CONSULTORIOS JURÍDICOS

MÓDULO 1

MÓDULO 1

TABLA DE CONTENIDO

MÓDULO 1	7
TEMA 1: CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO A NIVEL SOCIAL Y JURÍDICO, ÉNFASIS EN EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DECLARADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA T-025 DE 2004.	7
PREGUNTAS GENERADORAS	7
ACTIVIDADES PREVIAS	7
Algunas preguntas de entrada:	10
Nota introductoria	13
Importancia de la consideración del desplazamiento como fenómeno complejo y multidimensional	14
1. LOS ALBORES DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO: AÑOS 1994 A 1996	15
1.1 Primer instrumento de Política Pública que contiene menciones y acciones incipientes: Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Ernesto Samper	16
1.2. Documento CONPES 2804 de 1995	16
1.3 Documento CONPES 2924 de 1995	17
2. SEGUNDA FASE EN LA CONSTRUCCIÓN DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS: AÑOS 1997 A 2003	18
2.1 Decreto 1165 de abril 28 de 1997	18
2.2 Ley 387 de 1997	18
2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 - Adoptado mediante la ley 508 de 1999	20
2.4 Documento CONPES 3057 de 1999	21
2.5 Decreto 2569 de 2000	22
2.6 Ley 589 de 2000	23
2.7 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 - Ley 812 de 2003	23
3. TERCERA ETAPA DE CONSTRUCCIÓN DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS COMPLEMENTARIOS A LA MATRIZ DEFINIDA EN LA LEY 387 Y EXIGENCIAS JURISPRUDENCIALES PARA MODIFICAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO: AÑOS 2004 A 2011	24
3.1 Sentencia T-025 de 22 de enero de 2004	24
3.2 Expedición de otros instrumentos legales con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004: Decreto 250 de 2005	26
3.3. Ley 1151 de 2007: Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 2006-2010	28
3.4 Ley 1190 de 2008	29

3.5 Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014	30
3.6 Ley 1448 de 2011	31

TEMA 2: ENFOQUES Y PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS EN EL MARCO DE LAS NUEVAS NORMAS. **41**

ENFOQUES	41
PRINCIPIOS	44
Dignidad	44
Igualdad	45
Complementariedad	45
Buena fe	46
Gradualidad	46
Progresividad	47
Prohibición de doble reparación y de compensación	48
Publicidad	48

TEMA 3: ASPECTOS GENERALES DEL REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA **50**

REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA	50
Introducción	50
Objeto del registro –RUPD–	51
Qué información se ingresa al Registro –RUPD–	51
Qué función tiene el Registro –RUPD–	51
Normatividad aplicable y ajustes introducidos por la nueva ley de víctimas	52
DERECHO DE HABEAS DATA: GARANTÍA FRENTE A LOS DATOS QUE SE CONSIGNEN EN EL REGISTRO DE ÚNICO DE ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA	53
Breve mención a la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto al derecho al habeas data	54
Habeas data y desplazamiento forzado	55
FUNDAMENTOS DE DERECHO PARA ORIGINAR EL REGISTRO –RUPD–	56
Principios rectores de los desplazamientos internos -Principios Deng-	56
La normatividad preexistente	57
Algunos autos de seguimiento a la sentencia T-025 en materia de registro	58

TEMA 4: ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA **63**

A.) DECLARACIÓN SOBRE LOS HECHOS QUE CONFIGURAN LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO	63
B.) ETAPAS DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA	63
C.) RETORNOS Y REUBICACIONES	64
D.) CESACIÓN DEL ESTADO DE VULNERABILIDAD	65
CASO 1: AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA	65

MÓDULO 2 69

TEMA 1: ASPECTOS GENERALES DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS 69

PREGUNTAS GENERADORAS	69
ACTIVIDADES PREVIAS	69
Derecho a la Protección de la Propiedad sobre los Bienes	70
Los Principios Rectores de los desplazamientos internos	70
Los Principios Internacionales relativos a la restitución de las viviendas y patrimonio de los refugiados y la población desplazada	70
Breve mención a los aspectos relevantes de la ley 1448 de 2011 en materia de restitución de tierras	74
CASO 2: RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y DEMANDA DE RESTITUCIÓN RESPECTIVA	77

MÓDULO 3 82

TEMA 1: COMPETENCIAS Y POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN DE LOS CONSULTORIOS JURÍDICOS: 82

PREGUNTAS GENERADORAS	82
ACTIVIDADES PREVIAS	82
El nuevo marco legal no tiene implicaciones sustanciales	83
Algunas recomendaciones que podría implementar el Programa con el apoyo de otras instituciones que participan en su desarrollo	84

TEMA 2: LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO DESDE EL NIVEL TERRITORIAL: ASPECTOS JURISPRUDENCIALES IMPORTANTES A TENER EN CUENTA POR PARTE DE LOS/AS ESTUDIANTES ADSCRITOS/AS AL PROGRAMA 89

EL PLAN INTEGRAL ÚNICO –PIU, COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	94
--	----

PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, SUBSIDIARIEDAD Y CONCURRENCIA	95
EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN	96
EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD	96
EL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA	96
AUTO 383 DE 2010	98
AUTO 219 DE 2011	98

MÓDULO 1

TEMA 1: Contexto del desplazamiento a nivel social y jurídico, énfasis en el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004.

PREGUNTAS GENERADORAS:

1. ¿Qué aportes significativos tiene para el o la practicante de consultorio Jurídico la problematización, desde las dimensiones humanística y jurídica, del desplazamiento forzado, los derechos humanos y los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) en el marco de la Ley 1448 de 2011?
2. ¿Si el desplazamiento apareja una violación sistemática y simultánea de los derechos humanos, y el Programa está inicialmente concebido para atender a las víctimas de desplazamiento, que reflexión le suscita a usted como estudiante la relación entre: desplazamiento, desaparición forzada, la tortura, y el Derecho Internacional Humanitario?
3. Uno de los principios que la Ley 1448 de 2011 formula y desarrolla respecto a la Ley 387 de 1997 y demás normas es el principio de la BUENA FE con respecto a la atención a la víctima y más exactamente al sistema de registro (*Se advierte en el texto de la ley que siempre debe contarse con la información precisa de tiempo, modo y lugar para decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro*) requerido para implementar la ley, al menos en el punto referente a víctimas del desplazamiento. ¿Usted como estudiante del programa, qué acciones estratégicas implementaría para establecer una vigilancia férrea que corresponda a unas buenas prácticas, basadas en la presunción de buena fe en el ejercicio de orientación y atención a la víctima?
4. Como estudiante practicante en consultorios jurídicos (cuya labor es continua, y orientadora), ¿cómo garantizaría que la aplicación de las normas sobre aspectos relevantes a la atención humanitaria, sea armónica, coherente y organizada, de tal forma que se asuma como hilo conductor que debe ser aplicado como un solo cuerpo legal, para evitar inconsistencias en la actuación de los funcionarios?

ACTIVIDADES PREVIAS:

- a.) Escriba unas breves reflexiones, en donde intente definir las categorías Desplazamiento Forzado, Derechos Humanos, Derecho Humanitario y Políticas Públicas.
- b.) Describa brevemente algunas “posibilidades estratégicas” en la elaboración de Política Pública en el marco del desarrollo y cumplimiento a cabalidad de una ley en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho.

- c.) Consultar las Sentencias de la Corte Constitucional: T-227 de 1997 y SU-1150 de 2000 Haga una reseña mínima y precisa de cada una de las Sentencias señaladas.
- d.) Lea y estudie la Sentencia T-025 de 2004 y realice un Resumen Analítico de Estudio – RAE (Ver caja de herramientas). La redacción del documento llamado RAE se hará mediante soporte físico (impreso) y digital
- e.) Indague sobre la importancia que tienen el Plan de Desarrollo Municipal de la respectiva localidad y el Plan de Desarrollo Departamental, como herramientas esenciales para la planeación, en la consideración de la necesaria complementariedad y subsidiariedad en las políticas públicas municipios-departamentos-Nación.
- f.) Elabore un mapeo de las instituciones, que según la Ley 1448 y el Decreto Reglamentario 4800, deben de constituir la Mesa de Participación de las Víctimas municipal y/o distrital.
- g.) Estudie la Sentencias T-881 de 2002, que desarrolla la triple condición de la dignidad en tanto valor (estándar moral), principio (estándar ético) y derecho (estándar jurídico). Se recomienda elaborar un RAE.
- h.) Documente y estudie los Decretos Ley Nro(s): 4633, 4634 y 4635 de 2011, por medio de los cuales se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los *Pueblos y Comunidades Indígenas*, al *Pueblo Rom o Gitano* y *Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras*, respectivamente. Se recomienda **reseñar** de manera escrita y muy breve (medio físico y digital) los decretos leídos.
- i.) Elabore una reseña mínima de las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008. En esta reseña se sugiere hacer un mínimo ejercicio de comparación de estas leyes con la Ley 1448 de 2011, en la cual se destaquen ASPECTOS RELEVANTES de la ATENCIÓN HUMANITARIA.

A Manera De Presentación: El desplazamiento forzado sigue siendo una de las calamidades públicas a nivel humanitario y de derechos humanos más preocupantes en nuestro país. Al involucrar simultáneamente la violación de un conjunto importante de derechos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, el desplazamiento se constituye en un fenómeno de análisis y de incidencia importante para cualquier estudiante de Derecho, en la medida en que el abogado de nuestra época debe desarrollar un perfil social que le permita pensar con mentalidad estratégica en el litigio que por compromiso social debe adelantar en sus prácticas de consultorio jurídico, y posteriormente como profesional del Derecho.

El inmenso caudal de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sobre todo a raíz de los autos de seguimiento proferidos con posterioridad a la sentencia T-025¹ y la consecuente

¹ No puede desconocerse sin embargo que antes de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte ya había producido una línea jurisprudencial importante que comenzó con la sentencia T-227 de 1997, continuó con la sentencia SU 1150 de 2000 y por espacio de tres años más hasta comienzos de 2004 (concretamente en enero en que se produce la sentencia T-025) produjo importantes pronunciamientos en temas específicos como el registro de la población desplazada.

complejización del discurso de las políticas públicas debido a las órdenes de la Corte Constitucional contenidas en dichos autos, obligan a que la formación y capacitación que se brinda desde el Programa de Asistencia Legal para Población Desplazada (en adelante solo “el programa”), sea permanentemente actualizada no sólo con la jurisprudencia, sino con las normas que expida el Gobierno nacional al respecto.

En este sentido el nuevo marco legal de atención a víctimas, impone un reto adicional en la labor de los estudiantes que hacen parte del Programa y de sus coordinadores/as en cada universidad, en la medida en que ha introducido cambios no sólo a la ley 387 de 1997, sino a la normatividad posterior que desarrolló dicha ley. En efecto, la Ley 1448 de Junio de 2011, su decreto reglamentario 4800 de 2011 (Diciembre 20), introducen importantes ajustes en la atención a las víctimas. No puede perderse de vista tampoco que los demás decretos expedidos por el Gobierno nacional en el mes de diciembre de 2011, complementan las anteriores normas en la medida en que definen la nueva institucionalidad que implementará dichas normas y los ajustes a las antiguas instituciones que venían atendiendo a las víctimas, en nuestro caso, de desplazamiento forzado.

Por las anteriores razones, el *kit normativo básico* que venían usando los estudiantes adscritos al Programa de Asistencia Legal para Población Desplazada y sus respectivos/as coordinadores/as, debe ahora adicionarse con las normas mencionadas, sin perder de vista obviamente que buena parte de la normatividad que puede considerarse (“fundacional”) en materia de desplazamiento forzado (ley 387 de 1997, entre otras normas importantes) conserva su vigencia en los aspectos que no hayan sido modificados o adicionados con la nueva normatividad.

En igual sentido el referente del *kit jurisprudencial básico*, seguirá siendo tanto la jurisprudencia producida por la Corte desde 1997 (especialmente la sentencia estructural T-025 de 2004), como sus autos de seguimiento posteriores, algunos de los cuales se comentan en este documento), y obviamente la jurisprudencia que se emita con posterioridad, no sólo en materia de desplazamiento propiamente tal, sino en relación con las demandas que ya cursan contra la ley de víctimas² y sobre las cuales aún no se pronuncia de fondo la Corte Constitucional. (*Ver cuadro siguiente*)

² A enero 11 de 2012 la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) registraba al menos 10 demandas en curso contra la ley de víctimas. Vid cuadro anexo: *Estado de demandas ante la Corte Constitucional contra la ley 1448 de 2011 "ley de víctimas"* elaborado por la CCJ.

CUADRO QUE DA CUENTA DE LOS DOCUMENTOS MÍNIMOS QUE CONTIENE CADA KID DE CONSULTA DE COORDINADORES/AS ADSCRITOS AL PROGRAMA

<i>kit normativo básico</i>	<i>kit jurisprudencial básico</i>
Artículo 13 de la Constitución Política	Sentencia T-227 de 1997
Ley 387 de 1997	Sentencia SU-1150 de 2000
Ley 1448 de 2011	<i>Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional</i>
Decreto reglamentario 4800 de 2011	Autos de seguimiento proferidos con posterioridad a la sentencia T-025
Decretos expedidos por el Gobierno nacional en el mes de diciembre de 2011	Demandas que ya cursan contra la ley de víctimas
	Decreto Ley 4633 del 9 de diciembre de 2011, <i>“Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”</i>
	Decreto Ley 4635 del 9 de diciembre de 2011, <i>“Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”</i>

Algunas preguntas de entrada:

- a) En el proceso de implementación de la nueva ley de víctimas y de sus decretos reglamentarios, *¿qué posibles roles deberían jugar los/as estudiantes del Programa, liderados/as por sus respectivos/as coordinadores/as?*

Aunque la respuesta a dicha pregunta se desdobra en múltiples elementos de la ley 1448 y sus decretos reglamentarios, no cabe duda que un papel de trascendental importancia, será la orientación jurídica que puedan brindar los/as estudiantes pertenecientes a dicho Programa, *a las Organizaciones de Población Desplazada (OPD)* que formarán parte de las Mesas Locales y Mesas Departamentales previstas tanto en la ley 1448 como en su

decreto reglamentario (4800), y la orientación directa a las víctimas del desplazamiento, además de la sinergia que puedan hacer con las respectivas personerías y defensorías del pueblo, que fungirán como secretarías técnicas de dichas mesas, en aras de cualificar la participación de las OPD y el nivel de debate que se suscite en dichos espacios, así como de asesorarlas en sus reivindicaciones en dichos espacios.

En esta misma dirección, debería considerarse que los/as docentes que orientan derecho civil en los respectivos consultorios jurídicos, y/o los/as coordinadores/as regionales del Programa, busquen sinergias con las procuradurías que harán la intervención judicial en los procesos de restitución de tierras, a efecto de apoyarlas en aquellos procesos que se consideren emblemáticos, o que por su magnitud o impacto, merezcan ser incluidos en la planeación de los consultorios jurídicos en esta área de incidencia. Adicionalmente para contribuir a la documentación de los casos que serán de conocimiento de la nueva jurisdicción en restitución de tierras. (*Ver cuadro siguiente*)

**DEFINICIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LAS MESAS DE PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS:
MUNICIPALES/DISTRITALES, DEPARTAMENTALES Y NACIONAL**

Las mesas de participación de víctimas		
<i>Mesas de participación municipales y distritales</i>	<i>Mesas de participación departamentales</i>	<i>Mesa de participación nacional</i>
Son espacios temáticos de participación efectiva de las víctimas en el ámbito municipal y distrital, las cuales se conformarán a partir de la inscripción realizada en cada jurisdicción municipal y distrital, con las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas. En aquellos municipios y distritos con población mayor a un millón (1.000.000) de habitantes se podrán conformar, a	Son espacios temáticos de participación efectiva de las víctimas en el ámbito departamental, las cuales se conformarán teniendo en cuenta las inscripciones de las organizaciones de las víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, reportadas a las defensorías regionales por parte de las personerías de los municipios y distritos de cada jurisdicción departamental, sin perjuicio de la	Es el espacio temático de participación efectiva de las víctimas a nivel nacional y se conformará con un vocero elegido por cada una de las mesas departamentales. En ningún caso una organización participante tendrá derecho a más de un (1) vocero en la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

<p>instancias de los Entes Territoriales municipales y distritales, espacios de participación locales.</p>	<p>inscripción que puedan realizar las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de derechos de las víctimas, directamente ante las defensorías regionales.</p> <p>En aquellos departamentos con más de sesenta (60) municipios se podrán conformar, a instancias de los Entes Territoriales Departamentales, espacios de participación subregionales.</p>	
<p>Articulación de las mesas de participación con otros espacios de participación. Las mesas de participación deberán estar articuladas con los demás espacios de participación, con el fin de que los insumos de estas mesas tengan injerencia en las decisiones que tomen las autoridades locales, regionales y nacionales en cuanto a la elaboración, ejecución y evaluación de la política pública.</p>		

Fuente: Artículos 274, 275, 276 y 277 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011

b) ¿La nueva legislación implica la irrupción de nuevas víctimas que soliciten apoyo jurídico?

Dado que el nuevo marco legal trasciende la mera consideración del desplazamiento, fenómeno que ha ocasionado el mayor número de víctimas en el país, es seguro que víctimas de otros hechos victimizantes soliciten atención en los consultorios jurídicos, razón por la cual las *Facultades de Derecho tendrán que ampliar su reflexión y acción a otras vulneraciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, tales como la desaparición forzada, la tortura, entre otras*, pues el Programa está inicialmente concebido para atender a las víctimas de desplazamiento, sin que por ello deba pensarse que se restringe a dicho fenómeno pues, como se ha indicado muchas veces, el desplazamiento apareja una violación sistemática y simultánea de los derechos humanos.

En otro orden de ideas, la nueva legislación de víctimas incluye tres decretos leyes cuyo conocimiento a profundidad será necesario en los consultorios jurídicos: se trata de los *decretos que regulan la asistencia, atención, orientación y reparación integral para víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y rom.*

Particularmente en aquellos departamentos con mayor presencia de grupos étnicos y/o en aquellos donde dichos grupos han logrado niveles importantes de incidencia o han adelantado reivindicaciones emblemáticas, la labor de los consultorios no puede quedarse a la zaga de un enfoque diferencial necesario en un país pluriétnico como el nuestro.

Nota introductoria:

La mera mención a las normas más recientes en materia de *desplazamiento forzado* es insuficiente en la labor que adelantan los consultorios jurídicos en materia de defensa de los derechos de la población desplazada, pues un punto de partida necesario, en materia de *litigio estratégico*, lo configura la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los informes rendidos ante dicho tribunal por organismos especializados, información que puede constituir soporte necesario en las labores jurídicas de defensa que adelantan los estudiantes de Derecho vinculados a los consultorios jurídicos. Por esa razón, aunque el presente documento tiene pretensiones de didactización de algunos aspectos del marco normativo, debe sin embargo explorar esos otros referentes legales y jurisprudenciales, anteriores a la nueva normatividad, no sólo porque la mayoría de ellos conserva su vigencia en este nuevo marco legal³, sino porque constituyen criterios importantes de interpretación.

Adicionalmente, un recorrido por las normas relacionadas con el desplazamiento que el estado colombiano ha venido profiriendo, también resulta de la mayor pertinencia, ya se refieren a aspectos específicos de la política de atención, útiles en campos concretos de litigio. Por esa razón a continuación se brinda un panorama general tanto de la normatividad que puede considerarse “fundacional” en materia de desplazamiento forzado, como de la jurisprudencia más relevante, marcando un especial énfasis en *atención humanitaria de emergencia y protección y restitución de tierras*.

No cabe duda de que una de las normas que hemos llamado fundacionales, es la ley 387 de 1997, por esa razón se presentan brevemente sus antecedentes y desarrollos normativos posteriores, y al final del presente apartado se presentan los aspectos más relevantes de la reforma que a algunos aspectos de aquella norma introdujo la ley 1448 de 2011, más conocida como ley de víctimas.

³ Tal como se explicará más adelante, la única derogatoria expresa que contiene la Ley 1448 de 2011 es la de algunos artículos de la ley 975 de 2005, por lo cual debe considerarse la legislación sobre desplazamiento anterior a 2011 salvo que contraríe expresamente normas de la nueva ley de víctimas.

Importancia de la consideración del desplazamiento como fenómeno complejo y multidimensional:

La no atención adecuada del desplazamiento forzado reviste tal gravedad y trascendencia, que puede llevar a considerar al Estado internacionalmente responsable en la medida en que no tome las medidas necesarias para la debida protección de las víctimas de dicho flagelo, así no sea considerado como el responsable directo, pues según el principio 3, numeral 1, de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, “*Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción*”. Lo anterior, a pesar del hecho de que mantener abierto un Estado de Cosas Inconstitucional como el declarado en la sentencia T-025, constituye una oportunidad para que el Estado colombiano, reconstruya integralmente sus prácticas y su juridicidad en materia de atención y reparación al desplazamiento forzado.

Por otra parte, si se tiene en cuenta el *artículo 13 de la Constitución Política*⁴, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado, son un grupo de la población que debe ser tratado de acuerdo a sus condiciones de especial vulnerabilidad respecto al resto de los ciudadanos colombianos, es decir, tienen unas necesidades específicas que el Estado debe atender con un sentido de trato diferencial basado en su fragilidad como grupo poblacional, y esa atención debe manifestarse a través de una política pública integral, a través de la cual se logren solucionar los efectos de dicha problemática, con observancia plena de los principios que guían la realización efectiva de los derechos humanos, según los cuales, la actuación del Estado debe caracterizarse más que por su eficiencia, por su eficacia concreta y real.

La *construcción de política pública* en relación con el fenómeno del desplazamiento forzado no es reciente, aunque en los últimos años se ha delineado con mayor pertinencia a raíz de los fallos de la Corte Constitucional, en especial, a través de los autos de seguimiento a la *Sentencia T-025 de 2004*.

Con el fin de hacer un poco de historia jurídica y de política pública y mostrar así las dinámicas en que el Estado colombiano ha ido configurando la atención al desplazamiento, conviene hacer una periodización, que muestre brevemente las lógicas en que ha actuado y permita visibilizar cuál ha sido el impacto de los pronunciamientos de la Corte en la

⁴ “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

elaboración de dicha política, marcando un especial énfasis en **atención de emergencia** (o humanitaria de emergencia, como se le ha denominado en otros momentos) y en el tema de protección y **restitución de tierras**, temas principales del presente documento, para ver cómo ha evolucionado especialmente en éstos aspectos, *la construcción de política pública*. Lo anterior, del siguiente modo:

1. Los albores de la legislación en materia de desplazamiento: años 1994 a 1996

En Colombia se inicia una *visibilización y discusión del fenómeno de desplazamiento forzado, hacia el año 1994*. Durante este año, después de su visita a Colombia, el representante del Secretario General de la ONU para el Desplazamiento Interno, afirmó entre otras cosas, que el Gobierno Nacional “no posee estadística alguna sobre el número de desplazados internos, aunque algunos funcionarios públicos, en sus conversaciones con el Representante, hicieron hincapié en que el problema era muy grave”⁵.

En ese entonces, el Gobierno Nacional relacionaba el desplazamiento forzado con causas económicas o de desastres naturales, pero no con el conflicto armado. Ante este vacío por parte del Estado, la ayuda humanitaria a las personas en situación de desplazamiento forzado era prestada por la Iglesia Católica, el Comité Internacional de la Cruz Roja o por organizaciones humanitarias de la Sociedad Civil. Por esa misma razón, una vez considerado el desplazamiento forzado como un desastre producido por el hombre se tomaron medidas para su atención similares a las tomadas en el caso de catástrofes “naturales”.

También se dieron algunas iniciativas incipientes, implementadas por la *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos*, la *Oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del entonces Ministerio de Gobierno* (hoy en día Ministerio del Interior) y el *Fondo de Solidaridad y Emergencia Social* (FOSES)⁶.

En conclusión, no existía una *política pública* concreta y con las especificidades necesarias para responder al fenómeno del desplazamiento forzado, ni tampoco una institucionalidad propia para ello. Es a partir de 1995, cuando el Estado incluye esta problemática en la *agenda pública*, al reconocer que está estrechamente ligada a la violencia y al conflicto que azota al país, y que requiere un remedio urgente.

⁵ Comisión de Derechos Humanos: 1995. Numeral 10.

⁶ Comisión de Derechos Humanos: 1995. Numeral 86.

1.1 Primer instrumento de Política Pública que contiene menciones y acciones incipientes: Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Ernesto Samper:

Promulgado a través de la *ley 188 de 1995* se promulgó el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998, correspondiente al Gobierno de Ernesto Samper Pizano.

En el ámbito de los Derechos Humanos, el Plan estableció la elaboración de diagnósticos y análisis sobre la situación y formulación de propuestas de política, normativas y de reforma institucional para mejorar la situación de violación a los mismos; la ejecución de acciones y proyectos de protección con el fin de eliminar situaciones de esa violación o mitigar sus efectos; la creación de una red informática de comunicación entre entidades con competencia sobre el tema para el trámite de quejas; la protección de testigos; el fortalecimiento de las instancias de control en los organismos de seguridad del Estado; el diseño de proyectos y acciones de promoción y difusión de los derechos humanos mediante *procesos de pedagogía y de comunicación para la convivencia y para el respeto de los mismos*.

Respecto al tema puntual del desplazamiento forzado, se estableció además, el impulso a programas para la centralización de información sobre personas en situación de desplazamiento forzado, y su asistencia humanitaria de urgencia, así como a las acciones destinadas a prevenir las situaciones que generan el desplazamiento, y las orientadas a proteger a la población desplazada y a facilitar su retorno, reubicación y reinserción social y laboral.

1.2. Documento CONPES 2804 de 1995

A través de dicho documento de política, el gobierno de Ernesto Samper Pizano reconoció que:

“La prolongada, difícil y compleja situación de violencia y crisis de derechos humanos por la cual atraviesa el país, ha dejado graves consecuencias humanas, políticas, sociales y económicas que el Estado y la sociedad están en la obligación de atender. **Una de ellas es el desplazamiento forzado de población que, según se estima, alcanza 111.754 familias -aproximadamente 600.000 personas- en los últimos once años.** (Subrayados fuera del texto original)

“El desplazamiento forzado, como violación al derecho internacional humanitario, es una situación en la cual se materializa la vulneración simultánea tanto de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. La mayoría de desplazados terminan en condiciones infrahumanas, hacinados en zonas subnormales de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual

y su arribo influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida de los sectores sociales allí asentados.

“...frente al anterior panorama, el Estado ha venido actuando de manera coyuntural, deficiente y dispersa.”⁷ (Negrillas fuera del texto original).

Este documento CONPES,⁸ creó el *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*⁹, que hizo parte de la estrategia social de Samper Pizano y de su política de promoción y protección de los derechos humanos presentada en el *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998*.

- a) **Estrategia de Atención Inmediata:** A través de ella, el Gobierno procuraría una asistencia especial de emergencia a la población en situación de desplazamiento. De la misma manera, estableció medidas y mecanismos de protección personal y de los bienes patrimoniales abandonados a causa del desplazamiento forzado.

Sin embargo, este plan no deslindaba la situación de desplazamiento forzado de la de pobreza, ya que existía una exigencia para el acceso al Programa, que consistía en encontrarse la persona en situación de desplazamiento forzado, en *nivel 1 y 2 del SISBEN*.

1.3 Documento CONPES 2924 de 1995

Creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, e hizo un balance de la ejecución del Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, que había sido aprobado mediante el *Documento CONPES 2804 de 1995*, en el que expresó que el mismo tuvo dificultades de gestión y coordinación institucional, y reflejó un compromiso poco eficiente de las entidades con la política pública, pues las acciones de cada una no fueron coordinadas y articuladas, en especial frente al tema de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica.

Por último, sostuvo que las dificultades presupuestales y financieras, prácticamente paralizaron la puesta en marcha del Programa, y que tanto la dispersión de los recursos, como la poca coordinación efectiva en su ejecución, duplicó los esfuerzos institucionales y los costos de atención, lo cual tuvo como resultado que no posibilitó la cuantificación del monto total de recursos destinados a cada una de las estrategias del programa, situación que a su vez dificultó un control presupuestal ágil, eficaz y un seguimiento a nivel nacional.¹⁰

⁷ Documento CONPES 2804 de 1995. Pág. 3, Párr.6.

⁸ Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación-DNP: UJS-DEGAI-Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

⁹ La coordinación del Programa estaba a cargo de la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

¹⁰ Documento CONPES 2924 de 1995. Pág. 5, y Pág. 6, Párr.1.

En razón de lo anterior, este nuevo CONPES, creó una nueva institucionalidad para subsanar las deficiencias del Estado en cuanto a su capacidad de atención a la población en situación de desplazamiento forzado, abarcando el nivel nacional, regional y local, con participación de organizaciones públicas y privadas, a fin de atenderla de manera integral, “pero razonablemente”.

Esa institucionalidad se organizó en torno al *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-*, el cual ha venido siendo el eje de la atención desde entonces, con modificaciones a medida que se ha venido ajustando como sistema en las normas posteriores, especialmente en la ley 387 de 1997. Dicho sistema se implementó con el fin de atender de manera integral a las víctimas de dicho flagelo, neutralizar los procesos de violencia que provocan el desplazamiento e integrar los esfuerzos públicos y privados para garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención del desplazamiento y su atención.

2. Segunda fase en la construcción de instrumentos normativos: años 1997 a 2003:

2.1 Decreto 1165 de abril 28 de 1997

A través de este decreto se creó y se asignaron funciones a la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, estableciendo que dicha consejería tendría la función de coordinar el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, de conformidad con los lineamientos que señale el Gobierno Nacional.

En ese marco, el Consejero desarrollaría actividades como: propiciar mecanismos de concertación entre las autoridades nacionales y locales para prevenir el desplazamiento forzado, **coordinar la adopción de medidas humanitarias de emergencia y de asistencia jurídica para la población desplazada, a fin de proteger sus derechos**, y proponer programas y proyectos que garanticen la integración a la vida social, de dicha población.

2.2 Ley 387 de 1997

Un hito de la mayor importancia en materia de construcción de *política pública lo constituyó la ley 387 de 1997*, pues se trataba del primer instrumento de rango legal que caracterizaba adecuadamente el fenómeno de desplazamiento y definía con mayor claridad las etapas de

atención y sus responsables, además de hacer ajustes a la composición y funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (el cual en adelante se conocería como el SNAIPDPV). Buena parte de las normas establecidas en dicha ley sigue vigente, aún con la entrada en vigencia de la ley 1448 de 1997 como se explicará.

Dicha Ley, describió tres etapas en el desplazamiento forzado y definió acciones en cada una de ellas:

- a.) Previa al desplazamiento,
- b.) En el momento mismo del desplazamiento y
- c.) En el retorno y reubicación.

Esta ley consagra los siguientes componentes básicos de la *política pública*, (los cuales no deben confundirse con las etapas de atención):

- a.) **Prevención:** Se trata de medidas orientadas a anticipar los riesgos que puedan generar desplazamiento, a fortalecer los vínculos y la colaboración de la población con la fuerza pública y a mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada.
- b.) **Atención humanitaria de emergencia:** Definida en torno a “las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.” La prestación de la atención humanitaria de emergencia es responsabilidad del Gobierno Nacional, con la colaboración de “las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada”, y a ésta únicamente se tiene acceso, tan pronto se produzca el desplazamiento y durante un lapso de tiempo de tres meses, prorrogables durante otros tres.¹¹
- c.) **Estabilización socioeconómica de la población desplazada:** la ley define este componente como las “acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.” Se trata de medidas que permiten el acceso a programas de

¹¹ Artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

generación de proyectos productivos, desarrollo rural, generación de microempresas, planes de empleo y atención social en salud, educación y vivienda.¹²

- d.) **Organismos responsables de la atención integral a las personas víctimas del desplazamiento forzado:** La ley dispuso que les correspondía “con su planta de personal y estructura administrativa, adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.”¹³

2.2.1 Decreto 173 de 1998: Creó el *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada* cuyo objetivo principal, consistía en “articular la acción gubernamental en el orden nacional y territorial. [Además] formular, en el marco de los principios y objetivos definidos por la ley 387, las acciones que el Gobierno Nacional ejecutará en materia de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia y de consolidación y estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno voluntario o la reubicación de la población desplazada por la violencia. Así mismo, determina las entidades responsables en las distintas estrategias de intervención.”¹⁴

Los objetivos principales de este Plan, fueron, entre otros:

- Adoptar medidas de **atención humanitaria de emergencia** a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección. (subrayados fuera del texto original).
- Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales que les generen una forma propia de subsistencia.

2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 - Adoptado mediante la ley 508 de 1999

Correspondiente al Gobierno de Andrés Pastrana Arango, pero fue declarada inexecutable a través de los fallos C-557-00; C-737-00; C-730-00, por vicios de trámite insubsanables.

A pesar de dicha declaratoria y a los efectos del análisis del proceso de construcción y consolidación de las políticas públicas en torno al desplazamiento forzado, es conveniente hacer una breve mención a su contenido en lo que corresponde al desplazamiento forzado. Dicho instrumento contemplaba un sub-componente denominado *Plan de Atención Básico*,

¹² Artículo 17 de la Ley 387 de 1997.

¹³ Artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

¹⁴ Artículo 1 del Decreto 173 de 1998.

donde se daba prelación en la atención en salud a la población víctima de dicho fenómeno, a través del entonces “Ministerio de Salud”. Se contempló además la cualificación de la población en situación de desplazamiento forzado, su **atención de emergencia**, acciones de prevención, de retorno y de reubicación.

De igual forma, se buscaba consolidar mecanismos para una rápida reinserción en sus territorios de la población desplazada, haciendo especial énfasis en las personas y pueblos indígenas.

2.4 Documento CONPES 3057 de 1999¹⁵

Crea el *Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado*, y en el desarrollo de su contenido, también realiza una evaluación de los resultados de la *política pública para la atención a la población en situación de desplazamiento forzado*, manifestando que la contemplada en los *documentos CONPES 2804 de 1995 y 2924 de 1997, la ley 387 de 1997 y el decreto 173 de 1998*, adolecía de una asignación clara de competencias, respecto a las entidades públicas involucradas, así como de un sistema de seguimiento y de indicadores de gestión que permitieran definir responsabilidades institucionales. De este modo, comienza a evidenciarse que las políticas públicas construidas hasta el momento, ya comenzaban a acusar falencias que luego fueron ampliamente documentadas por la Corte Constitucional a partir de su sentencia T-025 de 2004 y de sus autos posteriores de seguimiento.

Resaltó además que en razón a que el desplazamiento es uno de los principales factores asociados con el conflicto armado y con la vulneración de derechos fundamentales, es necesario que las acciones en esta materia se articulen a los lineamientos y políticas del gobierno dirigidos a garantizar la prevalencia y cumplimiento de los *principios universales de protección a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario*.

De acuerdo con lo anterior, dicho instrumento propuso la configuración de un “plan de acción” dirigido a mejorar los mecanismos de respuesta institucional al desplazamiento forzado, el cual se basó en un estudio que realizó de la política pública adoptada hasta ese momento en la materia, teniendo en cuenta especialmente, los presupuestos de la ley 387 de 1997.

El plan de acción organizó la institucionalidad, fortaleció los sistemas de información, y dispuso que, en concordancia con el Decreto 489 de 1999¹⁶, la Red de Solidaridad Social, sería la

¹⁵ El Documento se basa en un estudio hecho por Conferencia Episcopal de Colombia, que analizó el fenómeno del desplazamiento forzado entre los años 1985 y 1994. Este estudio del episcopado es uno de los hitos en el análisis de la dinámica de las primeras etapas del desplazamiento forzado, tal como lo conocemos hoy, y constituye un referente clave en estos análisis de política pública.

¹⁶ Por el cual, se asignó una función, así: “Artículo 1º. Asignar a la Red de Solidaridad Social Entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la

entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPDPV). De igual manera, creó la *Unidad Técnica Conjunta* (UTC) conformada por la *Red de Solidaridad Social* y el *ACNUR*.

Con la asignación de la labor de coordinación a la Red de Solidaridad Social, el SNAIPDPV se fortaleció en su capacidad de ejecución y representación en el ámbito nacional. Uno de los avances más importantes de la *política pública*, es la mayor participación de las instancias locales en la atención a la población en situación de desplazamiento forzado. La Red de Solidaridad Social realizó grandes esfuerzos en la conformación y funcionamiento de los comités municipales y departamentales de atención a la población desplazada (en varios de ellos se alcanzó a promover la formulación de planes de acción y planes de contingencia).

2.5 Decreto 2569 de 2000

Creó el *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* que reglamentó la Ley 387 de 1997. Como principales aspecto, señaló las funciones de la Red de Solidaridad Social como coordinadora del SNAIPD¹⁷.

Con relación a la atención humanitaria de emergencia, el Decreto estableció que debe ser proporcionada (i) inmediatamente después de realizada la inscripción, dependiendo de la disponibilidad presupuestal¹⁸ y (ii) por un período de tres meses, prorrogables durante otros tres¹⁹, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos.²⁰ El Decreto también establece unos máximos de la ayuda otorgada,²¹ y algunas reglas adicionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia, las cuales incluyen la posibilidad de que el gobierno celebre “convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales.”²²

De otro lado, el Decreto en mención, condicionó la prestación de algunos los componentes de la ayuda a la población en situación de desplazamiento forzado a la disponibilidad

Atención de la Población Desplazada por la Violencia”.

¹⁷ Ver artículo 1 del Decreto 2569 de 2000.

¹⁸ Artículo 16° del Decreto 2569 de 2000.

¹⁹ Respecto a la duración de la Atención Humanitaria de Emergencia el parágrafo del artículo 15 de la Ley 397 de 1997 fijaba una restricción, consistente en que se otorgaría por un máximo de 3 meses, prorrogable por otros tres meses más. Sin embargo la Corte Constitucional en la Sentencia C- 278 del 18 de abril 2007, declaró inexecutable las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, contenidas en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y executable el resto del parágrafo, en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. En consecuencia se ordenó que dicha ayuda se otorgará y prorrogará hasta tanto la víctima del desplazamiento pudiera autosostenerse.

²⁰ Artículos 17°, 20° y 21° del Decreto 2569 de 2000.

²¹ Artículo 22° del Decreto 2569 de 2000.

²² Artículo 23° del Decreto 2569 de 2000.

presupuestal²³. Finalmente estableció que los entes territoriales “crearán los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada”²⁴ los cuales cuentan con las funciones de ejecutar las políticas en los campos de la prevención y la atención integral a la población desplazada.²⁵

2.6 Ley 589 de 2000²⁶

Modificó el Código Penal y tipificó como delito el desplazamiento forzado, así:

“Artículo 284 A: 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 quince (15) a treinta (30) años, en multa de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) 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 humanitario”.

2.7 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 - Ley 812 de 2003

Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al primer período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Tuvo como objetivo principal, brindar *seguridad democrática*, para asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado.

En el tema específico del desplazamiento forzado, el Plan expresó que las víctimas de dicho flagelo recibirían asistencia integral en nutrición, refugio y salud física y psicosocial, los menores, asistencia educativa formal en instituciones del Estado y, de haber quedado huérfanos, por causa del conflicto, sería obligación del ICBF brindar toda la asistencia social, integral y digna.

²³ Los artículos 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26 y 27 del Decreto 2569 de 2000, condicionaron el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia y a los programas de estabilización socioeconómica a la disponibilidad de recursos.

²⁴ Artículo 29º del Decreto 2569 de 2000.

²⁵ Artículos 31º, 32º y 33º del Decreto 2569 de 2000.

²⁶ Diario Oficial No. 44.073, de 7 de julio de 2000.

3. Tercera Etapa de construcción de instrumentos normativos complementarios a la matriz definida en la ley 387 y exigencias jurisprudenciales para modificar las políticas públicas de atención a personas en situación de desplazamiento²⁷: años 2004 a 2011

3.1 Sentencia T-025 de 22 de enero de 2004²⁸

No cabe duda de que la sentencia T-025 de 2004 marcó un hito no sólo en la jurisprudencia constitucional (lo cual ha sido reconocido incluso a nivel internacional), sino en la *dinámica de construcción de las políticas públicas* para afrontar el desplazamiento en el país. Por tal razón, se analizarán brevemente algunas implicaciones que para las políticas públicas tuvo dicho fallo, partiendo de la profunda significación que ha tenido la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional.

- a.) **La Corte Constitucional declara que la situación en que viven los desplazados representa un estado de cosas inconstitucional:** La Corte adoptó esta determinación debido a la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales la cual afecta a un número significativo de personas; la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

La Corte puntualizó que *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*; la Corte concluyó que 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.

El Tribunal Constitucional, al declarar formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, ordenó tanto a las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, adoptar los correctivos que permitan superarlo. Dichos correctivos han venido tomando la forma de *políticas públicas de diversa estirpe y magnitud*.

²⁷Aunque en las otras etapas no se ha incluido de manera explícita una consideración sobre la jurisprudencia, en esta tercera etapa es necesario, dado el hito que representa la sentencia estructural T-025 y sus autos posteriores de seguimiento.

²⁸ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

- b.) Consideró violados los siguientes derechos fundamentales:** A la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños. Esto, por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, y específicamente su grave deterioro alimentario y de salud, y por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención.
- c.) Identificó dos problemas estructurales de la política pública estatal de atención a la población desplazada:** Primero, la asignación insuficiente de recursos para la atención a la población desplazada, la cual, a pesar de haber aumentado durante el periodo 1998-2002, no creció en concordancia con la magnitud del fenómeno, y, posteriormente, disminuyó en términos absolutos para el año 2003, según datos aportados por el Ministerio de Hacienda. Los recursos asignados han sido de lejos insuficientes para dar cumplimiento a los mandatos de la Ley 387 de 1997, concretados por documentos aprobados por el CONPES, respecto de la protección de los derechos de la población desplazada, y los deberes del Estado al respecto. Segundo, *las falencias en la capacidad institucional del Estado para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades de los desplazados, lo cual se manifiesta en todos los niveles de la política pública, principalmente en la aplicación de las normas legales expedidas en 1997 por el Congreso de la República y desarrolladas por el Ejecutivo mediante numerosos decretos y directivas presidenciales*
- d.) Ordenó al Consejo Nacional para la Atención Integral de los Desplazados por la Violencia, que adopte las decisiones encaminadas a asegurar la coherencia entre,** los compromisos que mediante leyes y decretos, ha adquirido el Estado con todos los desplazados y, los recursos realmente destinados a lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados, junto la capacidad institucional para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades de la población desplazada: *En lugar de ordenar directamente gasto público, la Corte dispuso que las autoridades respalden los compromisos adquiridos por ellas mismas con los recursos suficientes y la capacidad institucional adecuada.*
- e.) Ordenó que los funcionarios administrativos se abstengan de exigirle a los desplazados que presenten acciones de tutela como única vía para acceder a los programas y proyectos estatales.** Ordenó que los servidores públicos respondan dentro de los 15 días siguientes a su presentación, como lo dispone la ley, las peticiones que en el futuro les sean formuladas, comunicó la sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que vigile el cumplimiento de ese deber.

- f.) Ordenó a la Red de Solidaridad Social informar a los desplazados de manera inmediata, clara y precisa cuáles son los derechos: Ello, orientado a garantizarles un tratamiento digno por parte de las autoridades. Estos derechos han sido desarrollados por la ley y conforman una carta de derechos básicos²⁹ de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno³⁰. (Negrillas fuera del texto original)

3.2 Expedición de otros instrumentos legales con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004: Decreto 250 de 2005

Creó el *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, cuyo objetivo general consistió en “Establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado Interno en Colombia, que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo”³¹. El principal avance fueron sus principios rectores:

- a.) Diferencial
- b.) Territorial
- c.) Humanitario
- d.) Restitutivo, y
- e.) De derechos

Por otro lado, definió las **acciones humanitarias**, como “aquellas actividades orientadas a atender las necesidades humanitarias básicas que el Estado y la comunidad realizan para asegurar que se prevengan, se atiendan o minimicen las causas y los efectos del desplazamiento”³², y desarrolló las fases de la atención, así: las acciones de prevención y protección que forman parte del conjunto de esfuerzos para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado por la violencia, están dirigidas a impedir el impacto de la violencia en las poblaciones donde existe el riesgo de ocurrencia de eventos de desplazamiento o a mitigar los efectos adversos a aquellas personas que se encuentran afectadas por esta situación.

²⁹ En la Carta de derechos básicos del desplazado, se establece que cualquier persona víctima del desplazamiento forzado tiene derecho a ser registrado como desplazado; conserva todos sus derechos fundamentales y es sujeto de especial protección por el Estado; tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento; tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud; tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional; tiene derecho a que se le defina cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permitan vivir digna y autónomamente; tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.

³⁰ Ídem.

³¹ Decreto 250 de 2005. Pág. 3, Numeral 3.1.

³² Decreto 250 de 2005. Pág. 4, Numeral 3.1.

La fase de prevención y protección comprende *diferentes propuestas estructuradas de forma conjunta entre el Estado nacional, regional, local y la sociedad para el ejercicio pleno de los derechos y deberes de la población en riesgo de desplazamiento.*

Un eje transversal lo constituyen las acciones de protección y seguridad encaminadas a generar alternativas eficaces de protección a la vida, integridad, libertad personal y de los bienes patrimoniales de la población civil respecto a los factores generadores de la violencia, así como el conjunto de acciones dirigidas a la promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

El componente de prevención del desplazamiento y protección de la población civil, se hará sobre la base de acciones competentes del Estado y complementarias de la sociedad civil, como se desarrolla a continuación”³³.

Entre otras cosas, *fortaleció la capacidad institucional territorial* para una mejor respuesta a la población en situación de desplazamiento forzado en materia de salud, educación, seguridad alimentaria, protección de bienes, y desarrollo familiar, económico y social (enfaticó en la estabilización socioeconómica como una prioridad para la población en situación de desplazamiento forzado), fortaleció los elementos de comunicación local, y formuló acciones dirigidas especialmente a las comunidades en riesgo.

Este Plan tuvo una vigencia corta. En él se presentaron en forma ordenada una serie de acciones específicas para la atención del desplazamiento forzado que el gobierno debería emprender en el año 2005, y al menos los dos años siguientes, diferentes estrategias para la población vulnerable.

Algo relevante del Plan, fue que se dotó de una estructura de coordinación, seguimiento y evaluación para operar en concordancia con las acciones ordenadas por la Corte en la Sentencia T-025 de 2004³⁴, que desafortunadamente parece más la suma de oferta institucional, que una respuesta integral de política pública para el fenómeno del desplazamiento forzado.

Por último, es importante destacar una crítica que se formula a dicho instrumento por parte de un organismo internacional:

“[E]l Plan prevé llevar a cabo una serie de acciones dirigidas a la cesación de la condición de desplazado a partir de una evaluación periódica de satisfacción de necesidades sectoriales ‘que permitan establecer que se produjo la estabilización

³³ Decreto 250 de 2005. Pág. 6, Numeral 4.1.

³⁴ Informe presentado por ACNUR (La Agencia de la ONU para los refugiados): Balance de la Política Pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia. Agosto 2002-2004. Pág. 81, Párrs, 5 al 7, y Pág. 82, Párr. 1.

socioeconómica y consecuentemente a la misma, la cesación de la condición de desplazados'. En consecuencia no tiene en cuenta la reparación de los derechos y la garantía de no repetición de los hechos como condiciones inherentes a la cesación. En la medida en que persiste el conflicto armado la cesación de la condición de desplazado no es oportuna".³⁵

3.3. Ley 1151 de 2007³⁶: Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 2006-2010:

Correspondiente al segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez. Tuvo como orientación básica consolidar y continuar las directrices del Plan 2002-2006 pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales: Mantener el crecimiento económico alcanzado y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo.

Esa noción más amplia reconoció que *el crecimiento económico por sí solo no era suficiente para alcanzar la equidad y que debía articularse con sólidas políticas sociales y económicas con responsabilidad social y de seguridad democrática*, en las cuales obren como criterios relevantes y decisivos la equidad, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la descentralización³⁷.

En aras de la superación del desplazamiento forzado por la violencia, el Estado garantizaría la atención integral de esta población bajo un enfoque de goce de derechos, destinando recursos de hasta \$4,1 billones. Esta política buscaría prevenir el desplazamiento forzado, atender integralmente la emergencia y lograr la estabilización e integración socioeconómica de la población desplazada, articulando los programas diseñados específicamente para atender a esta población con aquellos previstos para la reducción de la pobreza.

Para lograr lo anterior, se requería la *actualización del Registro Único de Población Desplazada -RUPD-*, y se pasaría de una atención individual por entidad, a una atención coordinada y articulada de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-. Asimismo, de una acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, en donde el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo e integrado en los procesos.

³⁵ Informe presentado por ACNUR (La Agencia de la ONU para los refugiados): Balance de la Política Pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia. Agosto 2002-2004. Págs. 86 y 87 Numeral 9.

³⁶ Aunque esta ley también fue declarada inexecutable parcialmente por falta de consulta previa a grupos étnicos (ordenándose en la sentencia respectiva que la definición de las actividades del plan que afectarían a grupos étnicos así como su ejecución quedaban condicionadas a que se realizara la consulta), vale la pena mencionar algunos aspectos atinentes al desplazamiento, para continuar en el análisis del recorrido de la política pública en referentes legales recientes. Cfr. Pagina web de la Secretaría de Senado para verificar las notas de vigencia de la mencionada ley.

³⁷ Artículo 1 de la Ley 1151 de 2007.

Expresó que el sistema de atención a la población desplazada creado mediante la Ley 387 de 1997 además de constituirse en una expresión de solidaridad y compromiso con las víctimas del desplazamiento forzado, establece la obligación por parte del Estado de diseñar e implementar una pronta y permanente solución a las causas y los efectos de un acto violento, como respuesta al sentir social expresado por las organizaciones de personas desplazadas y la sociedad civil que a partir del 2007 comenzaron a padecer el flagelo del desplazamiento.

3.4 Ley 1190 de 2008

Otro referente legal importante de actuación es el contenido en la Ley 1190 de 2008, la cual además de *declarar el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia*, estableció que el Consejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia (creado por la Ley 387 de 1997) coordinará con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

Otro aspecto importante de la Ley 1190 es el de las tareas de los ministerios y otras dependencias del Gobierno, en materia de atención al desplazamiento. Así, la ley en cuestión establece que el Ministro del Interior y de Justicia en coordinación con la *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación -DNP-*, determinarán los mecanismos para asegurar que los comités municipales, departamentales y distritales *formulen e implementen los Planes Integrales Únicos -PIU-* y su articulación en los Planes de Desarrollo y en los presupuestos locales, aspecto éste sobre el cual *deben hacer un seguimiento riguroso los consultorios jurídicos en la medida en que el cumplimiento efectivo y oportuno de esta norma sólo podrá verificarse en este inicio del mandato de los nuevos mandatarios locales*, pues a la entrada en vigencia de la norma (abril 30 de 2008) ya los mandatarios anteriores estaban en un momento avanzado de la formulación de sus planes de desarrollo territoriales.

En este sentido, es bueno resaltar que en la presente coyuntura este mandato reviste gran importancia en la medida en que los nuevos alcaldes y gobernadores al haber comenzado a ejercer sus funciones a partir de enero 1 de 2012, su primera obligación constitucional y legal será definir los Planes de Desarrollo de su respectivo período, planes a los que según la Ley 1190, como se ha indicado, deben estar articulados los PIU para la atención de la población desplazada.

Sobre esta labor debería ejercerse una especial vigilancia a través de los mecanismos de veeduría en el marco del principio y derecho constitucional de participación ciudadana, ya que, como se ha indicado, se trata de la primera vez que por mandato legal se deberá garantizar tal articulación de ambos instrumentos de política. Es por ello que el mandato de alcaldes y gobernadores que iniciaron sus períodos el pasado 1 de enero, debería convertirse en un foco de especial interés para dichos consultorios jurídicos en aras de verificar que los PIU locales y regionales queden debidamente articulados a los planes de desarrollo, como medida para garantizar una atención articulada y coherente a la población desplazada por la violencia.

3.5 Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

Este plan precisa que el Gobierno de Juan Manuel Santos busca la aprobación de criterios técnicos que deberán tenerse en cuenta con el fin de establecer cuándo se supera la situación de vulnerabilidad individual manifiesta generada en las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Expresa que un hogar desplazado por la violencia supera la situación de vulnerabilidad manifiesta, ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia cuando, en el marco de un proceso de retorno o reubicación, cuando se verifique a través de los indicadores de goce efectivo que disfruta efectivamente de los derechos básicos (vida, integridad, seguridad, libertad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima e identidad) con posterioridad al desplazamiento y se demuestra a través de un indicador global que el hogar ha avanzado sostenidamente en el restablecimiento socioeconómico.

El Gobierno Nacional manifiesta que priorizará, dentro de los presupuestos fiscales los recursos necesarios para contribuir al cumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Para lo anterior y con el fin de garantizar la eficiente asignación de estos recursos, el Gobierno Nacional determinará las herramientas dirigidas a estimar el costo de las necesidades de la población desplazada por la violencia, establecer las metas físicas y presupuestales de acuerdo con la dinámica del desplazamiento forzado por la violencia y los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a su ejecución y de esta manera, contribuir a superar el Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de desplazamiento forzado por la violencia.

El proyecto que dio origen a dicha ley previó que el Gobierno actual pondría en marcha *un mecanismo de coordinación que brindara soluciones integrales para los hogares víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución o compensación de los derechos sobre la tierra en los eventos que exista*, de igual

manera, contempló la necesidad de un acompañamiento y seguimiento para concretar dichas soluciones.

3.6 Ley 1448 de 2011³⁸

En este punto ingresamos en el tema 2 de presente módulo referido a aspectos centrales del nuevo marco legal en cuanto a ayuda y atención de emergencia. Comenzaremos por los enfoques y principios que transversalmente inspiran la nueva normatividad y continuaremos detallando aspectos puntuales, objeto de interés en el presente documento. Aunque en este punto se inicia con la ley 1448, también se hará la respectiva concordancia con los desarrollos en punto a principios, que presenta el decreto reglamentario 4800 de 2011. (Ver matrices que resumen y presentan cronológicamente los temas tratados en la “*Importancia de la consideración del desplazamiento como fenómeno complejo y multidimensional*”).

MATRICES QUE RESÚMEN Y DESTACAN DE MANERA CRONOLÓGICA LA IMPORTANCIA DE LA CONSIDERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO COMO FENÓMENO COMPLEJO Y MULTIDIMENSIONAL

(I)

Etapa inicial de construcción de instrumentos normativos: años 1994 a 1996		
AÑO	TEMA (Ley, Decreto)	QUÉ SE ESTABLECIÓ
1994	Visibilización y discusión del fenómeno de desplazamiento forzado.	El representante del Secretario General de la ONU para el Desplazamiento Interno, afirmó entre otras cosas, que el Gobierno Nacional “no posee estadística alguna sobre el número de desplazados internos, aunque algunos funcionarios públicos, en sus conversaciones con el Representante, hicieron hincapié en que el problema era muy grave” En conclusión, no existía una política pública para responder al fenómeno del desplazamiento forzado, ni tampoco una institucionalidad propia para ello. Es a partir de 1995, cuando el Estado incluye esta problemática en la agenda pública, al reconocer que está estrechamente ligada a

³⁸ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Promulgada el 10 de Junio de 2011.

		la violencia, y que requiere un remedio urgente.
1995	Ley 188 de 1995 se promulga el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998, correspondiente al Gobierno de Ernesto Samper Pizano.	Respecto al tema puntual del desplazamiento forzado, se estableció además, el impulso a programas para la centralización de información sobre personas en situación de desplazamiento forzado, y su asistencia humanitaria de urgencia, así como a las acciones destinadas a prevenir las situaciones que generan el desplazamiento, y las orientadas a proteger a la población desplazada y a facilitar su retorno, reubicación y reinserción social y laboral.
	Documento CONPES 2804	“El desplazamiento forzado, como violación al derecho internacional humanitario, es una situación en la cual se materializa la vulneración simultánea tanto de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. La mayoría de desplazados terminan en condiciones inhumanas, hacinados en zonas subnormales de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual y su arribo influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida de los sectores sociales allí asentados...”.
	Documento CONPES 2924	Creó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que hizo parte de la estrategia social de Samper Pizano y de su política de promoción y protección de los derechos humanos presentada en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998.
	Documento CONPES 2924	Creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-SNAIPD, e hizo un balance de la ejecución del Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, que había sido aprobado mediante el Documento

		<p>CONPES 2804 de 1995, en el que expresó que el mismo tuvo dificultades de gestión y coordinación institucional, y reflejó un compromiso poco eficiente de las entidades con la política pública, pues las acciones de cada una no fueron coordinadas y articuladas, en especial frente al tema de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica.</p>
--	--	---

**MATRICES QUE RESÚMEN Y DESTACAN DE MANERA CRONOLÓGICA
 LA IMPORTANCIA DE LA CONSIDERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO COMO FENÓMENO COMPLEJO
 Y MULTIDIMENSIONAL
 (II)**

Segunda fase en la construcción de instrumentos normativos: años 1997 a 2003		
AÑO	TEMA (Ley, Decreto)	QUE SE ESTABLECIÓ
1997	Decreto 1165 de abril 28	Mediante este decreto se creó y se asignaron funciones a la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, estableciendo que el Consejero Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la violencia tendría la función de coordinar el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, de conformidad con los lineamientos que señale el Gobierno Nacional.
	Ley 387	Un hito de la mayor importancia en materia de construcción de política pública lo constituyó la ley 387 de 1997, pues se trataba del primer instrumento de rango legal que caracterizaba adecuadamente el fenómeno de desplazamiento y definía con mayor claridad las etapas de atención y sus responsables, además de hacer ajustes a la composición y funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población

		<p>Desplazada por la Violencia (el cual en adelante se conocería como el SNAIPDPV).</p> <p>Creación del Fondo Nacional para la Atención del Desplazamiento.</p>
1998	Decreto 173	<p>Crea el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada cuyo objetivo principal, consistía en “articular la acción gubernamental en el orden nacional y territorial. [Además] formular, en el marco de los principios y objetivos definidos por la ley 387, las acciones que el Gobierno Nacional ejecutará en materia de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia y de consolidación y estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno voluntario o la reubicación de la población desplazada por la violencia. Así mismo, determina las entidades responsables en las distintas estrategias de intervención.</p>
	<p>Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 Adoptado mediante la ley 508 de 1999</p>	<p>Correspondiente al Gobierno de Andrés Pastrana Arango, pero fue declarada inexecutable a través de los fallos C-557-00; C-737-00; C-730-00, por vicios de trámite insubsanables.</p> <p>A pesar de dicha declaratoria y a los efectos del análisis del proceso de construcción y consolidación de las políticas públicas en torno al desplazamiento forzado, es conveniente hacer una breve mención a su contenido en lo que corresponde al desplazamiento forzado. Dicho instrumento contemplaba un sub-componente denominado Plan de Atención Básico, donde se daba prelación en la atención en salud a la población víctima de dicho fenómeno, a través del entonces “Ministerio de Salud”. Se contempló además la cualificación de la población en situación de desplazamiento forzado, su atención de emergencia,</p>

		acciones de prevención, de retorno y de reubicación.
1999	Documento CONPES 3057	Crea el Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado, y en el desarrollo de su contenido, también realiza una evaluación de los resultados de la política pública para la atención a la población en situación de desplazamiento forzado, manifestando que la contemplada en los documentos CONPES 2804 de 1995 y 2924 de 1997, la ley 387 de 1997 y el decreto 173 de 1998, adolecía de una asignación clara de competencias, respecto a las entidades públicas involucradas, así como de un sistema de seguimiento y de indicadores de gestión que permitieran definir responsabilidades institucionales.
	Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado	El plan de acción organizó la institucionalidad, fortaleció los sistemas de información, y dispuso que, en concordancia con el Decreto 489 de 1999 la Red de Solidaridad Social, fuera la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPDPV). De igual manera, creó la Unidad Técnica Conjunta (UTC) conformada por la Red de Solidaridad Social y el ACNUR.

**MATRICES QUE RESÚMEN Y DESTACAN DE MANERA CRONOLÓGICA
LA IMPORTANCIA DE LA CONSIDERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO COMO FENÓMENO COMPLEJO
Y MULTIDIMENSIONAL**

(II)

Segunda fase en la construcción de instrumentos normativos: años 1997 a 2003		
AÑO	TEMA (Ley, Decreto)	QUE SE ESTABLECIÓ
2000	Decreto 2569	Creó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que reglamentó la Ley 387 de 1997. Como principales aspecto, señaló las

		funciones de la Red de Solidaridad Social como coordinadora del SNAIPD
	Ley 589	<p>Modificó el Código Penal y tipificó como delito el desplazamiento forzado, así: “Artículo 284 A: 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 quince (15) a treinta (30) años, en multa de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.</p> <p>“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 humanitario”.</p>
2003	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Ley 812	<p>El Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al primer período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Tuvo como objetivo principal, brindar seguridad democrática, para asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado.</p> <p>En el tema específico del desplazamiento forzado, el Plan expresó que las víctimas de dicho flagelo recibirían asistencia integral en nutrición, refugio y salud física y psicosocial, los menores, asistencia educativa formal en instituciones del Estado y, de haber quedado huérfanos, por causa del conflicto, sería obligación del ICBF brindar toda la asistencia social, integral y digna.</p>

**MATRICES QUE RESÚMEN Y DESTACAN DE MANERA CRONOLÓGICA
LA IMPORTANCIA DE LA CONSIDERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO COMO FENÓMENO COMPLEJO
Y MULTIDIMENSIONAL**

(III)

Tercera Etapa de construcción de instrumentos normativos complementarios a la matriz definida en la ley 387 y exigencias jurisprudenciales para modificar las políticas públicas de atención a personas en situación de desplazamiento: años 2004 a 2011		
AÑO	TEMA (Ley, Decreto)	QUE SE ESTABLECIÓ
2004	Sentencia T-025 de 22 de enero	<p>No cabe duda de que la sentencia T-025 de 2004 marcó un hito no sólo en la jurisprudencia constitucional (lo cual ha sido reconocido incluso a nivel internacional), sino en la dinámica de construcción de las políticas públicas para afrontar el desplazamiento en el país. Esta Sentencia ha tenido una profunda significación en la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional.</p>
2005	<p>Expedición de otros instrumentos legales con posterioridad a la sentencia T-025 de 2004</p> <p>Decreto 250</p>	<p>Creó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, cuyo objetivo general consistió en “Establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado Interno en Colombia, que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo”.</p> <p>Por otro lado, definió las acciones humanitarias, como “aquellas actividades orientadas a atender las necesidades humanitarias básicas que el Estado y la comunidad realizan para asegurar que se prevengan, se atiendan o minimicen las causas y los efectos del desplazamiento”</p> <p>Este Plan tuvo una vigencia corta. En él se presentaron en forma ordenada una serie de acciones específicas para la atención del desplazamiento forzado que el gobierno debería emprender en el año 2005, y al</p>

		<p>menos los dos años siguientes, diferentes estrategias para la población vulnerable. Algo relevante del Plan, fue que se dotó de una estructura de coordinación, seguimiento y evaluación para operar en concordancia con las acciones ordenadas por la Corte en la Sentencia T-025 de 2004 que desafortunadamente parece más la suma de oferta institucional, que una respuesta integral de política pública para el fenómeno del desplazamiento forzado.</p>
2007	<p>Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 2006-2010</p> <p>Ley 1151</p>	<p>Correspondiente al segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez. Tuvo como orientación básica consolidar y continuar las directrices del Plan 2002-2006 pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales: Mantener el crecimiento económico alcanzado y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo. En aras de la superación del desplazamiento forzado por la violencia, el Estado garantizaría la atención integral de esta población bajo un enfoque de goce de derechos, destinando recursos de hasta \$4,1 billones. Esta política buscaría prevenir el desplazamiento forzado, atender integralmente la emergencia y lograr la estabilización e integración socioeconómica de la población desplazada, articulando los programas diseñados específicamente para atender a esta población con aquellos previstos para la reducción de la pobreza.</p>

**MATRICES QUE RESÚMEN Y DESTACAN DE MANERA CRONOLÓGICA
LA IMPORTANCIA DE LA CONSIDERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO COMO FENÓMENO COMPLEJO
Y MULTIDIMENSIONAL
(III)**

Tercera Etapa de construcción de instrumentos normativos complementarios a la matriz definida en la ley 387 y exigencias jurisprudenciales para modificar las políticas

públicas de atención a personas en situación de desplazamiento: años 2004 a 2011

AÑO	TEMA (Ley, Decreto)	QUE SE ESTABLECIÓ
2008	Ley 1190	Otro referente legal importante de actuación es el contenido en la Ley 1190 de 2008, la cual además de declarar el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia, estableció que el Consejo Nacional de Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia (creado por la Ley 387 de 1997) coordinará con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.
	La Ley 1190 y las tareas de los Ministerios y otras dependencias del gobierno	Establece que el Ministro del Interior y de Justicia en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación - DNP-, determinarán los mecanismos para asegurar que los comités municipales, departamentales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos - PIU- y su articulación en los Planes de Desarrollo y en los presupuestos locales
	La Ley 1190 y los CONSULTORIOS JURÍDICOS	Sobre esta labor deberán entonces ejercer los consultorios jurídicos pues, como se ha indicado, se trata de la primera vez que por mandato legal se deberá garantizar tal articulación de ambos instrumentos de política. Es por ello que el mandato de alcaldes y gobernadores que iniciaron sus períodos el pasado 1 de enero, debe convertirse en un foco de especial interés para dichos consultorios jurídicos en aras

		de verificar que los PIU locales y regionales queden debidamente articulados a los planes de desarrollo, como medida para garantizar una atención articulada y coherente a la población desplazada por la violencia.
2010	Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.	<p>Este plan precisa que el Gobierno de Juan Manuel Santos busca la aprobación de criterios técnicos que deberán tenerse en cuenta con el fin de establecer cuándo se supera la situación de vulnerabilidad individual manifiesta generada en las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.</p> <p>El Gobierno Nacional manifiesta que priorizará, dentro de los presupuestos fiscales los recursos necesarios para contribuir al cumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia.</p>
2011	Ley 1448	<p>La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.</p> <p>La presente ley regula lo concerniente a ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas de que trata el artículo 3o de la presente ley, ofreciendo herramientas para que estas reivindiquen su dignidad y asuman su plena ciudadanía.</p>

TEMA 2: ENFOQUES Y PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS EN EL MARCO DE LAS NUEVAS NORMAS.

ENFOQUES

En cuanto a los enfoques propuestos por la ley, se destacarán en este documento al menos seis:

1. El primero de ellos tiene que ver con el **enfoque basado en el daño**, según el cual las medidas contempladas en el nuevo marco legal están enderezadas a atender los efectos de los daños ocasionados durante y con ocasión de las violaciones a los derechos humanos e infracciones a los derechos humanos inferidas a las víctimas. La ley establece que:

Las medidas de atención, asistencia, y reparación integral contenidas en el presente Decreto se encuentran encaminadas a reducir y propenden por solventar los impactos ocasionados por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, en los términos del artículo 3 de la Ley 1448. (Decreto Reglamentario 4800, Artículo 6).

2. El segundo enfoque se ha construido con arreglo a la jurisprudencia de la Corte, en especial la sentencia T-025 y sus autos posteriores y tiene que ver con que las acciones del Estado deben traducirse en una mejora sustancial y concreta, medible y verificable, de la situación de las víctimas y no constituir meros enunciados de gestiones, muchas veces inocuas. Se trata del **enfoque basado en derechos**. Así queda expresado en el articulado del nuevo marco legal, al establecer que las disposiciones del decreto reglamentario:

... tienen como finalidad el restablecimiento de los derechos individuales y colectivos de las víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, vulnerados con ocasión del conflicto armado interno para el ejercicio pleno y permanente de los mismos. (Decreto Reglamentario 4800, Artículo 4)

3. El tercer enfoque tiene relación con el discurso de desarrollo humano que se ha venido decantando en la doctrina del Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, gracias a los aportes de teóricos tan importantes como Amartya Sen (Premio Nobel de Economía), se trata de que la garantía de los derechos conduzca a la ampliación de las

capacidades y libertades humanas. Está planteado en el decreto reglamentario 4800 del siguiente modo y se le llama justamente **enfoque de desarrollo humano**

El Estado propenderá por generar contextos culturales, socio-económicos seguros en los cuales las personas puedan potencializar sus capacidades, con lo cual se reducirá su vulnerabilidad frente a los riesgos derivados del conflicto armado. (Decreto Reglamentario 4800, Artículo 3)

4. El cuarto enfoque tiene que ver con el hecho de que la atención a las víctimas debe tener un sustrato humanitario, más allá de la provisión de recursos físicos para su manutención y pervivencia física, alcanzando aspectos tan importantes como la dignidad y la atención psicosocial. Se le conoce en la ley como el **enfoque humanitario**. Buena parte de la nueva institucionalidad consagrada en el nuevo marco legal tiene relación con el apoyo psicosocial a las víctimas para lograr su pleno restablecimiento emocional. El enfoque está planteado en los siguientes términos en el decreto reglamentario

La atención a las víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia. (Decreto Reglamentario 4800, Artículo 2).

5. **Enfoque transformador**. tiene sustento teórico en las ideas expuestas por Rodrigo Uprimny en torno a las necesidad de que las medidas de reparación, para que sean verdaderamente integrales, cuenten con un carácter transformador que no devuelva a las víctimas a las condiciones de indignidad en que vivían sino que ayude a superar esquemas de segregación y de exclusión que seguramente contribuyeron o fueron terreno fértil para la victimización. En el nuevo marco legal está planteado del siguiente modo:

Las medidas de reparación contenidas en el presente Decreto buscan contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización, bajo el entendido que transformando dichas condiciones se evita la repetición de los hechos y se sientan las bases para la reconciliación en el país. El enfoque transformador orienta las acciones y medidas contenidas en el presente Decreto hacia la profundización de la democracia y el fortalecimiento de las capacidades de las personas, comunidades e instituciones para su interrelación en el marco de la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones. Asimismo las orienta a la recuperación o reconstrucción de un proyecto de vida digno y estable de las víctimas. (Decreto Reglamentario 4800, Artículo 5)

6. Enfoque diferencial

Se trata de otro de los enfoques que han sido desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre todo a partir de las audiencias de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, realizadas con poblaciones específicas entre 2007 y 2008 y que dieron lugar a la expedición de autos de enfoque diferencial como el 251 (sobre niñez) y 092 (sobre mujeres), así como el 004 (sobre indígenas) y 005 (sobre afrodescendientes). Este enfoque

Reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado. (Ley 1448, Art. 13). Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberán implementar en sus Sistemas de Información variables o módulos en los que incorporen el enfoque diferencial, de tal forma que permitan identificar las características particulares de la población víctima, de acuerdo con los principios generales de la Ley 1448 de 2011. (Decreto Reglamentario 4800, Artículo 62).

Uno de los retos importantes en desarrollo de los enfoques que se le presenta a los/as estudiantes de los consultorios jurídicos, consiste en vigilar que la aplicación de este enfoque se dé con arreglo no sólo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sino a la doctrina internacional contenida en diversos instrumentos, pues, con el tiempo, la expresión “enfoque diferencial” ha pasado a formar parte de lo que alguna vez llamaron “vocablos del hastío” para referirse a aquellas expresiones que, debido a la trivialización de su uso, se van vaciando de sentido y significado.

CUADRO QUE INDICA LA FUENTE NORMATIVA DE LOS SEIS ENFOQUES SEÑALADOS QUE ORIENTAN LA ATENCIÓN A LA VÍCTIMAS EN EL MARCO DE LAS NUEVAS NORMAS

ENFOQUE	JURISPRUDENCIA
Basado en el daño	Artículo 3 de la Ley 1448. Decreto Reglamentario 4800, Artículo 6

Basado en derechos	Jurisprudencia de la Corte, en especial la sentencia T-025 y sus autos posteriores Decreto Reglamentario 4800, Artículo 4
De desarrollo humano	Doctrina del Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas Decreto Reglamentario 4800, Artículo 3
Humanitario	Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 Decreto Reglamentario 4800, Artículo 2
Transformador	Decreto Reglamentario 4800, Artículo 5
Diferencial	Jurisprudencia de la Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004 Autos de enfoque diferencial como el 251 (sobre niñez) y 092 (sobre mujeres), así como el 004 (sobre indígenas) y 005 (sobre afrodescendientes)

PRINCIPIOS

Dignidad

La noción de dignidad, que ilumina la aplicación del nuevo marco legal, constituye uno de los valores y principios constitucionales más importantes, que a la vez se erige como derecho desarrollado por la jurisprudencia³⁹. En el marco legal hasta ahora existente se dieron prácticas negadoras de la dignidad por parte de diversos funcionarios públicos, las cuales conducían a añadir daños (algunas veces emocionales y otras veces en la salud física –entre otros- derivados de la falta de atención oportuna en los diferentes lugares que debían proporcionar con sentido de pertinencia y oportunidad, atención en salud) a las víctimas que se presentaban a reclamar sus derechos. Una premisa fundamental en el trabajo por víctimas en este nuevo marco de la ley 1448 y su decreto reglamentario, es la defensa de la dignidad de las víctimas en sus reivindicaciones. La ley establece que:

El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. El Estado se compromete a adelantar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de la autonomía de las víctimas. (Ley 1448, Art. 4).

³⁹Una de las sentencias más emblemáticas que desarrolla la triple condición de la dignidad en tanto valor (estándar moral), principio (estándar ético) y derecho (estándar jurídico) es la T-881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynnet, cuya lectura se recomienda en aras de obtener elementos para defender el carácter de derecho fundamental de la dignidad.

Igualdad

Otro de los principios que moviliza la nueva legislación es el de igualdad, según el cual no deben agenciarse, promoverse o ampararse prácticas discriminatorias o excluyentes en la atención a las víctimas por ninguno de los criterios marcados como sospechosos tanto en la propia Constitución Política (art. 13 Superior) como en diferentes instrumentos internacionales. El principio está desarrollado de la siguiente manera:

Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica. (Ley 1448, Art. 6).

Hay que anotar en relación con este principio que aunque incluye la consideración de la raza, es preciso tomar en cuenta que el Gobierno Nacional expidió *tres decretos leyes independientes para los grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes y rom), con el fin de respetar la diversidad cultural y ante la posibilidad de que la ley 1448 fuese demandada por falta de consulta previa, libre e informada*. Con esa intencionalidad, se consagraron en el artículo 205 de dicha ley, facultades *pro tempore* al Presidente de la República para que en los seis meses posteriores a la expedición de la ley, o sea como plazo máximo 10 de diciembre de 2011, se promulgaran dichos decretos como efectivamente ocurrió.

Complementariedad

Según este principio las medidas de reparación deben contar con un sentido que, en palabras de Rodrigo Uprimny⁴⁰ debería consistir en una complementariedad dinámica, que conlleve a reforzar la idea de una reparación integral.

El principio está consagrado de la siguiente manera:

Todas las medidas de atención, asistencia y reparación deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas. Tanto las reparaciones individuales, ya sean administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas o a los colectivos, deben ser complementarias para alcanzar la integralidad. (Ley 1448, Art. 21)

⁴⁰ Cfr. Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial. Rodrigo Uprimny Yepes y María Paula Saffon Sanín. En: ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJusticia-. Rodrigo Uprimny (Dir.), Catalina Botero, Esteban Restrepo, María Paula Saffon. Bogotá, 2006. Es preciso anotar sin embargo que esta noción de los autores citados se refiere más a la complementariedad que debería darse entre las nociones de los sistemas estatales que privilegian una verdad judicial y los que privilegian o enfatizan verdades no judiciales.

Buena fe

Se trata de uno de los principios sobre los que deben hacer más vigilancia en su puesta en práctica y acatamiento los/as estudiantes adscritos/as al Programa pues en el marco de la ley 387 y demás normas, especialmente sobre registro, la presunción que imperaba era justamente la contraria, pues se trataba de un sistema de registro montado sobre la idea que los/as desplazados/as procedían de mala fe. De tal manera que de una manera férrea los/as estudiantes del consultorio deben estar vigilantes de que las prácticas basadas en la presunción de mala fe no se perpetúen en esta nueva institucionalidad que, de todas maneras estará permeada por la visiones de la anterior pues conservará en buena medida las plantas de personal antiguas. De hecho, la Procuraduría General de la Nación (PGN) ya ha llamado la atención sobre inconvenientes estructurales en el nuevo formato de registro para desplazados, situación que ameritaría que como acción de incidencia estratégica el Programa explore si la nueva institucionalidad acogió las observaciones propuestas por la PGN e introdujo los correctivos y ajustes necesarios en el nuevo formulario.

La presunción de buena fe como principio quedó contemplada del siguiente modo

El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas. (Ley 1448, Art. 5)

Gradualidad

Es necesario distinguir cabalmente este principio del que se refiere a la progresividad. La gradualidad se refiere a las dinámicas de implementación de las medidas ordenadas en la nueva legislación, bajo el entendido de que se trata de acciones de carácter complejo que, al requerir el concurso de diferentes instituciones (en los diversos niveles del Estado) precisan de tiempos y de ritmos de desarrollo razonables y acotados en el tiempo, los cuales a su vez obligan a las entidades a proponerse metas de corto mediano y largo plazo en los diferentes planes, programas y proyectos que para el efecto diseñen, cuidando de que haya un proceso simultáneo de verificación y seguimiento a través del cual se garantice la aplicación de correctivos y ajustes. Está consagrado de la siguiente manera en la nueva legislación

El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad. (Ley 1448, Art. 18) En desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, así como con el objetivo de garantizar una reparación efectiva y eficaz de conformidad con el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, el acceso a las medidas de reparación contempladas en el presente Decreto deberá garantizarse con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011. Para el efecto, también podrán tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque etario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral. (Decreto Reglamentario 4800, Artículo 8)

Progresividad

Se trata del principio más controvertible, tanto en la nueva ley 1448 como en los decretos leyes para grupos étnicos, especialmente el decreto ley para víctimas pertenecientes a pueblos indígenas. Lo anterior ya que en ninguno de los artículos que consagran este principio (ni en la ley 1448 ni en los D.L. para grupos étnicos) se aclara que la progresividad se predica única y exclusivamente de los derechos económicos, sociales y culturales. Este es un tema que presenta un gran campo de oportunidad para una demanda de inconstitucionalidad que pueda elaborar como una de las experiencias ya vividas por el Programa, en alianza de varios/as estudiantes y/o coordinadores/as.

En la consagración que tiene este artículo se habla indistintamente de los “derechos humanos”, por tal razón, al invocarlo o al controvertirlo, los /as estudiantes de los consultorios deben precisar, con arreglo a los instrumentos internacionales en la materia⁴¹, que, como se ha indicado, que dicho principio sólo es aplicable al cumplimiento de los derechos sociales, pues los civiles y políticos, son derechos de aplicación inmediata.

⁴¹Para soporte teórico a nivel doctrinal y jurisprudencial nacional e internacional, se sugiere examinar con detalle, *inter alia*, dos textos de imprescindible referencia en estas temáticas:

La protección judicial de los derechos sociales. Cristian Curtis y Ramiro Ávila Santamaría, eds. Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos del Ecuador. Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad. Quito, Octubre de 2009; y *Manual sobre Justiciabilidad de Derechos Sociales para Jueces de Iberoamérica.* Nicolás Espejo Yaksic. Red Iberoamericana de Jueces, Oxfam-Chile, Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales. Santiago de Chile, 2009.

El principio de progresividad está consagrado de la siguiente manera:

El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente. (Ley 1448, Art. 17). En desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, así como con el objetivo de garantizar una reparación efectiva y eficaz de conformidad con el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, el acceso a las medidas de reparación contempladas en el presente Decreto deberá garantizarse con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011. Para el efecto, también podrán tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque etario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral. (Decreto Reglamentario 4800, Artículo 8)

Prohibición de doble reparación y de compensación

Esta prohibición está antitécnicamente definida en el texto de la ley como principio. Se trata, como su nombre lo indica, de hacer una aclaración que, en principio, parece razonable, pero que no debería estar incluida en el acápite de enfoques y principios.

Se consagró del siguiente modo:

La indemnización recibida por vía administrativa se descontará a la reparación que se defina por vía judicial. Nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto. (Ley 1448, Art. 20)

Publicidad

Finalmente encontramos el principio de publicidad, que por su conexión con principios de clara estirpe constitucional, como la transparencia, deben estar inescindiblemente ligados. Constituyen garantías contra el ejercicio arbitrario del poder a través de los cuales debe brindarse a las víctimas la información necesaria para el ejercicio de sus derechos mediante la interposición de los recursos en sede administrativa o judicial, o a través de las acciones a que haya lugar frente a las decisiones de la institucionalidad que se ha puesto en marcha para la implementación de la nueva legislación.

Está consagrado de la siguiente manera en las normas recientemente expedidas:

El Estado a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas contempladas en esta ley, deberá promover mecanismos de publicidad eficaces, los cuales estarán dirigidos a las víctimas. A través de estos deberán brindar información y orientar a las víctimas acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos. (Ley 1448, Art. 30). La víctima tendrá derecho a conocer las actuaciones administrativas que se realicen a lo largo del procedimiento administrativo de registro. Además, las víctimas tienen derecho a obtener respuesta oportuna y eficaz en los plazos establecidos para el efecto, a aportar documentos u otros elementos de prueba, y a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir. (Decreto Reglamentario 4800, Artículo 20). (Ver CUADRO siguiente)

CUADRO QUE INDICA LA FUENTE NORMATIVA DE LOS OCHO PRINCIPIOS SEÑALADOS QUE ORIENTAN LA ATENCIÓN A LA VÍCTIMAS EN EL MARCO DE LAS NUEVAS NORMAS

PRINCIPIO	JURISPRUDENCIA
Dignidad	Sentencia T-881 de 2002 Ley 1448, Art. 4
Igualdad	Constitución Política (art. 13 Superior) Ley 1448, Art. 6 Decreto Ley No. 4633 de 2011 Decreto Ley No. 4634 de 2011 Decreto Ley No. 4635 de 2011 Ley 1448, Art. 205
Complementariedad	Ley 1448, Art. 21
Buena Fe	Ley 1448, Art. 5
Gradualidad	Ley 1448, Art. 17, 18 y 161 numeral 4 Decreto Reglamentario 4800, Artículo 8
Progresividad	Ley 1448, Art. 17, 18 y 161 numeral 4 Decreto Reglamentario 4800, Artículo

	8
Prohibición de doble reparación y de compensación	Ley 1448, Art. 20
Publicidad	Ley 1448, Art. 30 Decreto Reglamentario 4800, Artículo 20

TEMA 3: ASPECTOS GENERALES DEL REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA

REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA

Introducción

El Registro Único de Población Desplazada, es crucial en materia de atención a ese flagelo por dos razones principales; en primer lugar, por la gran demanda de casos que reciben los Consultorios Jurídicos en lo que corresponde a inclusiones, actualizaciones y/o modificaciones del registro por parte de los(as) usuarios(as) en riesgo de desplazamiento o con condición de desplazamiento, y segundo por la importancia que reviste para el acceso al marco de garantías que en beneficio de las personas en situación de desplazamiento se han ido consolidando en la ley y en la jurisprudencia, ya que permite el reconocimiento de determinados derechos a quienes son víctimas de dicho flagelo.

La inclusión de datos en este sistema de información como las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la persona víctima y su núcleo familiar trae consigo, por una parte, el reconocimiento de unos derechos especiales a las víctimas del desplazamiento forzado, y por otra, la posibilidad exigir al Estado actuar de manera prioritaria para el restablecimiento de sus derechos.

El Registro Único de Población Desplazada se creó como una herramienta para adoptar medidas para la prevención y atención del desplazamiento forzado, y con ello para ejecutar las acciones para la protección de las personas en dicha situación, y consecuentemente para su estabilización socioeconómica.

Objeto del registro -RUPD-

El Registro Único de Población Desplazada es un mecanismo de protección de los derechos de la población desplazada que al mismo tiempo opera como instrumento para el diseño y ejecución de políticas públicas, de esta manera lo ha asumido la Corte Constitucional en algunas de sus sentencias, especialmente en la sentencia T - 1076 de 2005.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que el Registro Único de Población Desplazada es imprescindible, la existencia de registros de datos completos, útiles, y compatibles entre sí, es necesaria para que cualquier política pública pueda lograr la protección efectiva de los derechos de la población desplazada. Por tal razón, las personas desplazadas tienen derecho a que las bases de datos en las cuales estén registradas contengan los datos indispensables para que los servicios y beneficios a que tienen derecho sean efectivamente provistos, y estén debidamente focalizados a sus necesidades y capacidades, y sean accesibles a diferentes entidades y organismos responsables de la ejecución de programas dirigidos a la población desplazada, de tal forma que haya compatibilidad y coherencia entre los sistemas de información que manejan distintas organizaciones.⁴²

Qué información se ingresa al Registro -RUPD-

En este registro se efectúa la inscripción de la declaración de los hechos que rinden las personas desplazadas ante el Ministerio Público. El objetivo del registro es conocer con detalle las características de la población sujeto de la atención y mantener la información actualizada, para poder brindar una atención integral. En el registro se consignan los servicios que Acción Social y otras entidades del Estado han brindado a la población, con el fin de hacer seguimiento de la atención brindada. En resumen, el Registro permite identificar a la población y observar la evolución de su situación en todas las fases de atención; el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- utiliza el Sistema de Información SIPOD (Sistema de Información de Población Desplazada).

Qué función tiene el Registro -RUPD-

La Corte Constitucional ha estimado que la existencia de registros y bases de datos completos, útiles y compatibles entre sí, es necesaria para que cualquier política pública pueda lograr la protección efectiva de los derechos de la población desplazada. Por tal razón, las personas desplazadas tienen derecho a que las bases de datos en las cuales estén

⁴² CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS. Los caminantes invisibles. La experiencia de la T - 025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Herramientas para el diseño, la implementación, y el seguimiento de políticas públicas con enfoque de goce efectivo de derechos, página 279. 2010

registradas (i) contengan los datos indispensables para que los servicios y beneficios a que tienen derecho sean efectivamente provistos, y estén debidamente focalizados con base en sus necesidades y capacidades, ii) sean accesibles a diferentes entidades y organismos responsables de la ejecución de programas dirigidos a la población desplazada, de tal forma que haya compatibilidad y coherencia entre los sistemas de información que manejan las diferentes organizaciones.⁴³

Normatividad aplicable y ajustes introducidos por la nueva ley de víctimas

En términos generales, la normatividad que rige el registro hasta el momento no sufrió modificaciones ostensibles con ocasión de la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011 y de sus decretos reglamentarios, ya que el artículo 154 de esta ley establece que

“Este Registro (es decir el Registro Único de Víctimas establecido en la nueva ley) se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento..”

De otro lado, lo que se constituye en la modificación introducida por la nueva ley de víctimas es el traslado de dicho registro, ordenado en el mismo artículo, de Acción Social a la nueva Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (la cual continuará operándolo), traslado que deberá verificarse en el plazo de un año después de promulgarse la ley 1448, es decir a más tardar en junio de 2012.

Por tal razón y aunque como se ha señalado, la nueva ley no introduce modificaciones ostensibles a la forma en que se realiza el registro ni frente a las instituciones ante las cuales se surte la etapa inicial (declaración ante los organismos que integran el Ministerio Público), ni en materia de recursos contra el acto administrativo que deniegue el registro (si fuere el caso), es conveniente que, frente a este tema, el/la estudiante del consultorio jurídico respectivo, tome en cuenta lo regulado con anterioridad a la expedición de la nueva normatividad, leído en clave de complementariedad con lo que estatuyen los artículos 153 a 158 especialmente, de la ley 1448 de 2011 (junio) y adicionalmente lo reglamentado frente al tema en el decreto 4800 de 2011 (diciembre) que desarrolló diversos aspectos de la mencionada ley de víctimas.

⁴³ Corte Constitucional de Colombia. Auto 011 de 2001

DERECHO DE HABEAS DATA: Garantía frente a los datos que se consignan en el registro de único de atención a población desplazada:

El habeas data es el derecho que tienen todas las personas de conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y comprende las libertades y garantías constitucionales relacionadas con la recolección, tratamiento y circulación de datos personales. La Constitución del 91 consagraba de la siguiente manera dicho derecho:

***ARTICULO 15.** Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.*

El artículo 15 fue modificado por el Acto Legislativo 02 de 2003, el cual fue declarado **INEXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-816 de 2004, por el vicio de procedimiento ocurrido en el sexto debate de la segunda vuelta.

El texto del Acto Legislativo 02 de 2003 consagraba:

***Artículo 1.** El artículo 15 de la Constitución Política quedará así: Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptados o registrados mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas, una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, con fundamento en serios motivos, puedan interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro*

de las treinta y seis (36) horas siguientes. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

Para efectos tributarios judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

ARTICULO 20. *Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.*

El habeas data por lo tanto supone una garantía sobre el adecuado manejo de la información personal que se encuentra bajo las autoridades por ello la ley a impuesto determinados deberes a quienes tiene a su cargo la administración de estas fuente de información, entre ellas tenemos; 1. Que la información que suministre sea veraz, 2. Completa, exacta, actualizada y comprobable. 3. Que la información sea reportada de forma periódica y oportuna al operador. 4. Que se solicite y conserve copia de la autorización. 5. Que se resuelvan los reclamos y consultas teniendo en cuenta las instrucciones de la norma.

Posteriormente se expidió la ley 1266 de 2008 que desarrolló el habeas data. Por ser de naturaleza estatutaria, dicha ley fue objeto de control previo, como resultado del cual la Corte Constitucional introdujo algunos ajustes al proyecto aprobado por el Congreso, que reiteran la posición que con buen criterio en el pasado ese alto tribunal asumió frente a aspectos tales como los períodos de permanencia de la información negativa en las centrales de información.

Dado que la ley de Habeas Data es, como se ha señalado una Ley estatutaria que requirió la revisión previa por parte de la Corte Constitucional, la interpretación de la misma se debe hacer en conjunto con la sentencia C-1011 del 16 de octubre del 2008.

Breve mención a la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto al derecho al habeas data

Una sentencia de especial relevancia en materia de hábeas data y desplazamiento forzado es la T- 1067 de 2007 de la Corte Constitucional. En dicha sentencia se asumió el problema

jurídico de la siguiente manera: ¿vulnera la entidad demandada los derechos al habeas data y a la libertad de asociación de los actores, quienes afirman encontrarse en situación de desplazamiento forzado, al negarse a expedir una certificación que acredite dicha condición para la conformación de una asociación, oponiendo el carácter de confidencialidad de la información sobre la población desplazada del país, a los propios titulares de la misma? Dicha tutela fue concedida estableciendo la protección especial de los derechos de las personas desplazadas por la violencia al hábeas data y al mismo tiempo garantizando el derecho de asociación de dicha población.

Existen, entre un número considerable de sentencias de la Corte en relación con este derecho, otras que a pesar de no tener relación directa con el tema del desplazamiento forzado, puede ofrecer una referencia importante para elucidar el contenido y alcance del derecho al hábeas data cuando haya que ofrecer elementos jurisprudenciales en temas relativos a la protección de este derecho a las personas desplazadas. Por sólo citar algunas vale la pena mencionar la T- 698 de 2006, la T- 718 de 2005 y la T- 444 de 1992.

Habeas data y desplazamiento forzado

La Corte Constitucional ha reiterado que todas las personas desplazadas tienen un derecho fundamental al habeas data, considerando, entre otros aspectos, su dimensión positiva. Dentro de esta dimensión se destaca el concepto de habeas dato aditivo, acuñado por la Corte Constitucional, el cual comprende el “derecho a la inclusión de los datos personales del sujeto interesado en el banco de datos de programas” sociales.⁴⁴

El Auto 011 de 2009 estableció que todo desplazado tiene el derecho de figurar con su identidad clara, no sólo en el Registro Único de Población Desplazada, sino en las demás bases de datos manejadas por entidades públicas con responsabilidades respecto de la protección de sus derechos. En ese sentido, las autoridades tienen el deber de llenar los vacíos en las bases de datos, de completar éstas con la información que falte de todos los desplazados, así como de mantenerlas actualizadas.

De igual manera la Corte indica que el derecho al habeas data envuelve una dimensión positiva relativa al deber de las entidades correspondientes de esforzarse de manera razonable con el objetivo de superar las trabas que se prevean o detecten para el apropiado y completo registro y caracterización de las personas desplazadas. Así, por ejemplo, lo constatado en el Auto 218 de 2006, Acción Social ha de prever y contrarrestar el posible subregistro causado por el miedo a registrarse de algunas personas desplazadas. Igualmente, las autoridades han de responder activamente a los problemas de coordinación y de incompatibilidad entre diferentes bases de datos.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia T – 307 de 1999

El habeas data para población desplazada incluye el derecho a la actualización de las bases de datos pertinentes al cambio de edad, la muerte u otros sucesos, y el hecho de que las personas dejen de ser desplazadas,, i) ha de ser decidido de acuerdo a unos criterios establecidos y consistentes con las obligaciones constitucionales e internacionales, ii) no debe tener como consecuencia salir de la base de datos, sino más bien de cambiar de estatus en ella, mediante un proceso de actualización de información. Por lo tanto, Acción Social habrá de establecer, por medio de un diálogo con la Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público, los criterios para decidir la cesación del estatus de desplazado(a) en el registro, de manera consistente con los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado y con un enfoque de actualización de la información que sea respetuoso del derecho habeas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO PARA ORIGINAR EL REGISTRO -RUPD-

Principios rectores de los desplazamientos internos -Principios Deng-

La incorporación de principios, convenios, resoluciones y/o tratados de orden internacional ratificados por Colombia en el ordenamiento interno se realiza a través de una figura jurídica denominada Bloque de Constitucional, conocida por los estudiantes de Derecho con arreglo a sus cursos de derecho constitucional. En lo que atañe específicamente a los llamados principios Deng, constituyen un marco normativo que complementa el ordenamiento jurídico nacional en materia de pautas orientadoras en la interpretación de asuntos relacionados con la atención al desplazamiento forzado. Aunque no son un tratado en sí mismo, y por tal razón, en principio no tendrían un carácter vinculante en el ordenamiento interno, la Corte Constitucional ha establecido que al condensar en gran medida, normas de otros tratados que sí hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, ha de entenderse que forman parte de dicho Bloque en Colombia⁴⁵, y por tal razón pueden ser una herramienta valiosa en la exigibilidad de los derechos de las personas desplazadas.

A continuación el/la estudiante puede realizar una lectura detallada de los principios Deng, los cuales son fácilmente accesibles en la red, con el ánimo de que los tome en cuenta en la lectura integral del presente documento y los pueda aplicar en su práctica de exigibilidad en los consultorios jurídicos, se trata de 29 principios distribuidos por secciones; en la sección I encontramos los principios generales, en la II los principios relativos a la protección contra los desplazamiento, en la sección III están los principios relativos a la protección durante el desplazamiento, en la IV los principios relativos a la asistencia humanitaria, y en la última, los principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración.

⁴⁵ Cfr., *inter alia*, la sentencia SU 1150 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La normatividad preexistente

Como se ha mencionado los aspectos referidos al registro no sufrieron en la nueva ley de víctimas una modificación sustancial en cuanto a los principios sustanciales a tener en cuenta en el proceso de registro de las personas desplazadas. Así por ejemplo la ley 387 de 1997 había establecido en su art. 1 que es desplazado

toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de 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 pueden alterar o alteren drásticamente el orden público”.

Por su parte el decreto 2569 de 2000 había establecido que dentro de las atribuciones de la entonces Red de Solidaridad Social estaba la de

a) Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada;

También había establecido en su artículo segundo que

El Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, a saber:

- 1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y*
- 2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.*

El artículo 4 de dicho decreto reglamentó el Registro Único de Población Desplazada

...en el cual se efectuará la inscripción de la declaración a que se refiere el artículo 2o. del presente decreto.

El Registro se constituirá en una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia.

Los artículos 5 al 15 reglamentaron otros aspectos que vale la pena sean tomados en consideración por parte de los/as estudiantes de los consultorios jurídicos en punto a registro, sin dejar de lado las observaciones que se han realizado en torno a los ajustes que se introducen tanto en la ley 1448 como en el decreto 4800.

Algunos autos de seguimiento a la sentencia T-025 en materia de registro

Los autos de seguimiento adoptados por la Corte Constitucional tienen el propósito de valorar las medidas ordenadas para la superación del estado de cosas inconstitucional con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Varios autos se refieren al tema de registro, los que pueden tener mayor relevancia son los siguientes: Auto 178 de 2005, Auto 218 de 2006, Auto 261 de 2008 y el Auto 011 de 2009, cuya lectura se recomienda a los/as estudiantes cuando se requiera de fuentes de interpretación amplias en esa materia.

Con el objeto de comprender las razones que motivan a la Corte a expedir estos autos en los párrafos siguiente se precisarán algunos detalles sobre, entre otros aspectos, el nivel de cumplimiento detectado por la Corte y las órdenes exactas emitidas por esta Corporación, en su tarea de seguimiento para la superación el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025.

Auto 178 de 2005: Revisó las órdenes proferidas por la sentencia T -025 de 2004 encaminadas a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Nivel de cumplimiento. Estableció

que las metas enunciadas por la (entonces) Red de Solidaridad Social encaminadas a la caracterización de la población desplazada no se cumplieron y aún subsisten varios problemas administrativos de coordinación y difusión de información, así

como dificultades en los procedimientos de recolección de información de la población desplazada, su confiabilidad y el fin dado a la información obtenida.

En consecuencia ordenó

Diseñar, implementar y aplicar prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas.

Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para (i) culminar el proceso de caracterización de tal manera que el Sistema Único de Registro provea de información necesaria para determinar con precisión la situación en que se encuentra la totalidad de la población desplazada, ya sea que se hayan desplazado de manera individual o masivamente antes o después del año 2000; y (ii) para corregir las dificultades detectadas por las entidades y organización en el proceso de recolección de la información.

Auto 218 de 2006: Nivel de cumplimiento: La Corte consideró “especialmente preocupantes” los rezagos que se presentaban “en las actividades de registro y caracterización de la población desplazada”. Reiteró también que “el diseño mismo de la política pública de atención, así como su materialización, seguimiento y evaluación, dependen en su alcance, oportunidad y efectividad, de la calidad y precisión de la información recopilada en las bases de datos oficiales sobre la población desplazada. Agregó que “todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, para su debida formulación y ejecución, de un adecuado proceso de registro y caracterización”. Por estas razones, la Sala enfatizó que “los esfuerzos de registro y caracterización de la población desplazada constituyen una pieza clave en la superación del estado cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ya que dicho estado de cosas surge de la discrepancia existente entre la magnitud real del problema y la respuesta estatal y social al mismo...”

La Corte evidenció problemas recurrentes en las áreas de registro y caracterización de las víctimas del desplazamiento. Se refirió en primer lugar al subregistro de la población desplazada. Indicó que se continuaba presentando una “marcada discrepancia entre las dimensiones reales del fenómeno del desplazamiento y las cifras incluida sobre el mismo en el RUPD... que subdimensiona significativamente este grave problema nacional”. Por los motivos anteriormente señalados ordenó que el Director de Acción Social remitiera a esa corporación un informe específico que permitiera apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el sistema de registro y cuáles avances han presentado en su operación, con especial atención a las diferentes falencias indicadas en la parte motiva del Auto. También ordenó que como complemento al informe anterior, el mencionado Director deberá enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de

registro y caracterización de la población desplazada, que permitan medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005

Auto 261 de 2008: A través de dicho auto se convocó a una sesión de información técnica sobre las medidas adoptadas por las autoridades colombianas nacionales competentes, y la efectividad de las mismas, para solventar el estado de cosas inconstitucional en el campo de registro de la población desplazada y los sistemas de información relativos a ella.

Auto 011 de 2009: En esta oportunidad la Sala determinó la persistencia de problemas respecto de los programas de registro e información de la población desplazada.

Esta providencia se adopta con base en (i) diversos informes de cumplimiento remitidos a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD y por otras autoridades destinatarias de las órdenes impartidas en los Autos 178 de 2005 y 218 de 2006. (ii) La Corte también se fundamenta en la información aportada por distintas organizaciones y personas que han dirigido comunicaciones directas al despacho del Magistrado Sustanciador. (iii) Por último la Corte se basa en lo argumentado por las distintas entidades públicas, organismos de control, u organizaciones civiles en la sesión de información técnica que tuvo lugar el 7 de noviembre de 2008. En esta providencia indica las tres principales falencias del registro; (i) el registro de la población desplazada, (ii) el intercambio de información entre el sistema de registro manejado por Acción Social y otras bases de datos administrados por las entidades responsables de ayudar a la población desplazada, y (iii) la simultaneidad de varios sistemas de registro de personas desplazadas

Nivel de cumplimiento: La Corte reconoce en dicho Auto avances significativos, pero también manifiesta la persistencia de dificultades que causan el subregistro, incluyendo

(i) La ausencia de mecanismos para incluir el Registro Único a las personas desplazadas antes del año 2000, (ii) los desincentivos para el registro de personas desplazadas por acciones de grupos paramilitares, (iii) los obstáculos legales para el registro de personas desplazadas como consecuencia de acciones del Estado, como por ejemplo las fumigaciones de cultivos ilícitos, y (iv) niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del registro. Determina que el nivel de subregistro aun es muy alto, tan solo se estima que las personas efectivamente registradas oscila entre el 25% y el 74% dependiendo de la ciudad. Así mismo afirma la Corte que no existe claridad en la iniciativa del Gobierno dirigida a eliminar las trabas del subregistro para quienes han sido rechazados.

Otro problema, aunque la Corte acepta que existen avances para superar la descoordinación en el contenido, funcionamiento y utilización de las bases de datos relevantes para las personas desplazadas, y manejadas por distintas entidades y organismos públicos,

Aún existen dificultades (i) la ausencia o demora en la comunicación de información desde el Sistema Único de Registro hasta las entidades operadoras encargadas de prestar ayuda a la población desplazada, y (ii) la falta de información en el RUPD que permita conocer la demanda real de servicios y los beneficiarios de su efectiva prestación.

Ante la existencia de tres sistemas de información (i) el registro único administrado por Acción Social, (ii) el SIPROD, administrado por el Ministerio de la Protección Social y (iii) el programa de identificación de víctimas manejado por la Fiscalía General de la Nación y la Comisión de Reparación y Reconciliación, la Corte frente a estos sistemas confirma la existencia de diferencias.

Finalmente, la Corte indica la ruta que debe seguirse para superar estos problemas, e indica que debe implantarse un proceso de partición liderado por el Director de Acción Social en el que también tendrá que participar el Ministerio Público y la Comisión de Seguimiento.

Ordena

1. Acción Social tiene que organizar una campaña de divulgación, si lo estima pertinente con el Ministerio Público sobre las nuevas políticas respecto del registro de población desplazada⁴⁶
2. Capacitar a los funcionarios encargados de recibir las declaraciones, valorarlas y registrar a la población desplazada.
3. Establecer un cronograma de superación del subregistro de la población desplazada, en el cual se distinga (i) desplazados desde el año 2000 hasta 2008, inclusive; (ii) desplazados antes del año 2000; (iii) desplazados por fumigaciones grupos armados al margen de la ley cualquiera que sea de denominación y otras causas, factores o tipo de expulsión y (iv) niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del momento de la expulsión y el registro. Cada tres meses deberán presentar un informe de los logros alcanzados.
4. Acción Social deberá propiciar un diálogo constructivo con la Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público respecto de los criterios para decidir la cesación del estatus de desplazado (a) en el registro, estos deberán ser consecuentes con los Principios Rectores

⁴⁶ Orden que cobra particular importancia en momentos en que nos enfrentamos a un momento de transición importante entre la anterior normatividad (la cual en buena medida se mantiene) y las normas contenidas tanto en la ley 1448 de 2011 como en el decreto reglamentario 4800 de diciembre del mismo año.

del Desplazamiento Forzado y ajustados también a los establecido en el derecho al habeas data.

5. Establecer medidas que aseguren un libre y oportuno flujo de información entre las bases de datos manejadas por Acción Social y las administradas por otras entidades del Estado
6. El director de Acción Social tiene que presentar una propuesta descriptiva a la Comisión de Seguimiento y al Ministerio Público sobre la forma que lograra una comunicación entre las distintas bases de datos manejadas por organismos públicos.
7. Determina que tiene que avanzarse en un sistema armónico, que tenga coherencia y articule los gastos recolectados por los distintos sistemas de registro, lo anterior que permita alcanzar los siguientes objetivos; (i) promover resultados relevantes para el logro del goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas. (ii) constituir una herramienta que otorgue información útil y eficiente para la toma de decisiones respecto del diseño, la ejecución, la evaluación, y la debida notificación de políticas y programas dirigidos a la población desplazada.
8. Las entidades responsables, coordinadas por Acción Social, harán una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar a la Comisión de Seguimiento, a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las demás entidades y organizaciones que estime pertinente, para la superación de los problemas descritos.
9. Las medidas para superar los tres mencionados, habrán de quedar plasmadas en uno o varios actos administrativos que formalicen e instrumentalicen las decisiones adoptadas.

Una conclusión importante⁴⁷ en cuanto a la vigencia de las normas en materia de desplazamiento, en la actual coyuntura que se caracteriza por la implementación de las nuevas normas de atención y reparación integral a víctimas, no sólo de desplazamiento, sino de otras violaciones a los derechos humanos, es que la ley 1448 de 2011, sólo derogó expresamente los artículos 50 a 53 de la ley 975 de 2005⁴⁸. Por tal razón debe entenderse que tanto la ley 387 de 1997 como sus normas reglamentarias y otras normas proferidas entre 1997 y 2010, conservan su vigencia, en lo pertinente, en tanto no entren en contradicción con la nueva ley de víctimas.

Pese a lo anterior, cualquier ejercicio de aplicación deberá hacerse tomando como fuente primordial de interpretación la jurisprudencia de la Corte Constitucional, e incluso, de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁴⁷ Esta conclusión es válida para el conjunto de los temas abordados en este documento.

⁴⁸ Artículo 208 Ley 1448 de 2011.

TEMA 4: ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA

En el capítulo III del título III, dicha norma introduce algunos ajustes y modificaciones en la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, lo cual complementa la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada desarrollada en la ley 387 de 1997. Por esa razón, esta nueva ley que se encuentra en proceso de implementación, debe ser entendida como *una norma que, en lo pertinente, como se verá enseguida, continúa el desarrollo de instrumentos de política pública establecidos en las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008.*

Este es otro foco de interés para los consultorios jurídicos en la medida en que como labor continua, orientadora de cualquier esfuerzo, deberán buscar que se garantice que la aplicación de dichas normas sea armónica, coherente y organizada, de tal forma que se asuma como hilo conductor que debe ser aplicado como un solo cuerpo legal, para evitar inconsistencias en la actuación de los funcionarios.

De otro lado, la ley 1448 de 2011 destaca los siguientes puntos respecto a la protección de la población desplazada, los cuales deben ser tenidos en cuenta en lo referente a la declaración que rinden las personas desplazadas (la cual se presenta ante los organismos que integran el Ministerio Público), como aspecto que complementa, como se ha indicado, la Ley 387 de 1997. Dado que se trata de los principales aspectos en los que la Ley 1448 modifica o adiciona la Ley 387, conviene presentarlos detalladamente:

a.) **Declaración sobre los hechos que configuran la situación del desplazamiento:**

estipula que ella deberá realizarse dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando los hechos hubieran ocurrido a partir del 1º de enero de 1985, y la persona no se encuentre anotada en el *Registro Único de Población Desplazada*. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro *debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.*

En las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público deberá indagar sobre las razones por las cuales no se realizó con antelación, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección de Estado. *Se advierte en el texto de la ley que siempre debe contarse con la información precisa de tiempo, modo y lugar para decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.*

b.) **Etapas de la atención humanitaria:** es conveniente mencionar las siguientes etapas ya que introducen algunos ajustes a las que preveía la ley 387, así: se establecen tres fases para la atención humanitaria de las víctimas del desplazamiento forzado, que varían

teniendo en cuenta dos factores: **la temporalidad y el contenido**. Ello de acuerdo con la condición de vulnerabilidad que presente cada víctima.

Esas etapas son: i.) **Atención inmediata:** *“Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas”⁴⁹; ii.) **Atención humanitaria de emergencia:** *“Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias”⁵⁰; y iii.) **Atención humanitaria de transición:** *“Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia”⁵¹.***

Por su parte el *capítulo V (artículos 106 a 120) del decreto reglamentario 4800, regula con precisión el trámite de la atención humanitaria de emergencia* en los aspectos que fueron objeto de modificación o ajuste en la ley 1448 y que han sido mencionados atrás. **(Ver cuadro siguiente sobre las etapas de la atención humanitaria)**

- c.) **Retornos y reubicaciones:** estos procesos contienen un elemento de voluntariedad, porque únicamente se realizan cuando las personas que han sido desplazadas de manera forzosa, expresan su deseo de volver a su lugar de origen. En esos casos, *“estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento. Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento”⁵².*

⁴⁹ Cfr. Artículo 63 de la Ley 1448 de 2011.

⁵⁰ Cfr. Artículo 64 de la Ley 1448 de 2011.

⁵¹ Cfr. Artículo 65 de la Ley 1448 de 2011.

⁵² Cfr. Artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.

d.) **Cesación del estado de vulnerabilidad:** la ley dispone que el Gobierno Nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del desplazamiento, de acuerdo con los *indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004* y que las entidades del orden nacional, regional o local deberán enfocar su oferta institucional para lograr la satisfacción de las necesidades asociadas al desplazamiento, de conformidad con los resultados de la evaluación de cesación⁵³.

ETAPAS DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA			
Factores que intervienen en las fases de la Atención Humanitaria	Fases de la Atención Humanitaria		
	Atención inmediata	Atención humanitaria de emergencia	Atención humanitaria de transición
TEMPORALIDAD	1	2	3
CONTENIDO			

El Caso 1 que a continuación se presenta, pretende de manera pedagógica ubicar a cada uno de los estudiantes y al grupo en general en una problemática sobre una de las fases de la Ayuda Humanitaria. El Caso quiere habilitar a los/as estudiantes para encarar de manera básica, pero suficiente, los aspectos a tratar de orden legal (Recurso de reposición en el que valore adecuadamente la situación presentada en apartado de “Hechos”) a los cuales se van a ver expuestos en el ejercicio de su práctica en el Consultorio Jurídico. Es importante que los/as estudiantes al abordar el Caso planteado, hagan uso de todo el acervo teórico como de los dispositivos de reflexión y documentación que presenta y sugiere el Módulo 1.

CASO 1: AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA

A. LOS HECHOS:

1. Al cabo de 13 meses de entrada en vigencia del decreto 4800 de 2011 reglamentario de la ley 1448 de 2011, Marina Menéndez Henao, mujer desplazada por la violencia ubicada

⁵³ Cfr. Artículos 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011.

- en ese momento en el municipio de Cali, afrodescendiente y madre soltera de 3 niños menores de edad, concurrió a las oficinas regionales de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, para solicitar que se le prorrogara la ayuda humanitaria pues, según afirmó, el Estado no había hecho nada para estabilizarla económicamente ni para lograr su retorno a buenaventura (municipio de donde se desplazó) o reubicación en esa misma ciudad o en otro lugar.
2. El funcionario que atendió a la señora Menéndez le manifestó que esa oficina regional le respondería por escrito al cabo de cinco días, sobre su solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria.
 3. En efecto, al cabo de seis días la señora Marina Menéndez concurrió nuevamente a dicha oficina y le fue entregada una resolución en la que le expresaban que se le negaba la continuidad de la ayuda ya que el Artículo 109 *del decreto reglamentario 4800 de 2011, establecía que* “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, ya sea directamente o a través de convenios que con ocasión a la entrega de estos componentes se establezcan con organismos nacionales e internacionales, brindará los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio a la población incluida en el Registro Único de Víctimas, **cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración**”.
 4. La anterior razón la brindó la Unidad, habida cuenta que la señora tenía trece meses de haber llegado a Cali.
 5. A la señora Menéndez le fue informado que contaba con el recurso de reposición contra la mencionada resolución.
 6. Preocupada por la carencia de alimento, la señora se dirigió a las instalaciones del consultorio jurídico en Cali y solicitó orientación.

B. DEFINICIONES A TOMAR:

El grupo del consultorio jurídico sujeto de la presente capacitación, deberá elaborar un recurso de reposición en el que valore adecuadamente la situación, tomando en cuenta:

- a) Que el Consejo de Estado se había pronunciado sobre temas similares en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente, Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número 11001-03-26-000-2002-00036-01 del doce (12) de junio de dos mil ocho (2008).
- b) Los estudiantes del consultorio a cargo del escrito, deberán retomar los aspectos más pertinentes de dicho fallo en el recurso de reposición.
- c) En un sentido similar, la Corte Constitucional se pronunció sobre el párrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997 que establecía “que la atención humanitaria de emergencia para la población desplazada, se prestaría por un espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”, declarando su exequibilidad condicionada. Los estudiantes deberán retomar los aspectos principales de dicho fallo, aplicables a la situación aquí planteada.

- d) La sentencia T-025 de 2004 consideró que “El diseño de la atención humanitaria de emergencia, que hace énfasis en el factor temporal, resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada. El límite temporal de tres meses no responde a la realidad de la continuación de la vulneración de sus derechos, de tal forma que la prolongación en el tiempo de dicha prestación no depende de las condiciones objetivas de la necesidad de la población, sino del simple paso del tiempo”.
- e) En la sentencia T-496 de 2007 también existen pronunciamientos aplicables al presente caso, de los que los estudiantes deberán extraer las partes pertinentes, si juzgan que son de utilidad en la solución de la problemática aquí planteada.

C. LOS SUBGRUPOS DE TRABAJO:

Una vez discutidos los aspectos centrales del recurso, los miembros del grupo deberán formar subgrupos, así:

- Dos estudiantes construirán el escrito con el desarrollo de lo planteado atrás en el acápite B de este caso.
- Dos estudiantes harán las veces de funcionarios regionales de la Unidad de Atención a Víctimas y estarán encargados de reforzar la argumentación inicialmente presentada a la señora, a la luz de la ley 1448 y del mismo decreto reglamentario, para confirmar la resolución inicial.
- Dos funcionarios actuarán como funcionarios regionales de la Procuraduría Regional, y su papel será explorar en los informes hasta ahora producidos por la Procuraduría, si se aborda el tema y qué argumentos presentaría el organismo de control en relación con este asunto.
- Finalmente dos estudiantes brindarán un concepto externo sobre los alegatos presentados por los equipos anteriormente mencionados, y especialmente expondrán vías alternativas a la confirmación de la decisión por parte de la Unidad.
- Las alternativas deberán incluir no sólo acciones de tutela, sino acciones contra el decreto reglamentario, tomando en cuenta el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, en este caso los dos estudiantes deberán brindar una argumentación básica desde lo administrativo, tomando en cuenta especialmente la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente, Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número 11001-03-26-000-2002-00036-01 del doce (12) de junio de dos mil ocho (2008).

NOTA:

Cada grupo expondrá sus argumentos por un tiempo máximo de 10 minutos.

MÓDULO 2

MÓDULO 2

TEMA 1: ASPECTOS GENERALES DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

PREGUNTAS GENERADORAS:

1. ¿Qué aportes significativos tiene para el o la practicante de consultorio Jurídico la problematización, sobre la tenencia, propiedad, uso y productividad de la tierra, en el marco de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta que según el informe del PNUD sobre desarrollo humano 2011 titulado “Colombia rural: razones para la esperanza”, Colombia es un país eminentemente rural?
2. ¿Es importante y fundamental para el practicante de consultorio jurídico plantearse de manera rigurosa una serie de reflexiones, que por el carácter complejo, dinámico y multiagencial de la puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios (en especial sobre el tema de restitución de tierras), impliquen un trabajo multidisciplinario y transdisciplinario?
3. ¿Para usted, como estudiante practicante de consultorio jurídico qué preguntas o hipótesis le plantea la relación desplazamiento forzado, violencia rural, el derecho a la restitución de la tierra de las personas en situación de desplazamiento forzado con relación al impulso de las “locomotoras” para sector primario de la economía?

ACTIVIDADES PREVIAS:

- a.) En una cuartilla, escriba una reflexión sobre los aspectos generales de la restitución de tierras, teniendo en cuenta la relación entre la protección de la propiedad sobre los bienes y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales-DESC, en perspectiva de construcción de Políticas Públicas.
- b.) Realizar una lectura detallada de los Principios Internacionales relativos a la restitución de las viviendas y patrimonio de los refugiados y la población desplazada y redactar una reflexión a la luz de la Ley 1448 de 2011 y Decreto Reglamentario 4800 de 2011.
- c.) Consultar la Sentencia de la Corte Constitucional: T-175 de 2009, sentencia que declara inexecutable la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural). Elabore una RAE de dicha Sentencia.
- d.) Examinar con atención qué aspectos de aquellos sobre los cuales llamó la atención la Corte Constitucional 2009-2010 (Auto 383 por ejemplo) como deficiencias protuberantes conservan su vigencia a pesar de haber entrado en vigor la nueva ley de víctimas. Elabore una reseña.

Derecho a la Protección de la Propiedad sobre los Bienes

Entre los instrumentos internacionales aplicables al tema de protección y restitución de tierras están los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los Principios de restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, de la Organización de las Naciones Unidas.

Los Principios Rectores de los desplazamientos internos, establecen que:

i.) Nadie será privado arbitrariamente de sus propiedades y bienes; ii.) La propiedad y las posesiones de las personas desplazadas disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular contra los siguientes actos: expolio, ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, utilización como escudos de operaciones u objetivos militares, actos de represalia y destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo; y la propiedad y las posesiones que hayan abandonado las personas desplazadas serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, la ocupación o los usos arbitrarios e ilegales⁵⁴.

Adicionalmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que *el derecho a la tierra es uno de los derechos que complementa los derechos de la alimentación, la vida digna, la vivienda, entre otros, y declara que la tenencia de la tierra y de las propiedades en general debe ser respetada en todo tipo de circunstancias o de riesgos inminentes*, ante lo cual los Estados deben protegerla como elemento sustancial de la seguridad de las personas. También establece que la alimentación depende de la tenencia de tierras productivas⁵⁵.

Los Principios Internacionales relativos a la restitución de las viviendas y patrimonio de los refugiados y la población desplazada, establecen que:

“Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia retributiva. El derecho a la restitución de las viviendas, al goce pacífico de sus bienes y propiedades las tierras y el patrimonio, es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados internos a quienes les asista ese derecho⁵⁶.”

⁵⁴ Principio 21.

⁵⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales”. Pág. 8.

⁵⁶ Principio 2, numeral 2.2

Como puede observarse, los instrumentos internacionales brindan un marco de acción amplio y garantista, que entiende que no puede haber una reparación integral sino se contempla como medida restitutiva, la recuperación de los bienes o las posesiones abandonados o despojados a las personas desplazadas por la violencia. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, cuando estableció que

“... El derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada; la indemnización de los perjuicios; y la rehabilitación del daño, así como medidas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas”⁵⁷.

Respecto del derecho a la restitución de la tierra de las personas en situación de desplazamiento forzado, manifestó que

*“...Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarios o poseedores), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia (...) si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, **no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental**”.* (Negrillas fuera del texto original)

La Constitución Política establece garantías de protección a

“la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”⁵⁸. (Subrayas fuera del texto original).

Por otra parte, la Ley 387 de 1997, estipula que las funciones del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria INCORA, hoy INCODER consisten en llevar un registro efectivo de los predios rurales abandonados por la población desplazada, para que las Autoridades atiendan a su protección contra todo tipo de usurpación o ventas arbitrarias en contra de la voluntad de los propietarios afectados⁵⁹.

⁵⁷ Cfr. Sentencia T- 821 de 2007

⁵⁸ Cfr. Art. 58 C.P.

⁵⁹ Ver Artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

En este sentido es necesario precisar que la *ley 387 de 1997 constituye una norma que complementa en su aplicación y efectos a la nueva normatividad contemplada en la ley 1448 de 2011*, tal como lo establece el artículo 60 de la última norma mencionada. En este mismo sentido, debe entenderse entonces que las normas reglamentarias de aquella ley (387) en tanto no contravengan lo estipulado en la nueva ley de víctimas, permanecen vigentes por virtud del mismo artículo 60 mencionado. Es por esa razón que cobra relevancia mencionar algunos de los decretos que en vigencia de la ley 387 fueron expedidos. En tal sentido es importante mencionar al menos dos instrumentos legales:

Decreto 2007 de 2001: Proferido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Decreto, reglamentó parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia. De acuerdo con lo anterior, la norma estableció los siguientes puntos relevantes i.) Identificación del territorio; ii.) Órganos de atención a la población en riesgo; iii.) Participación de entidades especializadas; iv.) Procedimientos para la atención del riesgo; v.) Requisitos para acceder a dichos procedimientos; vi.) Adopción de programas para mitigar el daño en la población desplazada; vii.) Consolidación socioeconómica de la población y viii.) Reubicación y adjudicación de tierras.

Acuerdo 059 de 2006: Se expidió en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER.

En este Acuerdo, se establecieron los requisitos de inscripción y registro y los criterios de elegibilidad y selección que deben cumplir los hombres y mujeres de escasos recursos que hubieran sido desplazados del campo de manera forzosa por causa de la violencia para acceder a los programas de desarrollo rural y reforma agraria.

Con el objetivo de determinar el proceso de selección y adjudicación de programas de desarrollo rural y reforma agraria, el Acuerdo señaló los respectivos procedimientos para la adquisición de dicho beneficio.

Se definió lo que debe entenderse por un proyecto productivo, que consagró con el fin último del proceso de selección el programa de desarrollo rural y reforma agraria.

Aunque existen varios decretos expedidos al amparo y en desarrollo de la ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural) no se reseñan aquí pues debe entenderse que operó su decaimiento en la medida en que la norma en que se fundamentaba o a la que reglamentaban (ley 1152 ya mencionada) fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por falta de consulta previa, libre e informada con los grupos étnicos de Colombia, mediante sentencia C-175 de 2009.

En materia jurisprudencial, aunque existen múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia, es importante hacer referencia al menos a algunos autos de seguimiento a la sentencia T-025 que tienen una relación más directa con el tema de protección de tierras y restitución de territorios, así:

Auto 008 de 2009: En este Auto, la Corte ordenó reformular la política de tierras, lo que supone: i.) La definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, ii.) El diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, iii.) La definición de un cronograma para su ejecución, y iv.) Su implementación y seguimiento.

En ese momento, la Corte determinó que las características de la nueva política de tierras serían definidas por el Gobierno Nacional con miras a lograr, a lo menos, los siguientes objetivos: i.) Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado, ii.) Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada, y iii.) Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.).

Ha de entenderse entonces que, en lo pertinente, el nuevo marco normativo fijado en la ley 1448 de 2011 y en su decreto reglamentario, obedecen a esta exigencia de la Corte Constitucional, en la medida en que definieron los nuevos supuestos estatales en la protección y restitución de las tierras despojadas a las víctimas del conflicto armado, especialmente a las personas desplazadas por la violencia.

La Corte en su proceso de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado ha identificado, entre otros, los siguientes problemas en materia de tierras: i.) No se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas; ii.) No es clara la adjudicación de funciones con los programas de adjudicación de tierras. iii.) No existen las herramientas adecuadas y suficientes para aplicar correctamente la política de tierras; iv.) Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados; v.) Los sistemas de registro no incluyen información acerca de las tierras abandonadas por los desplazados; vi.) Hay problemas con el saneamiento de inmuebles para la población desplazada que ha sido despojada de sus tierras.

Conviene aclarar sin embargo que dichos pronunciamientos fueron hechos por la Corte en el 2009 e incluso en el 2010 (Auto 383 por ejemplo), razón por la cual deben ser leídos ahora

en clave de ley 1448, y examinar con atención qué aspectos de aquellos sobre los cuales llamó la atención la Corte como deficiencias protuberantes conservan su vigencia a pesar de haber entrado en vigor la nueva ley de víctimas, labor que excede los límites del presente documento, pero que reviste un carácter estratégico en la labor de los consultorios jurídicos.

En su momento la Corte concluyó que no se habían encontrado niveles significativos de goce efectivo de derechos, ni soluciones eficaces frente a los problemas de tierras de la población desplazada, pues la respuesta de las autoridades nacionales para la garantía de protección y restitución de las tierras y bienes inmuebles abandonados por la población desplazada resultaban insuficientes para responder en forma adecuada a la magnitud y gravedad del fenómeno.

Las órdenes de la Corte disponían en aquel momento que la Política debía empezar a ejecutarse en Agosto de 2009 y un año después ni siquiera el Documento de la Política estaba terminado. En el Cronograma del Gobierno anterior se mostraba que esperaban cumplir la mayoría de actividades y metas de proceso para diciembre de 2010, específicamente la de las estrategias de reparación a víctimas tenedoras, prevención, protección y sistemas de información; y para junio de 2011, las que correspondían a la estrategias de restitución y formalización, sin embargo no se evidencia que el nuevo Gobierno haya seguido este cronograma, salvo la expedición de la ley 1448 de 2011, que, de materializarse, avanzaría significativamente en esa dirección, brindando las condiciones para lograr a mediano y largo plazo, la restitución de las tierras a las víctimas despojadas.

Breve mención a los aspectos relevantes de la ley 1448 de 2011 en materia de restitución de tierras

La nueva ley de víctimas contempla en su capítulo II del título IV, la protección a las víctimas que se han visto afectadas por el abandono forzado de tierras, entendiéndose este fenómeno como *“la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento”*⁶⁰.

Las acciones de reparación en estos casos, son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado, y en subsidio la restitución por el equivalente o el reconocimiento de una compensación. En cuanto a la restitución jurídica del inmueble despojado, se expresa que se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según sea el caso. Lo más importante es que el restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria y en el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia.

⁶⁰ Cfr. Artículo 74 de la Ley 1448 de 2011.

En lo que respecta a los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo por razones de riesgo para su vida o integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por el equivalente para acceder a terrenos con similares características y condiciones, en otra ubicación, previa consulta con el afectado⁶¹. La ley advierte que la compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

Es importante reiterar que la ley protege no sólo a los propietarios sino a los poseedores, pues en buena parte de los casos, las personas despojadas no tenían aquella calidad sino que por años, detentaron la posesión de los terrenos en las condiciones exigidas por la ley civil para determinar la legitimidad y legalidad de dichos modos de posesión.

En este sentido la ley admite medios de prueba diversos como las cartas ventas, los contratos de compraventa, la prueba testimonial a través de vecinos o personas que puedan atestiguar los hechos de la posesión, o los pagos que haya realizado el poseedor, como por ejemplo el de los servicios públicos o el del impuesto predial, entre otros.

Es importante anotar que uno de los requisitos importantes para hacer efectivo el derecho a la restitución es que el predio objetivo esté inscrito en el “Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente”.

Las personas desplazadas que retornaron a los bienes despojados o abandonados forzosamente también pueden acceder al proceso de restitución en tanto la ley busca que se mejoren las condiciones de la tenencia de los bienes mediante el acceso a títulos de propiedad debidamente registrados.

Dado que ya entró en funcionamiento la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras, y gradualmente entran en funcionamiento los jueces de restitución, actualmente es posible desencadenar el proceso de restitución siguiendo los siguientes pasos:

- Solicitar la inscripción en el registro del predio despojado, ante la Unidad mencionada, la cual deberá en un plazo máximo de 90 días (60 iniciales prorrogables por otros 30) decidir sobre la inclusión o no inclusión del predio en el registro.
- Una vez superada esta etapa, la Unidad, la víctima o su apoderado pueden iniciar formalmente la demanda de restitución ante el juez competente, el cual, si la demanda reúne los requisitos la admitirá, adelantando el respectivo procedimiento, el cual, sino existen oposiciones a la demanda, dictará sentencia.
- En caso de presentarse oposición, las personas que la realicen presentarán pruebas. En este caso el juez civil de circuito sólo opera como un funcionario instructor y debe enviar

⁶¹Cfr. Artículo 72 de la Ley 1448 de 2011.

el expediente al respectivo tribunal para que el magistrado especializado en restitución dicte el fallo. Bien sea el juez (cuando no hay oposiciones) o el magistrado (cuando las hay) deben dictar sentencia dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la demanda.

- Posteriormente, y con arreglo al fallo respectivo, se hace entrega material del bien a los reclamantes.
- Si existieren para la época el fallo a terceros en el predio, en el término de 5 días el juez o magistrado debe realizar la respectiva diligencia de desalojo.
- Si el fallo es desfavorable al demandante despojado, debe consultarse ante el respectivo Tribunal Superior del Distrito.
- La sentencia en estos casos puede ser objeto del recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Las presunciones de despojo establecidas en el artículo 77 de la ley constituyen igualmente un factor transformador de la manera cómo hasta ahora se ha aplicado la legislación civil en Colombia, especialmente frente a personas en situación de debilidad o vulnerabilidad manifiesta como es el caso de las víctimas que no son atendidas adecuadamente por el Estado.

En tal sentido se establecen presunciones de derecho (*iures et de iure*) que, como sabemos, no admiten prueba en contrario, y presunciones legales (*iuris tantum*) que sí admiten prueba en contrario.

Sin embargo, dado que no es la intencionalidad de este documento abordar con pretensiones de minuciosidad el análisis del articulado de la ley, es recomendable que el/la estudiante pueda hacer un estudio detallado de dichas presunciones para que en su invocación se cuente con los elementos principales descritos en el artículo que las desarrolla. Podría decirse que en nuestro derecho, de estirpe romano-germánica, el establecimiento de dichas presunciones reviste una importancia trascendental en la medida en que empodera a las víctimas y les brinda herramientas fundamentales en la defensa cualificada de sus derechos. Remitimos al/a lector/a la lectura pertinente, y sobre todo a alegar dichas presunciones en los procesos que se desencadenen.

Adicionalmente la ley 1448 establece un mecanismo muy importante que es la inversión de la carga de la prueba, según el cual, será suficiente con acreditar de forma sumaria la propiedad, posesión u ocupación, y adicionalmente la condición de desplazado o, en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para que la carga de la prueba se traslade al demandado o a quienes ejerzan oposición, salvo que éstos acrediten también la condición de desplazados o despojados del mismo predio.

Los artículos 80 a 96 de la ley 1448 regulan el procedimiento preciso. Por su parte los artículos 103 a 113 regulan la institucionalidad que se pone en marcha para atender a la realización de este derecho, por lo cual no es de la naturaleza del presente documento detallar los pasos que están claramente señalados en la ley.

Es conveniente además que el/la estudiante analice detenidamente otros aspectos de la restitución como son las normas especiales en materia de mujeres en los procesos de restitución y otras disposiciones contenidas en él.

El artículo 201 por su parte, crea una *“Comisión de Seguimiento y Monitoreo, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en esta ley”*. El mismo artículo establece que dicha comisión estará conformada, entre otros, por los organismos de control y de investigación. También consagra que dicha comisión deberá *“rendir un informe al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura de cada año”*. El mismo artículo aclara en su párrafo segundo que *“las funciones de seguimiento y monitoreo por parte de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República se ejercerán sin perjuicio de las funciones constitucionales y legales que ejercen como organismos de control”*.

El Caso 2 que a continuación se presenta, pretende de manera pedagógica ubicar a cada uno de los estudiantes y al grupo en general en una problemática de restitución de tierras despojadas y su respectiva demanda de restitución. El Caso quiere habilitar a los estudiantes para encarar de manera básica, pero suficiente, los aspectos a tratar de orden legal (Ruta de atención y solución al caso) a los cuales se van a ver expuestos en el ejercicio de su práctica en el Consultorio Jurídico. Es importante que los estudiantes al abordar el Caso planteado, hagan uso de todo el acervo teórico como de los dispositivos de reflexión y documentación que presenta y sugiere el Módulo 2.

CASO 2: RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y DEMANDA DE RESTITUCIÓN RESPECTIVA

A. LOS HECHOS:

La Asociación de desplazados “Rioclaro”, cuyo domicilio principal está en Risaralda, ante la entrada en vigencia de la ley de víctimas y de restitución de tierras, y de su decreto reglamentario, consideró que ahora había una oportunidad importante para lograr la recuperación de las tierras que les fueron despojadas en varios departamentos, así: algunas familias sufrieron el despojo en Antioquia, otras en la zona de Cauca, limítrofe con Córdoba y otras en el Cauca, en zona limítrofe con el Bajo Cauca antioqueño.

Su representante legal acudió en Pereira al consultorio jurídico adscrito al programa de asistencia legal a población desplazada, y pidió orientación sobre cómo iniciar una demanda de restitución de tierras, para lo cual precisó lo siguiente:

1. Que las familias eran poseedoras de buena fe hace más de cuarenta años en la finca cuya extensión ocupa los tres departamentos señalados, pero que no contaban con escritura pública debidamente registrada, aunque cuentan con un sinnúmero de pruebas testimoniales y de otro orden para hacer valer su posesión, además de las mejoras hechas en las fincas.
2. Que el despojo se vio acompañado de una serie de señalamientos por parte del grupo paramilitar que los despojó, señalándolos de ser auxiliares de la guerrilla, situación que encontró eco en militares de la zona, los cuales expresaron en distintos consejos de atención al desplazamiento (lo cual obra en las actas de dichos consejos) y en los medios locales de noticias (impresos y radiales), que había “ciertas razones” para pensar que dichos campesinos sí eran auxiliares de la guerrilla, entre ellas, “el hecho de que dichas familias hacían constantemente manifestaciones ante los edificios de las alcaldías de los municipios de la jurisdicción de las fincas, buscando solución para la titulación de los predios y para la obtención de subsidios para sembrar la tierra y comprar más animales”, reclamos que no eran atendidos por dichas alcaldías.
3. Que al momento de iniciar el desplazamiento, tomaron la precaución de denunciar la situación en las cabeceras municipales, y que tienen entendido que en tres municipios hicieron formalmente la declaración de desplazamiento en sus comités municipales de atención al desplazamiento.
4. Que no lograron llevar nada consigo, ni sus pertenencias, ni ningún objeto de los que poseían en sus casas. Además dejaron abandonados animales: vacas, gallinas, pavos y cerdos, cuya propiedad pueden acreditar sumariamente. También tenían sembrados que en el momento del desplazamiento estaban próximos a cosecha, los cuales pueden detallar.
5. Que los actores que los desplazaron formaban parte de un grupo paramilitar que operaba en la zona, y que tan pronto ellos dejaron los terrenos, dicho grupo tomó posesión de ellos y posteriormente los entregó a ganaderos de la zona, los cuales siguen haciendo uso de dichos bienes.
6. Que los hechos de despojo ocurrieron hace cinco años.

B. DEFINICIONES A TOMAR:

El grupo del consultorio jurídico sujeto de la presente capacitación, deberá elaborar una demanda de restitución de tierras tomando en cuenta lo siguiente:

- a) Definir la coordinación pertinente con el consultorio jurídico del lugar donde presentará la demanda, a través de una ruta metodológica breve (1 o 2 páginas).
- b) Establecer el juez competente de entre los diferentes juzgados a los que podrían recurrir a presentar la demanda, a la luz de lo prescrito en la ley 1448 y en el decreto reglamentario 4800.

- c) Elaborar el escrito de demanda, tomando en consideración especialmente que se debe definir primero que todo, la ruta de la demanda y la metodología, lo cual incluirá la definición de la división de trabajo entre el consultorio jurídico del lugar donde llegaron las familias desplazadas y de los lugares de donde fueron expulsadas, para lo cual, en los puntos que siguen, los estudiantes del grupo que resuelva el caso definirán “quién hace qué” en cada punto, del siguiente modo:
- Las pruebas de la posesión de los terrenos.
 - Las pruebas sumarias acerca de las pertenencias de los campesinos despojados.
 - Las pruebas del despojo, y las pruebas que acreditan los señalamientos tanto del grupo paramilitar como de los militares de la zona.
 - Las medidas de reparación, considerando no sólo las que están plasmadas en la ley 1448 de 2011, sino haciendo referencia a algunas de los instrumentos o de los organismos internacionales que en la materia han producido jurisprudencia sobre reparación integral.
 - Definición con claridad de los demandados.

C. LOS SUBGRUPOS DE TRABAJO:

Una vez definidos los aspectos centrales de la demanda y se haya consensuado entre los participantes una breve estructura, los miembros del grupo deberán formar subgrupos, así:

- Dos estudiantes simularán ser los apoderados de los demandantes y actuarán como apoderado principal y apoderado suplente.
- Dos estudiantes fungirán como apoderados de los demandados (los cuales se habrán definido en la fase anterior de documentación del caso).
- Dos estudiantes fungirán como representantes de la Procuraduría Judicial competente en el lugar en donde se haya presentado la demanda: uno hará las veces de procurador y el otro de asistente designado por el consultorio jurídico para apoyar a esa procuraduría judicial.
- Dos estudiantes fungirán el uno como juez, y el otro como secretario del juzgado, los cuales, en una breve audiencia que simulará definir en un solo momento todos los aspectos de la demanda y resumirá en todos los pasos previstos en el ordenamiento legal real, realizará toda la actividad que considere pertinente. Podrán decretar uno o dos recesos para deliberar, ante la plenaria de los demás estudiantes, sobre cómo conducir la audiencia y sobre la decisión a tomar frente a las pruebas, y el fallo final, incluidas las medidas de reparación.

D. AUDIENCIA:

La puesta en escena del grupo general ante la plenaria del grupo se realizará a través de la simulación de una audiencia en la cual:

- i) Los apoderados de la demandante presentarán los argumentos que defienden y formularán las pretensiones de la demanda, presentando las pruebas que consideren pertinentes.
- ii) Los apoderados de la parte demandada presentaran los argumentos para conservar la posesión de las tierras. Además podrán formular excepciones previas o de fondo. Todo lo anterior presentando las pruebas que consideren pertinentes.
- iii) El Ministerio público intervendrá para apoyar las pretensiones de la demandada, formulando, desde su rol funcional, las observaciones que considere convenientes, ampliando y fortaleciendo la solicitud de medidas de reparación presentadas por la parte demandante.
- iv) Finalmente el equipo del juzgado resolverá las excepciones previas (si se hubieren formulado) y posteriormente emitirá un fallo de fondo (resolviendo en este momento las excepciones de mérito, si se hubieren presentado). El fallo podrá ir en cualquier dirección (acogiendo o denegando las pretensiones de la parte demandante o de la demandada, dependiendo de la fortaleza de los argumentos y las pruebas presentadas por una u otra parte (para este ejercicio el fallo será oral y se notificará en estrados).
- v) Las partes afectadas con el fallo podrán interponer los recursos que consideren convenientes, sustentándolos brevemente en el mismo momento de la audiencia.

NOTA: Aunque la manera como está descrito el caso y su desarrollo pueden no concordar con lo que de manera precisa esté previsto en la nueva normatividad, la ruta de solución del caso se hace meramente con intención pedagógica.

MÓDULO 3

MÓDULO 3

TEMA 1: COMPETENCIAS Y POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN DE LOS CONSULTORIOS JURÍDICOS:

PREGUNTAS GENERADORAS:

1. ¿Qué REFLEXIONES sobre competencias y posibilidades de los consultorios jurídicos, le suscita a usted como estudiante practicante la Ley 1448 de 2011, en el ámbito del acceso de las víctimas a una justicia más social y más eficiente y eficaz?
2. ¿Qué importancia le otorga usted al hecho de la necesaria y urgente labor interinstitucional que demanda la implementación de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios, y el papel de los Consultorios Jurídicos en la orientación y facilitación de los procedimientos y trámites del consultante (víctima)?
3. Desde el ejercicio que le compete a los consultorios jurídicos en el marco de la Ley 1448 de 2011, y de la práctica que usted desarrolla como estudiante, ¿cómo cree que pueda incidirse de manera positiva en el diseño de los Planes de Desarrollo Locales y Municipales, de tal manera que se pueda consolidar una política pública de la ley señalada?

ACTIVIDADES PREVIAS:

- a.) Documente las modificaciones respecto de la regulación en el litigio particular a favor de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 que han sido demandadas ante la Corte Constitucional.
- b.) Documente de qué manera y con qué normas para el conjunto de las víctimas del conflicto armado en el país, el nuevo marco amplía el campo de intervención de los consultorios jurídicos.
- c.) Diseñe un cuadro comparativo y complementario que dé cuenta de la relación entre el artículo 35 de la Ley 1448 y el artículo 85 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011 con respecto a las entidades y autoridades que tienen el deber de brindar información de asesoría y apoyo a las víctimas.
- d.) Elabore y documente una pequeña muestra de casos en materia de competencias de los/as estudiantes del Programa en los respectivos consultorios jurídicos, en el marco de la ley 1448 y de su decreto reglamentario 4800 de 2011.
- e.) En el marco de la ley 1448 de 2011, documente y estudie los autos 177 y 178 de 2005 de seguimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, y el auto 007 de 2009 (coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales); teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 7º de la Ley 387 de 1997, (particularmente con relación al

auto 177) y la expedición de la ley 1190 de 2008, en donde se evidencian avances en la política en relación con la coordinación del nivel nacional y territorial.

El nuevo marco legal no tiene implicaciones sustanciales

En las actividades que en materia judicial o administrativa pueden adelantar los/as estudiantes adscritos/as al Programa a favor de las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo introduce modificaciones respecto de la regulación en el litigio particular a favor de las víctimas en normas que han sido demandadas ante la Corte Constitucional.

El nuevo marco amplía el campo de intervención de los consultorios jurídicos en la medida en que más allá de la consideración de víctima de desplazamiento forzado, contempla normas para el conjunto de las víctimas⁶² del conflicto armado en el país, razón por la cual los consultorios verán aumentada la demanda de orientación y deberán adecuar nuevos métodos de trabajo y modalidades de intervención, incrementando, en lo posible y de acuerdo a las posibilidades del Programa, la dimensión de incidencia, pues la nueva institucionalidad en materia de víctimas exige el fortalecimiento de las iniciativas de la sociedad civil, incluida la academia, con el fin de cualificar la participación en los distintos espacios que fueron creados o modificados en las nuevas disposiciones.

⁶² Es necesario precisar que la Corte Constitucional ha proferido la primera sentencia de constitucionalidad de la ley 1448 de 2011. En efecto, mediante sentencia C-052 de Febrero 6 de 2012, con ponencia del Magistrado Nilson Pinilla (de la cual sólo se conoce el comunicado de prensa No. 05 fechado 7 y 8 de febrero de 2012), se declaró la exequibilidad condicionada de algunos incisos del artículo 3 de dicha norma. En la parte resolutive de dicho pronunciamiento la Corte decidió “Declarar EXEQUIBLES, respecto del cargo analizado, las expresiones “en primer grado de consanguinidad, primero civil” y “cuando a esta (sic) se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”, ambas contenidas en el inciso segundo del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, en el entendido de que también son víctimas aquellas personas que hubieren sufrido un daño, en los términos del inciso primero de dicho artículo”.

En relación con este mismo pronunciamiento, el día 8 de febrero de 2012, el Magistrado Juan Carlos Henao, quien se desempeñaba en ese momento como Presidente de la Corte Constitucional, informó que la Corte se había pronunciado sobre el artículo 3 de la ley 1448, objeto de varias demandas en relación con la polémica definición de víctima y sus alcances contenidos en la ley. El magistrado explicó que “solamente eran tenidos en cuenta el parentesco entre padres e hijos, hermanos, y esposos, aspecto que fue ampliado en el concepto de la Corte Constitucional. En este sentido, se manifestó la Corte Constitucional, señalando que los otros familiares que superen este grado de familiaridad podrán solicitar los beneficios después de comprobar que sufrieron algún daño debido a la muerte o desaparición de su sobrino, nieto, abuelo, primo, e incluso amigos”.

Será necesario conocer el texto completo de la providencia tan pronto se publique y mientras tanto atenemos al sentido de la decisión expresado en el comunicado de prensa 05 ya citado, en aras de exigir un entendimiento más amplio de dicha definición. Información disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-325602-corte-amplia-concepto-de-victimas-dentro-de-ley-de-victimas> Consultada el 9 de febrero de 2012.

El artículo 35 de la Ley 1448 establece que las entidades y autoridades que tienen el deber de brindar información de asesoría y apoyo a las víctimas, deben, entre otras informaciones, orientar a las víctimas hacia las instituciones que, como en el caso de los consultorios jurídicos, prestan gratuitamente dichos servicios con el fin de que las víctimas cuenten con el respaldo jurídico necesario.

En desarrollo del anterior mandato, el artículo 85 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011, establece:

“Asesoría jurídica. La Defensoría del Pueblo podrá suscribir convenios con las Facultades de Derecho de las universidades reconocidas legalmente en todo el territorio nacional, para que se asesore y se oriente a las víctimas en los procesos judiciales.

La Defensoría del Pueblo debe prestar los servicios necesarios para la representación judicial de las víctimas que no cuentan con recursos para acceder de manera efectiva a la justicia”.

Algunas recomendaciones que podría implementar el Programa con el apoyo de otras instituciones que participan en su desarrollo

En el caso señalado frente a la Defensoría del Pueblo, indicado en la última parte, la iniciativa en realizar alianzas podría provenir directamente de la coordinación nacional del Programa de Asistencia Legal para Población Desplazada y las directivas de Opción Legal, mediante la propuesta a la Defensoría del Pueblo de un convenio marco de asistencia y orientación jurídica a las víctimas en las regiones, inicialmente orientado a las víctimas de desplazamiento forzado y debidamente coordinado con las nuevas Delegadas conformadas en la Defensoría: Delegada para la atención de la población desplazada, y Delegada para la atención y Orientación a víctimas del conflicto armado, en asocio con la Dirección Nacional de Defensoría Pública para que en las barras de defensores públicos en las distintas ciudades en que actúa el Programa, tengan espacio y posibilidades de reflexión jurídica los/as estudiantes adscritos/as a dicho Programa.

En aquellos casos en que se requiera la actuación de abogado/a, se podrá coordinar con la defensoría regional respectiva la asignación de un/a defensor/a público/a para que atienda a aquella víctima que no pueda sufragar sus gastos.

En los demás casos, como interposición de derechos de petición, elaboración de acciones de tutela, intervención a través de los recursos de la vía gubernativa, y otras actuaciones de apoyo a las víctimas de desplazamiento, las competencias de los/as estudiantes del Programa en los respectivos consultorios jurídicos no sufren modificaciones en el nuevo marco legal.

También podría pensarse en que los/as estudiantes adscritos/as al Programa colaboren en la documentación, sistematización y seguimiento de las actividades y compromisos que se adquieran en el marco de las Mesas de organizaciones de víctimas, ya que la secretaría técnica de dichas mesas quedó en cabeza de las defensorías regionales, labor que, como se sabe, demanda la destinación de un talento humano del que las defensorías carecen la mayoría de las veces.

En lo relacionado con los procesos de restitución se podría coordinar con la defensoría para que en el marco del anterior convenio, los/as estudiantes adscritos/as al Programa puedan desempeñar funciones de documentación de los casos o como dependientes judiciales de los/as defensores/as públicos/as en los procesos que por restitución se asignen a éstos/as.

En otra dimensión, y como ya se ha mencionado, también podría suscribirse un convenio marco con la Procuraduría General de la Nación, con el ánimo de que los/as estudiantes adscritos/as al Programa, colaboren con los procuradores judiciales competentes en el tema de restitución, a efecto de que puedan prestar labores de documentación de casos y apoyo jurídico en la elaboración de intervenciones del Ministerio Público en los respectivos procesos.

En ambos casos, Defensoría y Procuraduría, se ha recomendado la elaboración de sendos convenios marco, debido a que el trámite de convenios nacionales puede facilitar las cosas en la medida en que establecer convenios con cada una de las entidades adscritas al Programa sería demasiado engorroso pues los trámites estarían supeditados al envío desde las regiones y de esa manera quizá habría dispersión en la operación de las actividades a nivel nacional. Además se sabe bien que la suscripción de convenios universidad por universidad puede dilatar indefinidamente la concreción y puesta en marcha de dichas alianzas de trabajo.

Suscribir convenios nacionales por parte de Opción Legal con los organismos de control mencionados, evidentemente implicaría, concertar los ajustes a los convenios existentes con las universidades, pues el marco de actuación evidentemente podría ampliarse.

MATRIZ RESÚMEN de las Competencias y posibilidades de actuación de los Consultorios Jurídicos

Implicaciones sustanciales en las actividades judicial o administrativa	MODIFICACIONES RESPECTO DE LA REGULACIÓN EN EL LITIGIO PARTICULAR A FAVOR DE LAS VÍCTIMAS				
	INTERVENCIONES DE LOS CONSULTORIOS JURÍCOS	LAS BARRAS DE DEFENSORES PÚBLICOS	EN LAS MESAS DE ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS	SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS CON FACULTADES	OTRAS POSIBILIDADES DE CONVENIOS
El nuevo marco legal no tiene implicaciones sustanciales en las actividades que en materia judicial o administrativa pueden adelantar los/as estudiantes adscritos/as al Programa a favor de las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo introduce modificaciones respecto de la regulación en el litigio	El nuevo marco amplía el campo de intervención de los consultorios jurídicos en la medida en que más allá de la consideración de víctima de desplazamiento forzado, contempla normas para el conjunto de las víctimas del conflicto armado en el país, razón por la cual los consultorios verán aumentada la	En las barras de defensores públicos en las distintas ciudades en que actúa el Programa, tengan espacio y posibilidades de reflexión jurídica los/as estudiantes adscritos/as a dicho Programa.	También podría pensarse en que los/as estudiantes adscritos/as al Programa colaboren en la documentación, sistematización y seguimiento de las actividades y compromisos que se adquieran en el marco de las Mesas de organizaciones de víctimas, ya que la secretaría técnica de dichas mesas quedó en cabeza de las	La Defensoría del Pueblo podrá suscribir convenios con las Facultades de Derecho de las universidades reconocidas legalmente en todo el territorio nacional, para que se asesore y se oriente a las víctimas en los procesos judiciales. La Defensoría del Pueblo debe prestar los servicios	Otra dimensión, también podría suscribirse un convenio marco con la Procuraduría General de la Nación, con el ánimo de que los/as estudiantes adscritos/as al Programa, colaboren con los procuradores judiciales competentes en el tema de restitución, a efecto de que puedan prestar labores de documentación de

<p>particular a favor de las víctimas en normas que han sido demandadas ante la Corte Constitucional.</p>	<p>demanda de orientación y deberán adecuar nuevos métodos de trabajo y modalidades de intervención, incrementando la dimensión de incidencia, pues la nueva institucionalidad en materia de víctimas exige el fortalecimiento de las iniciativas de la sociedad civil, incluida la academia, con el fin de cualificar la participación en los distintos espacios que fueron creados o modificados en las nuevas disposiciones.</p>		<p>defensorías regionales, labor que, como se sabe, demanda la destinación de un talento humano del que las defensorías carecen la mayoría de las veces.</p>	<p>necesarios para la representación judicial de las víctimas que no cuentan con recursos para acceder de manera efectiva a la justicia”.</p> <p>En lo relacionado con los procesos de restitución se podría coordinar con la defensoría para que en el marco del anterior convenio, los/as estudiantes adscritos/as al Programa puedan desempeñar funciones de documentación de los casos o como dependientes judiciales de los/as defensores/as públicos/as en los procesos que por</p>	<p>casos y apoyo jurídico en la elaboración de intervenciones del Ministerio Público en los respectivos procesos.</p>
---	---	--	--	---	---

				restitución se asignen a éstos/as.	
--	--	--	--	------------------------------------	--

NOTA IMPORTANTE:

En los demás casos, como interposición de derechos de petición, elaboración de acciones de tutela, intervención a través de los recursos de la vía gubernativa, y otras actuaciones de apoyo a las víctimas de desplazamiento, las competencias de los/as estudiantes del Programa en los respectivos consultorios jurídicos no sufren modificaciones en el nuevo marco legal.

TEMA 2: LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO DESDE EL NIVEL TERRITORIAL: ASPECTOS JURISPRUDENCIALES IMPORTANTES A TENER EN CUENTA POR PARTE DE LOS/AS ESTUDIANTES ADSCRITOS/AS AL PROGRAMA⁶³

Dado que los consultorios jurídicos ejercen sus labores directamente en el nivel territorial, así se trate de ciudades con condiciones especiales como Bogotá, es necesario hacer una mención a algunos desarrollos jurisprudenciales de la Corte en lo referente a los compromisos y deberes de dichos entes territoriales, en coordinación con el nivel nacional, pues, como se verá, el avance del Gobierno en la coordinación con las entidades territoriales, sólo se ha logrado a partir de los constantes requerimientos del Tribunal Constitucional para que el esfuerzo de las gobernaciones y alcaldías, y el correlativo concurso del Gobierno Nacional, se materialicen en acciones concretas. Por tal razón, una mención, especialmente de los autos que tratan el tema, es imprescindible en este módulo.

Desde la expedición de la *Sentencia T-025 de 2004* la Corte ha proferido varios autos de seguimiento a las órdenes impartidas, y entre ellos ha destacado la necesidad de revisar el componente territorial analizando como punto fundamental el funcionamiento adecuado del sistema.

Por un lado, el *Auto 178 de 2005*, aunque no contiene una orden puntual dirigida a las Entidades Territoriales como tal, sí ordena “diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales, que aseguren una acción adecuada y oportuna de las distintas entidades del sistema con el fin de que se garantice el goce efectivo de derechos de la población desplazada”.

Por otro lado, el *Auto 177 de 2005*, hace referencia a la orden que dio la Corte Constitucional en la *Sentencia T-025 de 2004*, al Ministerio del Interior y de Justicia para que promueva que los gobernadores y alcaldes, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 7º de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán

⁶³ Un material útil de referencia en la labor de los/as estudiantes adscritos/as al programa en lo territorial es el Manual “Implementación de la ley de víctimas en las entidades territoriales. Contenidos de la Ley 1448 de 2011 en los planes de desarrollo territoriales”. Claudia Milena Santamaría Vecino, Consultora, Fundación Social. Documento elaborado en el marco del Programa de Apoyo a la Consolidación de los Derechos de las Víctimas. Bogotá, Noviembre de 2011.

oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada⁶⁴.

Dado que el cumplimiento de esta orden fue insuficiente, en el Auto 177 de 2005, la Corte ordena que se adopten acciones específicas para mejorar la atención a la población desplazada, a partir de: i) la realización de una evaluación del compromiso de las entidades territoriales y ii) el diseño, la implementación y aplicación de una estrategia de coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional.

Con la expedición de la ley 1190 de 2008, se han logrado avances en la política en relación con la coordinación del nivel nacional y territorial. En el Artículo 2º la Ley estipula que será el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el encargado de coordinar “con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada”.

Para garantizar el cumplimiento del artículo, la ley define claramente varios puntos: i) Las obligaciones de los gobernadores y alcaldes al respecto en el plazo de cinco meses a partir de la expedición de la ley: cada uno de ellos tendrá que diseñar, implementar y aplicar una estrategia dirigida a conseguir mayores compromisos presupuestales a nivel municipal y departamental para la atención a la población desplazada. Estará encargado de definir metas concretas a corto, mediano y largo plazo para la implementación de estrategias de promoción. Tendrá que diseñar un mecanismo de evaluación periódica para poder realizar los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas. Deberá informar de manera adecuada a la población desplazada acerca del funcionamiento de las entidades territoriales que trabajan en el mejoramiento de la atención y los avances logrados.

En cuanto a la participación de las organizaciones de población desplazada, tendrá que aplicar una estrategia que garantice esta participación en los procesos de diseño, coordinación e implementación de estrategias. Finalmente, tendrá que diseñar e implementar planes con enfoque diferencial dirigidos a las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor.⁶⁵ ii) El Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación -DNP- tendrán que establecer los mecanismos que aseguren que los comités departamentales, municipales y distritales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos -PIU- y que se articulen en los planes de desarrollo y presupuestos locales, labor ésta en la cual los consultorios jurídicos tendrán un importante papel, verificando, con una debida labor de incidencia, que se cumplan dichas disposiciones, apelando para ello a generar sinergias con los consejos territoriales de planeación, y ejerciendo su derecho a la participación ante los respectivos concejos y asambleas al momento en que éstos organismos estén estudiando los proyectos de plan de desarrollo presentados por los respectivos alcaldes y gobernadores. iii) El -SNAIPD-, encabezado por el Ministerio del Interior y de Justicia, coordinará con los alcaldes las

⁶⁴ Sentencia T-025 de 2004.MP.Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁵ Ley 1190 de 2008.

acciones que garanticen el goce efectivo de derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas.⁶⁶ Las demás entidades del -SNAIPD- estarán encargadas de hacer el acompañamiento a la población en coordinación con Acción Social como secretaría técnica del sistema.

Posteriormente la Corte profirió a través del Auto 007 de 2009, que hace referencia a la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales. A través de dicha providencia se reiteraron, en primer lugar, las consideraciones de la Sentencia T-025 de 2004, acerca de las obligaciones de los alcaldes y gobernadores y de la necesidad de mayor compromiso por su parte en la superación del estado de cosas inconstitucional. El Auto expresa que uno de los factores que están retrasando este proceso es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y la precariedad de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales.

Por otra parte, en el mencionado auto, la Corte resalta que la actuación del Ministerio del Interior y de Justicia ha sido insuficiente por diversas razones: i) el rol que ha venido ejerciendo como promotor y coordinador de los esfuerzos nacionales; ii) la referencia que hace constantemente a la autonomía de las entidades territoriales y extendiendo al nivel nacional criterios solo aplicables al nivel local; iii) el enfoque dado a su función de coordinador, que no ha avanzado hacia acciones concretas de coordinación para cumplir con lo ordenado por la Corte; iv) el escaso análisis realizado sobre la información que aportan las entidades territoriales; y v) el retraso a la hora de generar indicadores que permitan evaluar tanto el avance de los entes territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional como la efectividad de las acciones de coordinación llevadas a cabo.

Adicionalmente, en la parte resolutive del Auto 007, la Corte solicita al Ministerio del Interior y de Justicia, que sean enviados los informes de las diferentes entidades territoriales en respuesta al Auto 052 de 2008. Determina que el Ministerio, tendrá que ejercer directamente todas las acciones que le corresponden según la ley, bajo su propia responsabilidad. Ordena que las cabezas de todas las entidades del -CNAIPD- colaboren y apoyen a las entidades territoriales para lograr una atención eficiente y eficaz a la población desplazada y que “en aquellos municipios que por su precaria capacidad institucional no puedan atender a la población desplazada”, las entidades deberán aplicar el principio de subsidiariedad.

En este sentido, la Corte requiere que el Ministerio remita a la Corte un documento en el que se señalen los municipios que necesitan más apoyo. La Corte ordena también que los alcaldes y gobernadores colaboren con el Gobierno Nacional para definir y ejecutar mecanismos que permitan superar el estado de cosas inconstitucional. Para ello, los alcaldes y gobernadores que el Ministerio considere prioritarios tendrían que presentar un informe a más tardar el 15 de abril

⁶⁶ *Ibidem*.

de 2009 y luego cada año, “en el que indiquen qué compromisos pueden asumir para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y en caso de que no tengan la capacidad presupuestal o administrativa, señalen las falencias que se presentan”.

Por último, en el Auto 007 de 2009, la Corte define responsabilidades específicas al -CNAIPD-. En primer lugar, deberá diseñar una política que permita “involucrar y comprometer efectivamente a las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada” antes del 1 de junio de 2009. En segundo lugar, la Corte ordena que, a partir de los informes que las entidades territoriales tienen la obligación de enviar al -CNAIPD-, éste “use las herramientas legales al alcance de cualquiera de las entidades que conforman dicho Consejo para asegurar el cumplimiento de las entidades territoriales con la adopción de decisiones orientadas a asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en el respectivo ámbito territorial”.

El -CNAIPD- también está obligado a partir del 1 de abril de 2010, a expedir, un certificado relativo a la suficiencia o insuficiencia de la contribución de cada entidad territorial a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Por ende, el -CNAIPD- “podrá certificar a aquellas entidades territoriales cuyas acciones contribuyan al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la superación de las falencias en la capacidad institucional y el esfuerzo presupuestal, e igualmente, podrá descertificar a aquellas que se retrasan injustificadamente en el cumplimiento de sus responsabilidades”.

El certificado tendrá que fundamentarse en criterios objetivos que hayan sido notificados previamente a las entidades territoriales prioritarias, será de conocimiento público, señalará cuáles son las condiciones que debe reunir cada entidad territorial para seguir recibiendo los recursos y el apoyo del Gobierno y se expedirá con la periodicidad que el Consejo determine apropiada.

En resumen, las órdenes de la Corte en el Auto 007 de 2009 son las siguientes:

“1. Al Ministerio de Interior y de Justicia:

- a) Ordena que se remitan al MIJ por medio de Secretaría General, los informes de las entidades territoriales y el “Informe de análisis de respuestas de las entidades territoriales al auto 052 de 2008” elaborado por le CIJUS de la Universidad de los Andes para que el MIJ, en ejercicio de sus funciones, coordine efectivamente la política de atención a la población desplazada con las distintas entidades territoriales.
- b) Determina que, en adelante, el MIJ deberá ejercer directamente la coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales sin perjuicio del mecanismo de coordinación establecido en la Ley 1190 de 2008.

c) Que divulgue el presente auto a las entidades territoriales y que remita a la Corte Constitucional un documento en el que se señalen los municipios prioritarios indicando el porqué de su escogencia, antes del 2 de marzo de 2009.

2. Al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada:

a) Colaborar y apoyar a los entes territoriales para que se atienda eficiente y eficazmente a la población desplazada. Además, deberá aplicar el principio de subsidiariedad para garantizar el GED en aquellos municipios con precaria capacidad institucional.

b) Diseñar una política, que permita involucrar y comprometer efectivamente a los entes territoriales en la superación del ECI y el aseguramiento del GED, la cual deberá ser formalizada mediante un acto administrativo antes del 1 de junio de 2009.

c) Usar las herramientas legales para asegurar el compromiso de las entidades territoriales frente a la garantía del GED de la PD, a partir de los informes requeridos en la Ley 1190 de 2008.

d) Que, a partir del 1 de abril del 2010 expida, respecto a cada entidad territorial prioritaria, un certificado relativo a la suficiencia o insuficiencia de la contribución de cada una a la superación del ECI, el cual deberá: i) fundamentarse en criterios objetivos previamente justificados, ii) ser de conocimiento público, iii) señalar las condiciones que debe reunir la respectiva entidad territorial para seguir recibiendo recursos y apoyo del gobierno en cuanto al tema de GED, iv) expedirse con la periodicidad que el Consejo determine.

e) Que, a partir de los informes requeridos en la Ley 1190 de 2008 Art.2, y teniendo en cuenta la información presupuestal, establezca un procedimiento de seguimiento fiscal.

3. A Acción Social:

a) Ordena al Director de Acción Social sobre la aplicación de IGED que contenga un capítulo donde se presente la información distinguiendo territorialmente la situación en que se encuentre el GED.

4. A los alcaldes y gobernadores:

a) Cumplir cabalmente con sus funciones y con la colaboración del Gobierno Nacional garantizar el GED de la PD.

b) Que el MIJ haya considerado aquellos municipios priorizados en materia de atención a la PD, presentar un informe al CNAIPD en el que indiquen que compromisos pueden asumir y que falencias imposibilitan la atención. El primer informe debe presentarse a más tardar el 15 de abril de 2009 y luego cada año.

c) Incluir el tema de involucramiento y compromiso de las entidades territoriales en la atención a la PD en la audiencia de rendición de cuentas, donde se presentarán los avances en materia de GED”.⁶⁷

A continuación se resaltarán brevemente aspectos pertinentes en la consideración de los consultorios jurídicos acerca de dos de las herramientas más importantes en la política de atención a la población desplazada en el nivel territorial: el Plan Integral Único -PIU- y los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia:

EL PLAN INTEGRAL ÚNICO -PIU-, COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Un avance importante en materia de coordinación territorial fue señalado en el Decreto 250 de 2005, consistente en la obligatoriedad de formular Planes Integrales Únicos en los departamentos y municipios. El objetivo principal del PIU es planificar, llevar a cabo y hacer seguimiento a todas las acciones que realicen las entidades del SNAIPD a nivel local en materia de prevención y atención del desplazamiento.

Por tanto, “el PIU se constituye en un instrumento de coordinación de acciones de prevención y atención al desplazamiento forzado por la violencia entre las diferentes instituciones del nivel nacional, departamental y municipal que hacen parte del SNAIPD”⁶⁸.

El -PIU- de cada municipio y departamento tiene que estar articulado con su Plan de Desarrollo y debe definir sus áreas de intervención según el enfoque de derechos de la política pública a nivel nacional. Como se ha anotado ese es uno de los retos en la labor de los consultorios jurídicos, durante el primer semestre del 2012, en la medida en que en plazos, descritos de manera general, cada plan debe ser formulado por el respectivo gobierno territorial durante los dos primeros meses del año, posteriormente pasa a concepto del consejo territorial de planeación respectivo, el cual formula observaciones y lo devuelve al mandatario respectivo para que se realicen los ajustes (de considerarlos adecuados y plausibles), una vez ajustado (o, en su caso, de no tomar en cuenta las recomendaciones del respectivo consejo de planeación), pasa el plan al respectivo consejo municipal o asamblea departamental a más tardar a comienzos de mayo y posteriormente es adoptado por dicha corporación, en lo pertinente, u objetado en lo que considere la respectiva corporación, caso en el cual regresa al respectivo mandatario.

En todo el proceso descrito debería estar vigilante el Consultorio Jurídico para adelantar las labores de incidencia necesarias a efecto de lograr, que en los componentes respectivos, el PIU y el plan de desarrollo al que se incorpora, sean lo más garantistas posibles en materia de atención al desplazamiento forzado.

⁶⁷ Desplazamiento Forzado en Colombia: El Deber ser de la Política Pública, Documento de Trabajo. UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA. Convenio ACNUR-ACCIÓN SOCIAL. Pág. 168 y 169.

⁶⁸ UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA. Documento interno de trabajo. Enero 2009, Guía para la formulación del Plan Integral Único. Pág. 2

La ley 1190 de 2008, señala que en el desarrollo del PIU, los alcaldes y gobernadores deberán presentar a Acción Social un informe detallado que contenga cuatro puntos básicos: una identificación y caracterización de la población desplazada ubicada en su área indicando cuáles son los factores de riesgos de incremento del desplazamiento; información acerca del nivel de atención que se brinda a la población desplazada ya identificada (indicando el número de personas atendidas y la evolución del presupuesto asignado); cuáles son las prioridades de atención y con qué recursos físicos, humanos, logísticos, económicos y técnicos cuenta la entidad territorial para la atención al desplazamiento; y cuáles son los factores que inciden en el compromiso presupuestal de la entidad.

En este sentido, la ley ha significado un gran avance en materia de coordinación entre las entidades territoriales y el nivel nacional: mientras que antes el PIU solo existía en algunos territorios, ahora todos los entes territoriales están obligados a formularlo e implementarlo.

En la construcción e implementación del PIU deben estar incluidos, de manera participativa, los diferentes actores involucrados en la atención a la población desplazada y allí es donde tiene un lugar privilegiado el respectivo consultorio jurídico. El PIU debe expresar “las alianzas entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de cooperación internacional (...) por ello el PIU se convierte a su vez en un instrumento útil para la movilización de recursos del Estado (Nación, departamentos y municipios), la sociedad civil y la comunidad internacional”⁶⁹.

PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, SUBSIDIARIEDAD Y CONCURRENCIA

Para mejorar la respuesta estatal, a la hora de definir sus responsabilidades en términos de la prevención del desplazamiento forzado, la atención integral a todas las personas afectadas y la protección y restitución de sus derechos, el Estado colombiano “debe contemplar los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia, en los cuales se funda la organización del Estado”.

Según el artículo 288 de la Constitución Política, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial⁷⁰ será la encargada de establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y “las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”⁷¹.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Ley 1454 de 2011, Junio 28. Algunos expertos consideran que se trata de una ley de mínimos, deficitaria en cuanto los aspectos y dimensiones que debía reglamentar.

⁷¹ ARTICULO 288°—La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

Como su nombre lo indica, establece que las autoridades deben coordinar sus actuaciones para cumplir de manera adecuada los fines del Estado y que ésta debe darse entre las entidades territoriales y la Nación.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Se refiere a que el nivel territorial puede apelar al nivel superior (Nación o Departamento) solo cuando no pueda ejercer determinadas funciones de forma independiente.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “la Nación debe colaborar con las entidades territoriales cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias, es decir, la Nación debe apoyar siempre a las entidades territoriales más débiles”⁷². Todas las acciones que realicen las entidades nacionales en virtud del principio de subsidiariedad deben darse sin que la autonomía de las entidades territoriales constituya un obstáculo, ya que “no se opone a que la Nación cumpla sus obligaciones respecto de los derechos de la población desplazada, ni puede ser invocada para disculpar la permanencia de fallas identificadas”⁷³.

EL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA

Significa que entre la Nación y las entidades territoriales se tiene que dar un proceso de participación para que éstas intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial”.⁷⁴

Además, el Auto 007 de 2009, reitera que, según los principios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia, “las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales para que superen sus falencias en materia de atención a la población desplazada y se garantice el goce efectivo de sus derechos”. La aplicación de estos principios permitirá que las acciones realizadas sean armónicas y que concurren los esfuerzos de las distintas entidades que forman el sistema. Para esto es necesario que el nivel nacional, departamental y municipal tengan un

⁷² Sentencia C-1187 de 2000. MP. Fabio Morón Díaz.

⁷³ Auto 007 de 2009. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁴ Sentencia C-201 de 1998. MP. Fabio Morón Díaz.

conocimiento común acerca de la problemática, ya que “si la información es limitada o asimétrica, estos principios pueden convertirse en conceptos vacíos sin utilización práctica”.

En la formulación de su Plan de Desarrollo, cada municipio debería incluir un capítulo en el que se desarrollen políticas específicas para la prevención y atención del desplazamiento, teniendo en cuenta la obligación de los departamentos de promocionar y planear qué tipo de acciones y presupuesto serán necesarios para atender y prevenir el desplazamiento en sus territorios “ejerciendo funciones de coordinación y complementariedad de la acción municipal y sirviendo de mediador entre la Nación y los municipios”⁷⁵.

Si un municipio necesita, por ejemplo, recursos financieros y humanos para formular un proyecto de ayuda en materia de vivienda, para lo cual hacen falta recursos muy elevados, necesitará planificar la concurrencia del departamento y de la Nación con el fin de conseguir el apoyo suficiente que permita que el proyecto salga adelante. Es decir, el municipio es el responsable de prestar los servicios a la población desplazada en coordinación con el departamento y apoyando las acciones que desarrolla el nivel nacional.

El principio de subsidiariedad se aplica cuando un municipio requiere un apoyo más importante del nivel superior (con recursos financieros, humanos y técnicos) porque sin éste no tiene la capacidad de dar una respuesta adecuada. Como la Sentencia T-025 de 2004 estableció que la asignación de recursos es insuficiente para la atención a la población desplazada, tanto a nivel nacional como territorial, es necesario que se aplique un principio diferente según cada situación específica. Por tanto, teniendo en cuenta que la asignación territorial está en función de cada ente, “solamente la priorización de las acciones en aquellos entes territoriales que presenten mayores limitaciones objetivas para atender las necesidades de la población desplazada permitirá una adecuada y equitativa aplicación del principio de subsidiariedad”⁷⁶.

De este modo, dado que cada ente territorial se diferencia de todos los demás, la estrategia de acción de cada uno se debe establecer según las capacidades y necesidades de cada municipio⁷⁷.

⁷⁵ UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA. Guía para la incorporación de la prevención y atención al desplazamiento forzado en los planes de desarrollo territoriales. Bogotá 2008. Pág. 15.

⁷⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. 2007. Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004 – 2007. Págs. 359 - 360.

⁷⁷ La Unidad Técnica Conjunta -UTeC- desde el proyecto “Estrategia de Fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las entidades territoriales en la atención integral a la población en situación de desplazamiento”, formuló una propuesta de priorización territorial teniendo en cuenta los avances del -MIJ-, del -DNP- y de lo planteado en el Balance de la política pública de -ACNUR- 2004-2007, donde se establece que debe haber homogeneidad en la respuesta dada por las diferentes entidades territoriales teniendo en cuenta las particularidades del territorio y las exigencias de respuesta para la atención integral a la población desplazada. La propuesta metodológica para la priorización formulada por la -UTeC- fue retomada por el -MIJ- para la elaboración de su priorización territorial en respuesta al Auto 007 de 2009. La -UTeC- considera que, para hacer una priorización de las regiones más afectadas del país, se debe apuntar a una mirada integral del problema, relacionando la dinámica del desplazamiento y la población afectada con variables económicas, políticas y territoriales propias de las regiones, y así establecer cuáles son los municipios críticos en la atención integral a la población desplazada Desplazamiento Forzado en Colombia: El Deber ser de la Política Pública, Documento de Trabajo. UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA. Convenio ACNUR-ACCIÓN SOCIAL. Págs. 172 y 174.

AUTO 383 DE 2010

Esta providencia aborda el complejo tema de la coordinación entre el nivel nacional y el territorial del gobierno, para la debida ejecución de la política pública de atención al desplazamiento y dilucida los límites de la autonomía territorial en materia de atención a la población desplazada, estableciendo criterios de coordinación entre los diferentes niveles. Es importante resaltar que este auto surge como consecuencia, entre otros factores, de las sesiones técnicas regionales llevadas a cabo en la Corte durante el año de su expedición, en las cuales el tribunal desarrolló un exhaustivo examen de las capacidades y falencias territoriales y de las fallas en la coordinación Nación-territorios.

AUTO 219 DE 2011⁷⁸

Este auto reviste particular importancia en la medida en que, entre otros aspectos, ordena a los organismos de control y de investigación, presentar un informe sobre los procesos penales, disciplinarios y fiscales, adelantados por dichos organismos con arreglo a las fallas y delitos conexos al de desplazamiento, detectados en su labor de seguimiento. Además de constatar la persistencia del estado de cosas inconstitucional, la Corte también llama a rendir cuentas al Gobierno Nacional, en lo de su competencia.

La Corte estima que es necesaria la participación de los órganos de control, ya que (...) es necesario indagar sobre los procesos disciplinarios, penales o de control fiscal que hayan sido adelantados por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contra los funcionarios nacionales responsables de los distintos componentes de atención a la población desplazada, para determinar la eventual renuencia u omisión en el cumplimiento de esta orden, así como el estado actual de dichas actuaciones (...)

En materia de tierras la Corte indicó⁷⁹:

(...) Para enero de 2009, eran muy pocos los avances en materia de tierras para la población desplazada y los resultados alcanzados tanto en términos de protección de bienes abandonados como de entrega de predios rurales para generación de ingresos para la población desplazada resultaban claramente insuficientes. El componente de tierras de la política de atención integral a la población desplazada se redujo por años a acciones aisladas de muy bajo impacto en términos de goce efectivo de los derechos, que difícilmente podrían considerarse como una verdadera política pública. Por ello, en el auto 008 de 2009 la Corte Constitucional ordenó su reformulación “no sólo por el gran rezago mostrado, sino porque su diseño actual amenaza con perpetuar el estado de cosas inconstitucional.” Las conclusiones de la Corte atendieron tanto al reconocimiento del propio Ministerio de Agricultura sobre la precariedad y exiguos resultados del denominado componente de tierras, como a los pronunciamientos de la Procuraduría General de la

⁷⁸ Auto 219 de 2011 (13 de Octubre). M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁹ Fundamento jurídico 79. Auto 219 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Nación⁸⁰, de la Defensoría del Pueblo y de la Comisión de Seguimiento de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada⁸¹ (...).

Respecto a la ayuda humanitaria de emergencia, el auto retoma aspectos importantes planteados en anterioridad por organismos de control:

(...) Por su parte la Procuraduría General de la Nación, señaló la urgencia de que Acción Social tomara las medidas necesarias para que la asistencia humanitaria de emergencia llegue de forma oportuna, continua, integral, y completa, dada la persistente demora en la respuesta a las solicitudes de prórroga de la población desplazada. “Esta falta de respuesta, sumada a la ausencia real de una atención diferencial y a la incorporación concreta de la presunción constitucional de prórroga automática de la Atención Humanitaria de Emergencia, es idéntica en todas las entidades territoriales del país, ya que las víctimas deben esperar a que las Unidades Territoriales de Acción Social y/o las Unidades de Atención y Orientación, trasladen sus peticiones al nivel central para que allí sean procesadas, asunto que, a juicio de la Procuraduría, pudiera estar en contravía de lo dispuesto en el artículo 209 constitucional, el cual señala que “[l]a función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”⁸². Resalta también la Procuraduría, que la capacidad institucional de Acción Social sigue siendo insuficiente y que los retrasos en las respuestas a las peticiones, a las tutelas, y a las entregas de ayudas, son una situación que persiste debido a la centralización de los procesos de valoración para la entrega de Ayuda Humanitaria de Emergencia. Este retraso conlleva a la desatención del problema por parte de las entidades territoriales que deben asumir cargas presupuestales e institucionales mayores a las esperadas por insuficiencia de recursos fiscales, además a la migración de la población desplazada a municipios donde se sientan mejor atendidos. (...)”⁸³.

⁸⁰ Cfr.: XVII informe presentado por la Procuraduría General de la Nación el 20 de octubre de 2008.

⁸¹ Vid, *inter alia*: Informes 2, 6, 7 y 11 de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento.

⁸² Informe XXXII de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el marco de los autos 007 y 314 de 2009, 10 de julio de 2010, página 62

⁸³ Fundamento jurídico 198. Auto 219 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

BITÁCORA PEDAGÓGICA

Fecha:

Módulo de trabajo:

Objetivo general del taller:

Resumen del Taller	Dispositivos pedagógicos	Logros prácticos del Taller	Productos parciales

RAE

(Resumen Analítico de Estudio)

Nombre de la Universidad

RAE No.

Nombre de la Facultad

Nombre del Programa

Nombre del curso o asignatura

Semestre en el que se encuentra el/la estudiante

Semestre Académico

Fecha de entrega del RAE: DD __ MM __ AA ____

Nombre completo del estudiante: _____

Código _____

TÍTULO DEL DOCUMENTO:	TÍTULO COMPLETO DEL DOCUMENTO CON EL SUBTÍTULO RESPECTIVO (Si lo tiene)
AUTOR:	NOMBRE COMPLETO DEL AUTOR O AUTORES (Nombres y Apellidos)
PUBLICACIÓN:	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
CONTENIDOS:	SE HARÁ UN SENCILLO LISTADO DE LOS APARTES DE QUE SE COMPONGA EL DOCUMENTO. (SE PROPONE COMO UNA POSIBLE TABLA DE CONTENIDO DEL DOCUMENTO)
DESCRIPCIÓN:	AQUÍ SE HACE UNA SÍNTESIS (RESÚMEN) DEL CONTENIDO DE LA LECTURA. ESTE RESÚMEN TENDRÁ UNA EXTENSIÓN RAZONABLE SEGÚN EL VOLUMEN Y DENSIDAD DE LA LECTURA FUENTE.

FUENTES:

ES NECESARIO ANOTAR LA BIBLIOGRAFÍA QUE EL AUTOR CITE AL INTERIOR DE LA LECTURA, ES DECIR, LAS NOTAS DE PIE DE PÁGINA Y LAS ALUSIONES A OBRAS DE OTROS AUTORES QUE LE SIRVAN DE SUSTENTO A LAS TESIS O CUERPO ARGUMENTAL QUE PRESENTE EL AUTOR DEL DOCUMENTO.

Firma del Estudiante: