Comisión Colombiana de Juristas

Camino al despojo y la impunidad

IV Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas 2006 - 2007

Comisión Colombiana de Juristas

Camino al despojo y la impunidad

Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas

2006 - 2007

Bogotá, febrero 28 de 2008

© 2008 Comisión Colombiana de Juristas
Calle 72 Nº 12-65 piso 7
A.A. 58533
Bogotá, Colombia
Teléfonos: (571) 376 8200 – (571) 343 4710
Fax: (571) 376 8230
ccj@coljuristas.org
www.coljuristas.org

® Camino al despojo y la impunidad
Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas Sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas 2006 - 2007

ISBN: 978-958-9348-43-7
Marzo de 2009
Bogotá, Colombia

Direccion editorial:
Gustavo Gallón
Ana María Díaz

Investigación y redacción:
Juan Manuel Bustillo
Con la colaboración de Margarita Bonilla y Julián Martín Berrío

Fotografía portada:
Diego Peña

Armada electrónica e impresión
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Carrera 73ª Nº 64ª – 42
Teléfonos: (571) 224 1823 – (571) 482 7071
Bogotá, Colombia

Contenido

Presentación 9

Capítulo 1.
El desplazamiento forzado en Colombia continúa creciendo 11

Capítulo 2.
Las partes del conflicto armado desconocen el principio de distinción entre civiles y combatientes y causan desplazamientos forzados 19

Capítulo 3.
El gobierno no ha implementado una política especial de atención al desplazamiento forzado que garantice los derechos humanos de la población desplazada 23

3.1. El gobierno no ha aplicado cabalmente la ley 387 y no ha cumplido las órdenes de la Corte Constitucional 25

3.1.1. Acción Social es responsable de cinco omisiones en materia de atención a la población desplazada 28
3.1.2. La asistencia humanitaria de emergencia no es provista oportunamente por las autoridades y no cubre las necesidades de la población desplazada 28
3.1.3. El Ministerio del Interior y de Justicia ha incumplido sus obligaciones de coordinación de la política de atención a la población desplazada 33
3.1.4. Incoder incurrió en serias omisiones en cuanto a su obligación de garantizar el derecho a la tierra de la población desplazada 35

3.2. Las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas enfrentan la falta de protección contra y durante el desplazamiento forzado 36

3.2.1. Las medidas de atención al desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas no han sido implementadas 37
3.2.2. El gobierno no ha aplicado el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales 40

3.3. No existe una política específica de protección a la vida y la integridad de la población desplazada 49

3.3.1. El Ministerio del Interior y de Justicia no ha cumplido su obligación de brindar protección a las personas desplazadas 51

3.3.2. La Corte Constitucional determinó la existencia de fallas estructurales en la protección a la vida e integridad de la población desplazada 55

3.3.3. El gobierno ha adoptado medidas contrarias a los derechos a la vida y la integridad de la población desplazada 57

3.4. El incremento de la asignación presupuestal para la atención al desplazamiento no se ha traducido en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada 59

3.5. El gobierno ha concentrado sus esfuerzos en el diseño de indicadores que le permitirían alegar la supuesta superación de la condición de persona desplazada 64

3.6. El Congreso de la República aprobó una ley que declaró el año de los derechos de las personas desplazadas, pero que contiene aspectos contrarios a los derechos de esta población 70

3.7. El gobierno no ha cumplido sus obligaciones legales de atención a la población desplazada ni la sentencia T-025 de 2004 72

Capítulo 4.
El Estado carece de una política de prevención de las causas de desplazamiento forzado 77

4.1. La función preventiva del Sistema de Alertas Tempranas se encuentra distorsionada como consecuencia de su falta de independencia 80

4.2. La política de *"seguridad democrática"* es contraria a la obligación estatal de protección contra el desplazamiento forzado 81

Capítulo 5.
El sistema oficial de registro subestima la magnitud del desplazamiento forzado 85

Capítulo 6.
La vulneración del derecho a la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento es una de las peores manifestaciones de la impunidad 91

6.1. El gobierno no ha cumplido con sus obligaciones de protección de las tierras de la población desplazada 95

6.1.1. La ruta de protección individual de tierras ha sido escasamente aplicada 97
6.1.2. Las autoridades locales no han aplicado la ruta de protección colectiva de las tierras de la población desplazada 98

6.2. Los derechos de las mujeres rurales y los poseedores de tierras se encuentran desprotegidos 101

6.3. El derecho al territorio de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas en situación de desplazamiento ha sido objeto de frecuentes vulneraciones 104

6.4. El Estado no ha ofrecido garantías para el derecho a la restitución de los bienes a la población en situación de desplazamiento 105

6.5. El gobierno promueve proyectos de reconciliación forzada en las tierras usurpadas a las víctimas del desplazamiento forzado 117

6.6. El Estado ha adoptado iniciativas legislativas que vulneran el derecho a la tierra y a la restitución de los bienes de la población en situación de desplazamiento 118

Capítulo 7.
El delito de desplazamiento forzado continúa en la impunidad 125

Capítulo 8.
La política pública de atención y prevención del desplazamiento forzado no ha incluido medidas especiales dirigidas a proteger los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento 129

8.1. El Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada no garantiza los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento 131

8.2. Las autoridades y entidades públicas no han implementado medidas para garantizar los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento 133

8.3. La política de atención a la población desplazada no ha superado la fase de formulación en cuanto al enfoque diferencial de género 135

Capítulo 9.
El gobierno no ha actuado en correspondencia con la cooperación técnica que ha recibido de la comunidad internacional para responder al desplazamiento interno 139

9.1. El gobierno solicita apoyo internacional para responder al desplazamiento forzado por medio de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico 143

9.2. El gobierno propone a la cooperación internacional colocar la asistencia a las víctimas del desplazamiento al servicio de su política de defensa y seguridad democrática 146

9.3. La propuesta gubernamental a la cooperación internacional desconoce las recomendaciones de los órganos especializados en derechos humanos y desplazamiento 147

9.4. El gobierno desconoce la condición de víctimas de las personas desplazadas y solicita apoyo internacional para asistirlas a través de programas para la pobreza y la reinserción de combatientes 148

9.5. Las solicitudes de cooperación excluyen los derechos de las víctimas del desplazamiento a la verdad, la justicia y la reparación 149

9.6. El gobierno busca el apoyo internacional para fortalecer la institucionalidad bélica, en detrimento de los derechos humanos y el derecho humanitario 149

Capitulo 10.
Solicitudes al Representante Especial 151

Bibliografía 155

Presentación

El desplazamiento forzado de personas es una de las manifestaciones más graves de la crisis de derechos humanos y de derecho humanitario en Colombia. En los últimos 13 años, los órganos de vigilancia de los tratados, así como otros órganos de Naciones Unidas se han pronunciado acerca del desplazamiento forzado y han brindado cooperación técnica al Estado colombiano. No obstante, el fenómeno del desplazamiento ha continuado creciendo y se ha hecho cada vez más crítica la vulneración de los derechos de la población desplazada.

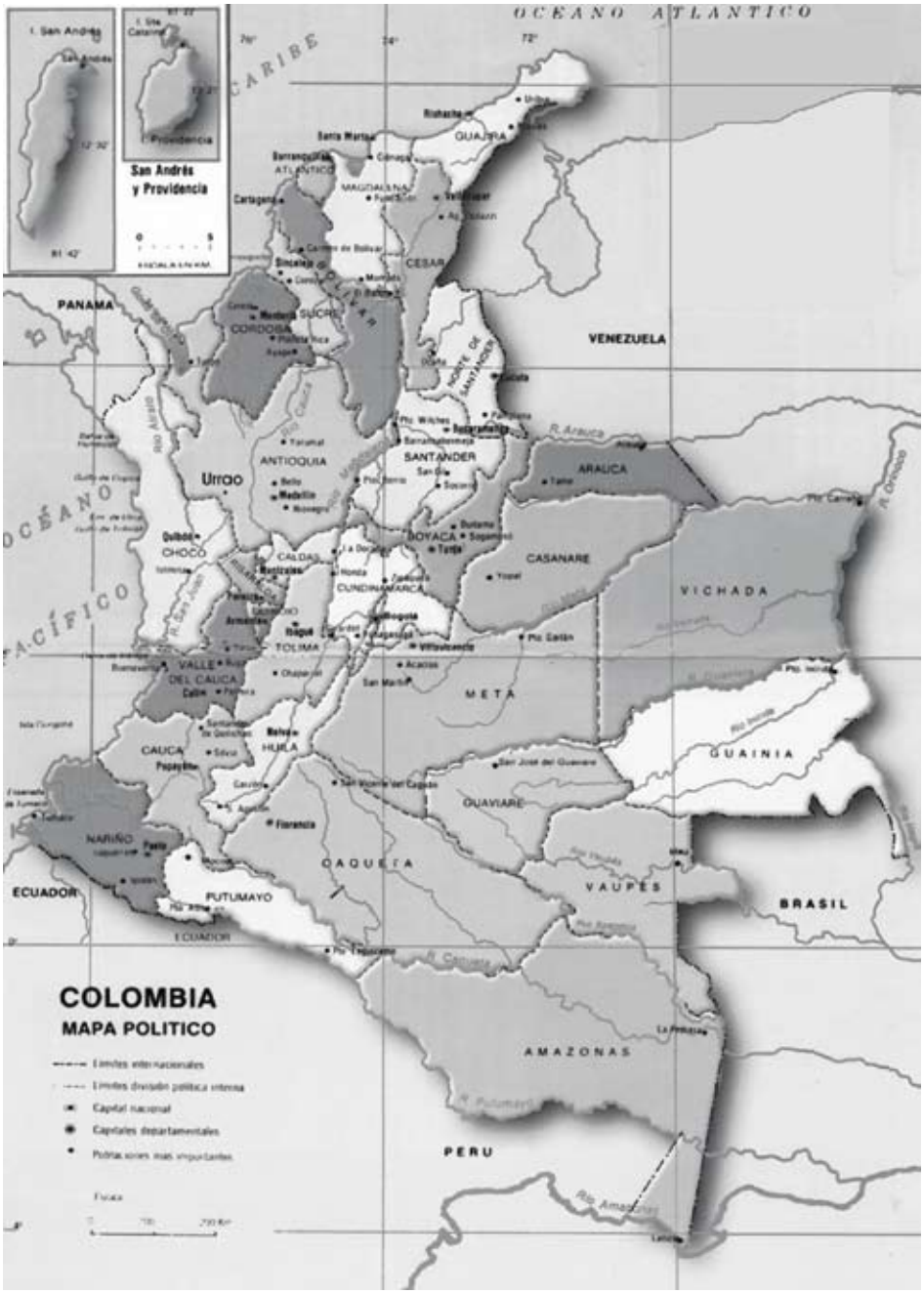
El propósito de este documento es brindar al Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, Señor Walter Kälin, información y elementos de análisis para facilitar su labor de monitoreo a la aplicación de las recomendaciones de su informe de misión a Colombia realizada en junio de 2006[1].

Luego de la visita del Representante muchos aspectos del desplazamiento forzado han evolucionado, razón por la cual la sección inicial de este informe presenta un panorama de la evolución del desplazamiento interno desde julio de 2006 hasta noviembre de 2007.

En las secciones siguientes, el documento presenta el estado de cumplimiento por parte del Estado colombiano de las recomendaciones formuladas por el Representante, especialmente con relación al desarrollo de la política pública sobre desplazamiento interno; las medidas para prevenir las causas del desplazamiento; el sistema oficial de registro de población desplazada; la restitución de las tierras a las personas desplazadas; la actuación de la justicia frente al delito de desplazamiento y los derechos de los sectores más vulnerables de la población desplazada. En la sección final, el informe se ocupa de la cooperación brindada por las Naciones Unidas y de las demandas del Estado colombiano a la comunidad de donantes.

---

[1] Naciones Unidas, *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, *Sr. Walter Kälin, Adición Misión a Colombia*, Consejo de Derechos Humanos, cuarto período de sesiones, Tema 2 del programa provisional, A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007.


OCEANO ATLANTICO
CARIBE
San Andrés y Providencia
PANAMA
VENEZUELA
ECUADOR
BRASIL
PERU
OCEANO PACIFICO
GUAJIRA
ATLANTICO
MAGDALENA
CESAR
CORDOBA
SUCRE
NORTE DE SANTANDER
ANTIOQUIA
SANTANDER
ARAUCA
Urrao
CHOCO
BOYACA
CASANARE
CALDAS
CUNDINAMARCA
VICHADA
TOLIMA
VALLE DEL CAUCA
META
CAUCA
HUILA
GUAINIA
GUAVIARE
NARIÑO
CAQUETA
VAUPES
PUTUMAYO
AMAZONAS
COLOMBIA
MAPA POLITICO
Límites internacionales
Límites división política interna
Capital nacional
Capitales departamentales
Poblaciones más importantes

Capítulo 1.

El desplazamiento forzado en Colombia continúa creciendo

Desde la fecha de la misión del Representante Especial a Colombia diversos aspectos cualitativos y cuantitativos del desplazamiento interno han evolucionado. A continuación se analizan los aspectos centrales de dicha evolución.

La oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Refugiados –ACNUR- reconoció la en 2007 la existencia de tres millones de personas desplazadas en el país[2], la población desplazada más numerosa del hemisferio occidental y la segunda población desplazada del mundo después de Sudán[3]. En los últimos años el desplazamiento forzado en Colombia ha mantenido su tendencia creciente. ACNUR estima que en el período comprendido entre 2003 y 2006 se han desplazado un promedio de 200 mil personas por año[4]. Las cifras oficiales sobre víctimas de desplazamiento en Colombia han sido cuestionadas por el alto porcentaje de subregistro. En el período comprendido entre el año 2006 y finales de 2007, el número de personas desplazadas registradas por el Gobierno aumentó en 366.940[5].

Los desplazamientos individuales siguen siendo predominantes. Sin embargo, en el año 2007 se presentaron importantes desplazamientos masivos, que afectaron especialmente a los pueblos indígenas y a las comunidades afrocolombianas.

---

2 ACNUR, *Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia Enero 2004 – abril 2007*, Bogotá D. C. Colombia, agosto de 2007, pág. 51.

3 UNHCR, *2006 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, June 2007, Revised 16 July 2007, page 170.

4 ACNUR, citado *supra* en Nota 2, pág. 37.

5 Cifra registrada según criterios de inclusión y exclusión de personas desplazadas aplicados en el registro gubernamental, a cargo de Acción Social, en: http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20dic%2031%20de%202007.htm

El desplazamiento masivo de las comunidades afrocolombianas en Nariño

En febrero y marzo de 2007, la zona alta del río Tapaje (departamento de Nariño) fue objeto de seis operativos aéreos de fumigación que destruyeron los cultivos de la población campesina[6]. Semanas después, se efectuaron combates entre la guerrilla de las Farc y la fuerza pública provocando el desplazamiento de aproximadamente 1.400 familias[7]. Los retenes de la fuerza pública en el río Tapaje limitaron la libertad de circulación a las comunidades, así como el ingreso de alimentos y combustible y dificultaron la asistencia de las familias desplazadas que se encontraban en la parte media y alta del río[8].

La presencia de grupos paramilitares en los territorios afrocolombianos localizados cerca del río Tapaje agravó la magnitud de desplazamientos masivos en los municipios de El Charco y La Tola, localizados en la Costa Pacífica Norte del departamento de Nariño. A mediados de abril, alrededor de 1.400 familias se encontraban desplazadas en el casco urbano de El Charco[9]. Según ACNUR, el 20 de abril de 2007 habían llegado a El Charco más de 7.200 personas desplazadas desde la parte alta del río Tapaje[10].

El Defensor del Pueblo hizo un llamado a no subestimar la gravedad de estos desplazamientos masivos, pues no se estaban tomando las medidas de protección necesarias a favor de la población, algunos de los retornos registrados se estaban desarrollando sin acompañamiento oficial ni asistencia humanitaria[11]. Días después, el alcalde de El Charco denunció que la asistencia humanitaria proveniente del nivel central era insuficiente.

Para finales de abril de 2007, muchos de los habitantes de la zona se encontraban atrapados en medio de los combates y se resistían a retornar hasta tanto cesaran los enfrentamientos armados. Otras familias desplazadas se dirigieron hacia municipios cercanos localizados sobre la Costa Pacífica. En mayo, el presidente Álvaro Uribe anunció una visita a El Charco, durante la cual promovería los

---

6 El Charco: desplazamiento y comunidades en riesgo en medio de la confrontación militar, Equipo de Derechos Humanos Proceso de Comunidades Negras en Colombia – PCN-, abril 9 de 2007.

7 "Procuraduría pide a Gobierno que brinde atención inmediata a 7.000 desplazados de Nariño y Putumayo", diario El Tiempo, 12 de abril de 2007 en http://www.eltiempo.com; Sigue éxodo en La Tola y El Charco, diario El Colombiano, 12 de abril de 2007 en http://www.elcolombiano.com; Alcalde reitera urgente llamado para ayudar a los desplazados, Diario del Sur en http:77www.diariodelsur.com.co

8 Comunicado público sobre la situación humanitaria de El Charco, Proceso de Comunidades Negras en Colombia -PCN-, miércoles 04 de abril de 2007.

9 *Pueblo en Colombia duplica su población por afluencia de desplazados*, ACNUR Colombia, 20 de abril de 2007 en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6291

10 *Ibídem.*

11 *Defensoría del Pueblo advierte incremento de desplazamiento forzado*, Comunicado de prensa, 9 de abril, 2007.

cultivos de palma aceitera en reemplazo de los de coca[12]. Éste propósito resulta contrario a los derechos de las comunidades afrocolombianas, especialmente porque en ese caso padecen una situación de emergencia humanitaria, y porque desconoce el derecho a la consulta, reconocido en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, que fue suscrito por el Estado colombiano y es parte del bloque de constitucionalidad.

Un censo adelantado por la administración municipal de El Charco en agosto de 2007, reportó cerca de 10.000 personas desplazadas en el caso urbano.

Todas las partes involucradas en el conflicto armado han tenido responsabilidad en los desplazamientos forzados. Los grupos guerrilleros continuaron infringiendo las normas del derecho humanitario y causando desplazamientos. Los grupos paramilitares, supuestamente desmovilizados, emplearon nuevas modalidades de violaciones a los derechos humanos y siguieron forzando desplazamientos de población. Entre tanto, algunas acciones de la fuerza pública provocaron desplazamientos, no solo por su actitud omisiva con los grupos paramilitares, sino porque en desarrollo de sus operaciones afectaron directamente la vida, la integridad y los bienes de la población civil, obligando a esta última a desplazarse.

Los siguientes casos de desplazamiento masivo son algunos de los que ocurrieron con posteridad a la misión del Representante Especial[13]:

a. En julio de 2006 ocurrió el desplazamiento de 1.677 indígenas Awa originado por combates entre el Ejército Nacional y la guerrilla de las Farc en zona rural del municipio de Ricaurte (Nariño)[14]. El 9 de agosto de 2006 ocurrió el homicidio de 5 indígenas en el casco urbano de Altaquer (Nariño) y amenazas a 21 líderes[15]. El terror generado por estos hechos forzó el retorno de los indígenas.

---

[12] "El presidente Uribe irá a El Charco, en el Pacífico", diario El Tiempo, mayo 5 de 2007, pág. 1-4. Para mayor información, consultar el texto "Palabras del presidente Uribe en el Consejo Comunal en Pasto", Pasto (Nariño), 5 de mayo de 2007, en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/mayo/05/03052007.html

[13] Procuraduría General de la Nación, *Observaciones del Procurador General de la Nación sobre el Informe de atención a las victimas de desplazamientos recientes en relación con las víctimas de desplazamientos masivos posteriores a la sentencia T-025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 de 2005*, Bogotá, 2005, págs. 215 a 231.

[14] "*Monitoreo permanente a desplazados en Ricaurte, realiza el gobierno"*, ACNUR Colombia, 24 de julio de 2006 en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=5387

[15] "*Indígenas conmemoraron su día de la peor manera"*, diario El Colombiano, en http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/I/indigenas_conmemoraron_su_dia_de_la_peor_manera/indigenas_conmemoraron_su_dia_de_la_peor_manera.asp

b. Desplazamiento de 1.219 personas de las veredas Cristales, La Reina, Villa Hermosa, La Beiba, El Porvenir, La Gallera, San Vicente, Jardines, Buena Vista, Reudales, Guayaquil y El Diamante hacia el Corregimiento de Florencia, municipio de Samaná (Caldas) el 26 de julio de 2006, a causa de presiones del Ejército y ordenes de la guerrilla de las Farc[16].

c. A consecuencia de presiones ejercidas por el Frente 47 de las Farc se desplazaron 374 familias desplazadas (1.143 personas) el 2 de agosto de 2006 de 13 veredas del municipio de Nariño (Antioquia)[17].

d. 1.617 personas desplazadas de 27 veredas del municipio de Argelia (Antioquia) el 4 de agosto de 2006. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, previamente hubo fumigaciones y enfrentamientos con la Fuerza Pública. Sin embargo, el desplazamiento no fue inscrito en el Registro Único de Población Desplazada[18].

e. Desplazamiento de las comunidades afrocolombianas del Alto Tapaje, en los municipios de El Charco y La Tola (Nariño)[19], ocasionado por fumigaciones aéreas acompañadas de operaciones militares de la Fuerza Pública y posteriores combates entre esta y guerrilleros de las Farc.

f. Desplazamientos causados por combates ocurridos en diciembre entre las guerrillas de las Farc y el Eln. Según el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR- 433 familias (unas 2.000 personas) se vieron obligadas a desplazarse hacia los cascos urbanos de Saravena, Arauquita, Fortul y Tame (Arauca). Estos desplazamientos incluyeron a 44 familias Guahibos-Managua, del resguardo indígena La Esperanza[20].

---

[16] Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, AUTO N° 333 de 2006, Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y Autos 176, 177 y 178 de 2005, pág. 123 en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4769.pdf

[17] *Ibídem.*

[18] *Ibídem.*

[19] Equipo de Derechos Humanos Proceso de Comunidades Negras en Colombia – PCN-, citado *supra* en Nota 6; *"Procuraduría pide a Gobierno que brinde atención inmediata a 7.000 desplazados de Nariño y Putumayo",* diario El Tiempo, 12 de abril de 2007 en www.eltiempo.com; *"Sigue éxodo en La Tola y El Charco"*, diario El Colombiano, 12 de abril de 2007 en www.elcolombiano.com; *"Alcalde reitera urgente llamado para ayudar a los desplazados"*, Diario del Sur en www.diariodelsur.com.co.; Proceso de Comunidades Negras –PCN-, citado *supra* en Nota 8; ACNUR citado *supra* en Nota 9.

[20] "*Colombia: grave situación para unas 2.000 personas desplazadas en Arauca"*, Comunicado de prensa 08/7, Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR, Bogotá, 17 de enero de 2008.

Además del incremento del desplazamiento, el gobierno no ha cumplido las disposiciones de la Corte Constitucional para garantizar los derechos de la población desplazada, razón por la cual persiste el estado de cosas inconstitucional en esta materia, tal como se analizará en siguientes secciones.

Uno de los problemas estructurales que impide las soluciones duraderas a la situación de desplazamiento es la impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado y la violación a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, en especial por la falta de restitución de los bienes abandonados y usurpados a la población desplazada.

Capítulo 2.

Las partes del conflicto armado desconocen el principio de distinción entre civiles y combatientes y causan desplazamientos forzados

Foto: Juan Manuel Bustillo

Con relación a las infracciones al derecho humanitario como causa del desplazamiento, el Representante Especial recomendó:

a. A todos los actores armados:

i) Respetar las obligaciones establecidas en el derecho internacional humanitario, en particular la neutralidad militar intrínseca de los civiles, y abstenerse de ejercer presiones sobre ellos;
ii) Principio de distinción: No poner en peligro la seguridad de los civiles violando el y utilizando instalaciones civiles para fines militares;
iii) Respetar las decisiones y las políticas de las comunidades que desean permanecer neutrales en el conflicto armado, como medio de protección.

b. Al Gobierno:

i) Enfoque participativo que tenga en cuenta el interés superior de las poblaciones afectadas cuando se adoptan decisiones sobre los medios que han de utilizarse en la lucha contra los cultivos ilícitos[21].

Las partes del conflicto armado no atendieron las anteriores recomendaciones, puesto que cometieron numerosas infracciones al derecho humanitario, desconociendo el principio de distinción y causando desplazamientos forzados.

Durante 2006, el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR- documentó 390 desapariciones; 274 a ejecuciones sumarias y 122 toma de rehenes, para un total de 1.217 infracciones al derecho humanitario[22].

En ese año, las amenazas de muerte, los enfrentamientos, la muerte de familiares, la presión para colaborar con diferentes partes del conflicto y las restricciones a los bienes básicos provocaron desplazamientos

[21] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 76.
[22] Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR-, Informe Anual 2006 Colombia, págs. 31 y 32.

forzados en diferentes lugares del país, como Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño, afectando especialmente a los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

En los casos masivos de desplazamiento que el CICR asistió en 2006, identificó como causas amenazas de muerte (30%), enfrentamientos armados (20%), la muerte de familiares (15%), presión para colaborar (13%) y las restricciones al acceso a bienes básicos (6%). De otra parte, el CICR encontró que los desplazamientos individuales fueron originados en amenazas de muerte (60%), amenazas de reclutamiento forzado (8%), presión para colaborar (7%) y enfrentamientos armados (8%)[23].

[23] *Ibídem*, págs. 17 y 18.

Capítulo 3.

El gobierno no ha implementado una política especial de atención al desplazamiento forzado que garantice los derechos humanos de la población desplazada

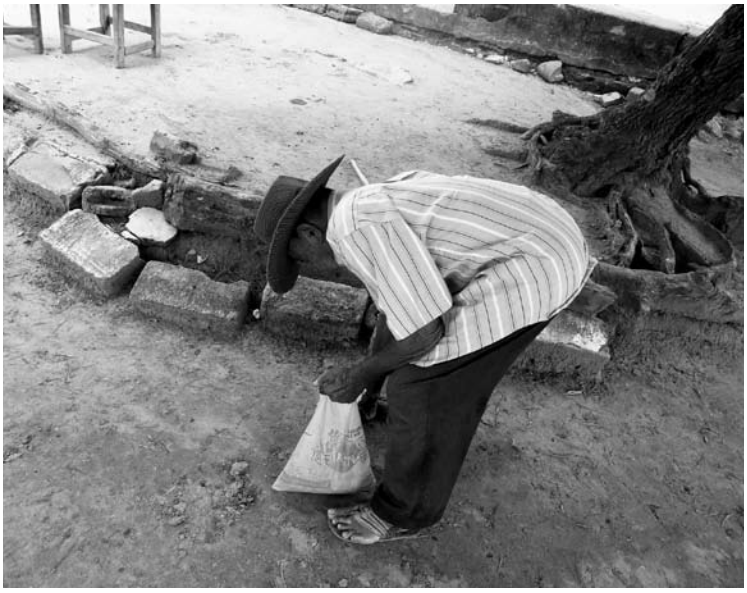


Foto: Diego Peña

El desarrollo normativo alcanzado en Colombia para proteger los derechos de las personas de las personas desplazadas y definir las respectivas obligaciones estatales ha sido ampliamente reconocido. A la vez ha sido reiteradamente cuestionada la falta de decisión de las autoridades nacionales y locales para dar efectiva aplicación a la ley y las políticas públicas en la materia. Tomando en cuenta el precario estado de aplicación de la normatividad, el Representante Especial recomendó:

a. *Reforzar la Ley Nº 387 de 1987 y, adoptar las siguientes medidas:*
b. *Elaborar criterios e indicadores cualitativos que permitan a los funcionarios públicos en los ámbitos regional y municipal aplicar la política estatal sobre el desplazamiento interno, de conformidad con sentencia T-025/04 y los Autos 176, 177 y 178 de agosto de 2005, y 218 de agosto de 2006.*
c. *Proporcionar los medios necesarios para la aplicación de la política y asignar, con carácter prioritario, partidas presupuestarias adicionales, en particular para fortalecer el apoyo a los mecanismos encargados de proteger los derechos humanos de los desplazados internos"*[24].

Con relación a los contrapesos y salvaguardias existentes en Colombia, el Representante recomendó que el Gobierno:

a. *Mantenga y aumente la posibilidad de que los desplazados internos presenten acciones de tutela a la Corte Constitucional, y que dé pleno cumplimiento a las sentencias de la Corte al respecto;*

Esta sección del informe trata aspectos de la aplicación de la ley 387 de 1997 *por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia,* lo mismo que las acciones adoptadas en el marco del proceso de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

[24] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 73.

A partir de 2004, gran parte de las medidas de la política pública han sido resultado del proceso de la sentencia T-025 de 2004, sin el cual el fenómeno del desplazamiento habría estado en un lugar secundario de la agenda gubernamental. A través de los autos de seguimiento, la Corte Constitucional ha mantenido el seguimiento a la manera como el Gobierno ha actuado en relación con las órdenes de dicha sentencia, pudiendo determinar que las medidas adoptadas no han sido suficientes para superar el estado de cosas inconstitucional con respecto a los derechos de la población desplazada. En el seguimiento la Corte ha consultado los informes presentados por los organismos del Ministerio Público, y por algunas organizaciones de población desplazada y ONG de derechos humanos.

3.1 El gobierno no ha aplicado cabalmente la ley 387 y no ha cumplido las órdenes de la Corte Constitucional

En agosto de 2006, la Corte Constitucional expidió el auto 218, en el cual concluyó que el Gobierno no había demostrado haber dado cumplimiento de la sentencia T-025, ya que, *"a pesar de que se ha informado a la Corte sobre ciertos avances importantes en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T/025 de 2004, ni que se esté avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación"*[25]. Los informes del Gobierno daban cuenta de avances puntuales en algunas áreas de dicha política, pero no demostraban la existencia de garantías para los derechos de esta población. En consecuencia, la Corte Constitucional ordenó adoptar *"correctivos urgentes e inmediatos para garantizar que se avance en la superación de dicho estado de cosas inconstitucional con respecto a los derechos de las víctimas del desplazamiento"*[26].

En dicha oportunidad, la Corte identificó la existencia de serias falencias en diez áreas críticas de la política de atención a la población desplazada:

[25] Corte Constitucional, Auto 218 de 2006 *Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

[26] *Ibídem.*

"(1) la coordinación general del sistema de atención a la población desplazada;

(2) las actividades de registro y caracterización de la población desplazada en el país;

(3) el aspecto presupuestal de la política de atención a la población desplazada, tanto en su formulación como en su proceso de ejecución material;

(4) la ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del "goce efectivo de los derechos" de la población desplazada en todos los componentes de la política, a pesar del avance de algunas entidades al respecto;

(5) la falta de especificidad en la política de atención a la población desplazada, en sus diferentes manifestaciones;

(6) la desprotección de los grupos indígenas y afrocolombianos, especialmente afectados por el desplazamiento interno en los últimos meses;

(7) la escasa seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras;

(8) la falta de diferenciación entre la atención recibida por los desplazados recientes frente a quienes se desplazaron antes de la adopción de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005;

(9) la deficiente coordinación de las labores adelantadas por las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia; y

(10) la ausencia de un enfoque de prevención dentro de la política pública de atención a la población desplazada, y en particular dentro de las operaciones militares y de seguridad adelantadas por el Estado"[27].

Las falencias de la política pública mencionadas no han sido resueltas, puesto que las acciones del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –CNAIPD- básicamente han consistido en la expedición de una serie de acuerdos y directivas[28] que no han

[27] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 25.

[28] El CNAIPD ha expedido el Acuerdo 03 de 2006 *Por el cual se definen acciones para garantizar el derecho a la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias* y el Acuerdo 08 de 2007 *Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar las acciones diferenciales existentes dentro de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento*.

conducido a garantizar el disfrute de los derechos de las víctimas del desplazamiento. En muchos casos dichas documentos de política no han sido formulados de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho humanitario.

En noviembre de 2006, la Corte Constitucional concluyó que debía evaluarse el acatamiento de las órdenes de la sentencia T-025 por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-; el Ministerio del Interior y de Justicia y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

3.1.1 Acción Social es responsable de cinco omisiones en materia de atención a la población desplazada

La Corte Constitucional decidió que cinco aspectos de la política bajo responsabilidad de la agencia presidencial Acción Social debían ser objeto de evaluación, sobre los que se presentaron solicitudes de apertura de desacato[29]: a) registro y caracterización de la población desplazada; b) protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y asistencia humanitaria de emergencia; c) garantías para el retorno y el restablecimiento; d) coordinación general del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD-; y e) participación de la población desplazada.

3.1.2 La asistencia humanitaria de emergencia no es provista oportunamente por las autoridades y no cubre las necesidades de la población desplazada

En cuanto a la obligación primaria del Estado colombiano de brindar asistencia humanitaria a las personas desplazadas, el Representante recomendó:

> *"a.Medios de acelerar el proceso de registro o proporcionar alguna forma de asistencia provisional en los casos que no son*

[29] El incidente de desacato forma parte de la acción de tutela. Para imponer la sanción por desacato a un fallo de tutela, se requiere que la orden haya sido dirigida a la persona a la que se sanciona por su incumplimiento, y debe existir certeza del conocimiento que ella tuvo de la orden y que habiéndola conocido la incumplió sin una causa justificada. El ordenamiento penal colombiano exige siempre la culpabilidad del agente como resultado de una acción u omisión suya ejecutada dolosa o culposamente. Siempre que se trate de aplicar una sanción de índole innegablemente penal, como lo es la privación de la libertad debido a un arresto, resulta insoslayable determinar si el sancionado en realidad desacató la orden judicial. Corresponde definir el desacato al Juez de tutela de primera instancia.

manifiestamente infundados, así como disposiciones y planificación para imprevistos, en lugar de acciones reactivas, a fin de acortar los plazos hasta que llegue la asistencia del Estado.

b. *Enfoque participativo con los desplazados internos para determinar cuáles consideran como sus necesidades más apremiantes.*
c. *Enfoque diferenciado a la asistencia prestada a las personas y comunidades con necesidades específicas, como las familias numerosas, los ancianos y las comunidades indígenas y afrocolombianas.*
d. *Renovar la asistencia a las víctimas del desplazamiento interurbano e intraurbano aun si ya han recibido asistencia después de su primer desplazamiento"* [30].

La sentencia T-025 de 2004 señala que la asistencia humanitaria se caracteriza por la baja cobertura y la demora en su entrega, especialmente en los desplazamientos individuales. Dicho fallo también advierte que el período de transición entre la prestación de atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica es excesivamente demorado y la entrega de la asistencia humanitaria no se hace de acuerdo con las necesidades objetivas de las personas desplazadas, sino del plazo fijado de tres meses.

Aunque es uno de los componentes de la política pública que dispone de mayores recursos, la entrega de asistencia humanitaria de emergencia a la población desplazada aún presenta problemas. En noviembre de 2006, la Corte Constitucional ordenó remitir al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, con el fin de que dicho Juzgado considere la procedencia de abrir incidentes de desacato contra los contratistas y funcionarios de Acción Social responsables de diversas áreas de la política de atención a la población desplazada, entre las que se encuentra la *"protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia, tanto en términos generales como a las víctimas de desplazamientos recientes en particular*"[31].

---

[30] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 78.
[31] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 25.

Los criterios aplicados por Acción Social para proveer asistencia humanitaria no han sido ajustados de manera que faciliten el acceso de la población desplazada a la misma. Los criterios de dicha agencia presidencial son:

"1. Haber sido incluido en el Registro Único de Población Desplazada - RUPD -

2. No haber recibido Asistencia Humanitaria de Emergencia por parte de ninguna otra entidad gubernamental o no gubernamental"[32].

Estos criterios significan discriminación para la franja de población desplazada que no ha logrado la inscripción en el registro y para aquella que recibe asistencia humanitaria no gubernamental, con lo cual Acción Social persiste en su política de hacer recaer la responsabilidad de la asistencia de las víctimas del desplazamiento sobre las organizaciones humanitarias no gubernamentales, incluso sobre aquellas que no han establecido convenios con el gobierno.

El gobierno ha logrado que una parte importante de la asistencia humanitaria sea brindada por la comunidad internacional, a través de Convenios y de su enfoque de "responsabilidad compartida". Mediante los convenios, Acción Social busca *"coordinar los esfuerzos y optimizar las ayudas entre las entidades humanitarias nacionales e internacionales"*[33]. Por ejemplo, el documento de entendimiento suscrito entre Acción Social y el CICR comprende la asistencia por parte de este organismo a las personas desplazadas con tres meses de anterioridad en los doce municipios donde están localizadas sus oficinas y a los desplazamientos masivos, donde ocurran.

Asímismo, la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación -OPSR-, una iniciativa del Programa Mundial de Alimentos -PMA- creada para responder a la situación humanitaria en Colombia y buscar soluciones a la problemática alimentaria de la población desplazada, funciona a través de las agencias gubernamentales Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar[34].

---

[32] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en http: //www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1935&pagID=3180

[33] *Ibídem.*

[34] *Ibídem.*

Con relación a la forma como Acción Social provee la asistencia humanitaria a las personas desplazadas, la Corte Constitucional decidió la inconstitucionalidad del término temporal de tres meses de la entrega de la asistencia humanitaria, lo mismo que las condiciones establecidas para su prórroga, declarando inexequibles los términos *"máximo"* y [35]"*excepcionalmente por otros tres (3) más*[36]*",* contenidas en el parágrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997. Así mismo la Corte declaró *"EXEQUIBLE 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"*[37].

No obstante, este fallo de la Corte aún no ha tenido los efectos esperados. En mayo de 2007, la Procuraduría General de la Nación informó acerca de serios problemas en la prestación de la asistencia humanitaria a familias desplazadas en Bogotá, quienes habían rendido declaración sobre su desplazamiento en 2006 y sobre los inconvenientes presentados para obtener las prórrogas de dicha asistencia humanitaria[38]. Meses después, nuevamente la Procuraduría reportó que en *"muchos casos similares en todo el país, sobre los cuales hemos reclamado a Acción Social, recibiendo como respuesta justificaciones inaceptables tales como, entre otras, que a los desplazados de la Tola y el Charco no han podido entregarles todavía las ayudas oportunamente, por el volumen requerido y las dificultades de transporte. Y eso, para atender a una población que se desplazó masivamente el 22 de marzo. Y, cuatro meses después, no han podido consolidar un plan para la atención oportuna". Hemos hecho numerosos requerimiento a Acción Social por demoras en la atención humanitaria sin que veamos respuesta positiva para la población desplazada, lo cual contradice la legislación vigente, situación que se presenta más grave de cara a lo ordenado en la sentencia C-278*

---

[35] La ley 387 de 1997 *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*, en el parágrafo del artículo 15 señalaba que "*la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más".*

[36] Corte Constitucional, Sentencia C-278/07, *Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parágrafo) y 18 (parágrafo) de la Ley 387 de 1997, "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia".* M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.

[37] *Ibídem.*

[38] Procuraduría General de la Nación, "*Décimo informe de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004"*, mayo 8 de 2007, en http://www.procuraduria.gov.co/html/publicaciones/informesydocumentos.htm

de esa alta corporación, que ordena mantener la atención humanitaria hasta cuando el desplazado haya logrado su restablecimiento. Hemos enviado a esa entidad también un requerimiento porque en varios casos de demoras en la atención humanitaria y en las prórrogas han entregado información contraria a los hechos. Hemos hecho numerosos requerimiento a Acción Social por demoras en la atención humanitaria sin que veamos respuesta positiva para la población desplazada, lo cual contradice la legislación vigente, situación que se presenta más grave de cara a lo ordenado en la sentencia C-278 de esa alta corporación, que ordena mantener la atención humanitaria hasta cuando el desplazado haya logrado su restablecimiento"[39].

Según personas desplazadas entrevistadas por la Comisión Colombiana de Juristas en julio de 2007 en Buenaventura, 52 familias desplazadas de El Charco (Nariño), en mayo de ese año. Aún en julio de 2007 no habían sido inscritas en el registro de Acción Social En Buenaventura la respuesta gubernamental al desplazamiento intraurbano ha consistido en la instalación de "ollas comunitarias"[40] en los barrios expulsores, al tiempo que las personas desplazadas enfrentan serios obstáculos para lograr la inscripción en el registro y para recibir asistencia humanitaria de emergencia, puesto que los funcionarios de Acción Social consideran que estos casos corresponden a una situación pasajera[41].

En relación con el incumplimiento de las obligaciones de Acción Social anteriormente mencionadas, la Corte Constitucional resolvió:

> *"ORDENAR que por Secretaría General se remitan al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General*

---

[39] *Ibídem.*

[40] La *"Olla Comunitaria"* es una iniciativa de las comunidades para satisfacer las necesidades alimentarias básicas en situaciones de carencia. El Programa de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en Colombia, cita como un ejemplo de esta práctica la experiencia desarrollada por la Asociación de Desplazados del Chocó -Adacho- en 2001, en http: //www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/img_upload/6d6b6f7338396468346236633233737a/Cartografia_de_la_esperanza.pdf. Actualmente, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional implementa la "olla comunitaria" dentro de sus políticas de atención humanitaria a familias en desplazamiento forzado, en http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=127&conID=844

[41] Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de visita a Buenaventura realizada del 24 al 27 de julio de 2007.*

de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que dicho Juzgado considere la procedencia de abrir incidentes de desacato contra los contratistas y funcionarios de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional mencionados en los apartados II-6, III-6, IV-5 y V-3, responsables de las áreas de (a) registro y caracterización de la población desplazada, (b) protección del derecho a la subsistencia mínima mediante la provisión de ayuda inmediata y ayuda humanitaria de emergencia, tanto en términos generales como a las víctimas de desplazamientos recientes en particular, (c) garantía del derecho al retorno y restablecimiento, (d) coordinación general del sistema nacional de atención a la población desplazada y (e) participación de la población desplazada en la adopción de las decisiones que la conciernen"[42].

3.1.3 El Ministerio del Interior y de Justicia ha incumplido sus obligaciones de coordinación de la política de atención a la población desplazada

Con la finalidad de promover que las autoridades territoriales se hicieran cargo de su responsabilidad, la sentencia T-025 de 2004 había ordenado al Ministerio del Interior y de Justicia promover *"que los gobernadores y alcaldes a que se refiere 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 oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31de marzo de 2004"*[43]. Más adelante, a través del Auto 177 de 2005, la Corte emitió órdenes puntuales para que "*el Ministerio del Interior y de Justicia diseñara, implementara y aplicara prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que condujera efectivamente a que las entidades territoriales asumieran un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para*

[42] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 16.
[43] Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos"[44].

La promoción del compromiso de los alcaldes y gobernadores con la política de atención a la población desplazada no parece ser una prioridad para el Ministerio del Interior y de Justicia. Así se desprende del informe de gestión a septiembre de 2007 de la Dirección de Asuntos Territoriales y de Orden Público del Ministerio, documento que no reporta ninguna acción relacionada con la orden de la sentencia T-025 de 2004[45].

La Corte Constitucional dictaminó que el Ministerio el Interior y de Justicia no había implementado acciones idóneas para avanzar adecuadamente en el cumplimiento de los distintos aspectos de dicha orden:

> *"(a) la interpretación que ha hecho el Ministerio de su rol como promotor y coordinador de los esfuerzos nacionales y territoriales para la atención integral de la población desplazada, que es restrictiva y desconoce la posición central que ha de ocupar dicho Ministerio en los esfuerzos de coordinación, según se ordenó en el Auto 177 de 2005; (b) en particular, la referencia constante que se ha hecho a la autonomía de las entidades territoriales en tanto factor que obstaculiza la adecuada coordinación de los esfuerzos emprendidos por tales autoridades, desconociendo que se trata de un asunto de interés nacional que, por lo mismo y de conformidad con la jurisprudencia constitucional (sentencia C-579 de 2001) justifica un mayor nivel de intervención por las autoridades del nivel central; (c) el enfoque que se ha dado a la función de coordinación a cargo del Ministerio, que se ha centrado en el envío de comunicaciones y exhortos, la realización de discursos y conferencias, sin avanzar en acciones concretas de coordinación que den cumplimiento a lo ordenado; (d) el escaso análisis de la información aportada por las entidades territoriales respecto de su compromiso para la atención de la población desplazada; y (e) el retraso en la generación de indicadores que permitan evaluar tanto el avance de los entes territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional,*

---

[44] Corte Constitucional, auto 177 de 2005, Referencia: *sentencia T-025 de 2004. Órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutiva de la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado*. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

[45] Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos Territoriales y de Orden Público, *Informe de gestión - sep 2007*, en http: /www.mininteriorjusticia.gov.co/adminFiles/GESTIÓN%20DE%20LA%20DIRECCIÓN%20A%20SEPTIEMBRE%202007.2.doc

como la efectividad de las labores de coordinación adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia"[46].

En el mismo sentido, la Contraloría General de la Nación señaló que:

"En el caso de la coordinación territorial, no se observa un papel de liderazgo por parte del Ministerio del Interior y de Justicia que permita complementar el accionar de los entes territoriales con el nivel central, situación que resulta preocupante, pues se requiere de la participación mancomunada de los mismos, con el propósito de alcanzar el logro de los objetivos propuestos para cada componente de la política pública"[47].

Frente a estas omisiones del Ministerio del Interior y de Justicia, la Corte Constitucional ordenó remitir "*al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que éste considere la apertura de un incidente de desacato contra la Directora de Orden Público y Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia"*[48].

3.1.4 Incoder incurrió en serias omisiones en cuanto a su obligación de garantizar el derecho a la tierra de la población desplazada

Un aspecto crítico de la política pública de atención a la población desplazada y de la sentencia T-025 de 2004 es el que concierne al derecho a la tierra. Con respecto a las obligaciones del Incoder, el Procurador General de la Nación manifestó en 2006 que, después de dos años de proferida la sentencia T-025 de 2004, en cuanto a garantías para el derecho a la tierra de la población desplazada *"no sólo no hay avances*

---

[46] Corte Constitucional, auto 334 de 2006, Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006. Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas al Ministro del Interior y de Justicia en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006 necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – remisión información para considerar apertura de incidente de desacato contra un funcionario del Ministerio del Interior y de Justicia. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[47] Contraloría General de la Nación, "*Evaluación del Informe Conjunto de Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos complementarios en relación con la Atención Estatal a la Población Desplazada por la Violencia*", 2006.

[48] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 16.

en este tema, sino que la regresividad es notoria"[49]. El esfuerzo realizado por el Incoder ha resultado insuficiente para garantizar el derecho a la tierra de la población desplazada y, de acuerdo con el Procurador, existe un *"desentendimiento del Instituto en relación con la protección de bienes de la población desplazada y de una grave falencia en el sistema de registro de información de dicha institución"*[50]. Adicionalmente, el Procurador manifestó que *"las cifras conducen a establecer un grave rezago y un preocupante retroceso en la atención a la población desplazada por parte del Incoder"*[51].

Ante las falencias en la política de tierras, la Corte Constitucional ordenó remitir al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 *"con el fin de que éste considere la apertura de un incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder"*[52].

3.2. Las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas enfrentan la falta de protección contra y durante el desplazamiento forzado

Con respecto a las comunidades indígenas y afrocolombianas, y otros grupos altamente vulnerables el Representante Especial recomendó:

> *"a. Aplicación de la política en materia de asistencia a las personas y comunidades indígenas así como la institucionalización de las consultas con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en cuanto a las políticas y medidas para proteger a las comunidades indígenas desplazadas en riesgo.*

---

[49] Procuraduría General de la Nación, *Sexto informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T – 025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 del 29 de agosto de 2005 y 218 y 266 de 2006, de la Corte Constitucional*, 2006, pág. 49.

[50] Procuraduría General de la Nación, citado *supra* en Nota 13, pág. 17.

[51] Procuraduría General de la Nación, citado *supra* en Nota 13, pág. 49.

[52] Corte Constitucional, auto 335 de 2006 Auto N° 335 de 2006, Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006. *Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – remisión información para considerar apertura de incidente de desacato contra un funcionario del* Incide, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

b. Aplicación de una política de asistencia diferenciada a las comunidades y personas indígenas y afrocolombianas que tenga en cuenta las tradiciones culturales, las autoridades tradicionales y su carácter colectivo.

c. Adopción y aplicación de medidas efectivas para poner fin a la usurpación de sus tierras, para velar por su restitución y para evitar el uso de los resguardos para fines militares y de otra índole.

d. Creación de canales y mecanismos que permitan a los grupos de personas altamente vulnerables iniciar consultas y participar en la determinación de soluciones y de formas de asistencia para atender a sus necesidades"[53].

3.2.1 Las medidas de atención al desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas no han sido implementadas

En la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional identificó las falencias de la política pública de protección de los derechos de la población desplazada presentes en el diseño y el desarrollo reglamentario de la política, en su implementación, la igual que en el seguimiento y evaluación de la política pública. Según la Corte, "*no han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos. No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos*"[54].

Como pare de los Principios Orientadores del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, adoptado en 2005, se encuentra el Enfoque Diferencial. En los objetivos específicos, el Plan transcribe el artículo 10 de la ley 387 de 1997, que comprende, entre otros, un numeral correspondiente a los grupos étnicos:

"8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios"[55].

---

[53] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 84.

[54] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 43.

[55] Decreto 250 de 2005, *Por el cual se expide El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*, pág.8.

El Plan Nacional también enuncia algunas medidas de prevención del desplazamiento de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas:

> *"Con el propósito de proteger los bienes patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo de desplazamiento, mediante el aseguramiento jurídico e institucional de los bienes afectados y el fortalecimiento del tejido social comunitario, se desplegarán acciones"*[56].

Las acciones de prevención consignadas en el Plan incluyen algunas específicas para los indígenas y afrocolombianos, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –Incoder-, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, Acción Social y los Comités de Atención a la Población Desplazada:

> *"9. Identificar mecanismos comunitarios, institucionales y jurídicos para la protección de los derechos colectivos sobre los territorios étnicos de los pueblos indígenas y las comunidades afro colombianas"*[57].

Con relación a la cuestión de las tierras, el Plan anuncia que *"[a] favor de las comunidades negras e indígenas se dará la constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos y se promoverá la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras"*[58].

No obstante, hasta el momento el gobierno no ha llevado a la práctica las formulaciones del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada relativas a la protección de los derechos de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas. En ese sentido, la Corte Constitucional advirtió en 2006 que:

> *"El desplazamiento de los grupos étnicos colombianos es una de las áreas en las que se ha detectado uno de los vacíos más preocupantes en la política de atención que se evalúa. Tanto*

[56] *Ibídem*, pág. 9.
[57] *Ibídem*, pág. 10.
[58] *Ibídem*, pág. 25.

por las comunicaciones e informes que se han hecho llegar a la Corte Constitucional, como por hechos públicos y notorios de conocimiento general, es claro que los grupos indígenas y afrocolombianos del país han sufrido un impacto proporcionalmente mayor dentro del total de víctimas del desplazamiento forzado durante el transcurso del último año, y no se ha probado que exista dentro de la política de atención un elemento específico orientado a prevenir la ocurrencia de desplazamientos de estos grupos y atender de manera inmediata y efectiva las necesidades específicas de los que ya han sido desplazados.

El desplazamiento de los grupos indígenas y afrocolombianos conlleva una violación grave de los derechos constitucionales específicos de los que son titulares, incluyendo sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio. Más aún, la relación de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos con su territorio y los recursos presentes en él transforma el desplazamiento forzado en una amenaza directa para la supervivencia de sus culturas"[59].

En el mismo sentido, la Corte recordó que *"el Estado está en la obligación de actuar con particular diligencia para prevenir y solucionar este problema; pero con base en los informes de cumplimiento remitidos a la Corte, se observa un notorio vacío en este componente de la política de atención al desplazamiento. La inacción de las autoridades competentes se transforma, así, en un factor que agrava los efectos de esta crisis humanitaria"*[60].

En la sesión del 23 julio de 2007, el CNAIPD aprobó el acuerdo 08 *"Por el cual se adoptan medidas tendientes a la construcción de la política diferencial para la atención a la población en situación de desplazamiento"*[61] cuyo propósito es que las entidades nacionales y territoriales que conforman el SNAIPD cumplan sus obligaciones al respecto. El Acuerdo señala que dichas medidas deben *adoptare "a la*

---

[59] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 25.

[60] *Ibídem.*

[61] Acuerdo N° 08 de 2007 *"Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar las acciones diferenciales existentes dentro de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento".*

luz de los indicadores de goce efectivo de derechos adoptados y por adoptar" y deben considerar las particularidades de los grupos de población desplazada, tales como niños, mujeres, afrodescendientes, indígenas, adultos mayores y discapacitados"[62].

Cabe anotar que el texto definitivo del acuerdo no incorporó las observaciones presentadas por las ONG durante dicha sesión del CNAPID, las cuales hacían referencia a la necesidad de la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en la formulación, planeación e implementación de medidas de enfoque diferencial.

Dichas medidas no deben basarse en los indicadores, como afirma el acuerdo, pues para tal propósito existen los estándares internacionales de derechos humanos contenidos en los convenios internacionales de derechos humanos, de los cuales el Estado colombiano es parte.

Las ONG también subrayaron la importancia de la inclusión en dicho acuerdo de de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas y de los Balances de la política pública de prevención y atención la desplazamiento publicados periódicamente por ACNUR.

3.2.2 El gobierno no ha aplicado el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales

Por otro lado, es importante señalar que el gobierno no ha incorporado a la política pública de prevención y atención al desplazamiento el contenido del pronunciamiento que la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones hizo a través de Observación individual sobre el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, el cual hace referencia a los derechos de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó y a las condiciones en las que el Estado colombiano debe llevar a cabo la consulta con las comunidades afrocolombianas en el proceso de reglamentación de la ley 70 de 1993. Esta es una omisión en el cumplimiento de la obligación internacional y constitucional, que consiste en llevar a cabo el proceso de consulta con las comunidades indígenas y tribales previamente a la adopción de medidas legislativas o

[62] *Ibídem.*

administrativas que sean susceptibles de afectarles, tal como lo reconoce el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el parágrafo del artículo 330 de la Constitución Política en materia de recursos naturales[63].

El derecho a la consulta tiene carácter fundamental considerando que guarda relación directa con el artículo 40 de la Constitución Política que reconoce el derecho a la participación y con el artículo 330 que reconoce la obligatoriedad de la consulta en el caso de explotación de los recursos naturales[64]. Además, el derecho a la consulta ha sido abordado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional[65], que ha señalado que el derecho a la consulta previa no se agota en los límites del artículo 330 de la Constitución, sino que se extiende a otras materias relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas y tribales[66].

El alcance de la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales no se limita a la aplicación de las medidas legislativas, pues esta cobra mayor importancia cuando se adoptan dichas medidas, es decir, cuando se configura la voluntad legislativa, tal como señala el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. De ahí el carácter previo que debe tener la consulta.

Por iniciativa o con respaldo gubernamental, el Congreso de la República ha adoptado algunas leyes, tales como el la Ley General Forestal, Plan Nacional de Desarrollo y el Estatuto de Desarrollo Rural, que, aunque no tiene el propósito explícito de adelantar la reglamentación de la ley 70 de 1993[67], se encuentran directamente relacionadas con esta Ley y son regresivas para los derechos de las comunidades afrodescendientes

---

63 La Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT invitó *"al Gobierno a desarrollar consultas con la totalidad de los pueblos interesados en el proceso de reglamentación de la ley núm. 70, independientemente de cualquier otra circunstancia, como por ejemplo la titularidad sobre las tierras que ocupan tradicionalmente o el haber conformado su consejo comunitario"*.

64 La Constitución Política, en su artículo 330 parágrafo establece que *"la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de dichas comunidades"*.

65 Corte Constitucional, Sentencia SU-039 de 1997, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

66 Corte Constitucional, Sentencia T-737 de 2005, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

67 La ley 70 de 1993 *Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política* tiene por objeto reconocer a las comunidades afrocolombianas que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

y de los pueblos indígenas y no fueron objeto de consulta previa. Por consiguiente, estas normas adolecen de vicios de inconstitucionalidad y constituyen un incumplimiento de las obligaciones del Estado con respecto al Convenio 169 de la OIT, como es el caso de la Ley General Forestal, que como se señaló en este informe, fue declarada inexequible por la Corte Constitucional.

El desplazamiento forzado de personas y comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas continúa aumentando, tal como lo muestran los caso reseñados en este informe.

La respuesta gubernamental al desplazamiento de los pueblos indígenas ha consistido en la adopción de algunas directrices para las entidades del CNAIPD, que no aplican los instrumentos internacionales de derechos humanos ni recomendaciones de los organismos internacionales.

Los operativos militares y las fumigaciones aéreas realizados por la fuerza pública han sido causas de desplazamientos masivos de comunidades afrocolombianas. Este es el caso de los desplazamientos masivos de las comunidades afrocolombianas de La Tola y El Charco (Nariño), ocurridos en febrero y marzo de 2007, la zona alta del río Tapaje, que fueron consecuencia de seis operativos aéreos de fumigación que destruyeron los cultivos de la población campesina[68] y de los combates entre la guerrilla de las Farc y la fuerza pública[69]. Los retenes de la Fuerza Pública en el río Tapaje restringieron la libertad de circulación a las comunidades, el ingreso de alimentos y combustible y obstaculizaron la asistencia de las familias desplazadas que se encontraban en la parte media y alta del río. La presencia de grupos paramilitares en los territorios afrocolombianos localizados cerca del río Tapaje produjo un aumentó de la magnitud de los desplazamientos en El Charco y La Tola. A mediados de abril, alrededor de 1.400 familias se encontraban desplazadas en El Charco, mientras que muchos de los habitantes de la zona se encontraban atrapados en medio de los combates y se resistían a retornar hasta tanto cesaran los enfrentamientos armados. Otras familias desplazadas se dirigieron

[68] Equipo de Derechos Humanos Proceso de Comunidades Negras en Colombia – PCN, citado *supra* en Nota 6.

[69] "*1.400 familias de ese municipio de Nariño se han desplazado en menos de un mes. Viven solo de lo que les pueden dar"*, diario El Tiempo 10 Abril 2007.

hacia municipios cercanos localizados sobre la Costa Pacífica[70]. Un censo adelantado por administración municipal de El Charco en agosto de 2007, reportó cerca de de 10.000 personas desplazadas en el caso urbano[71]. En mayo, el presidente Álvaro Uribe anunció una visita a El Charco, durante la cual promovería el cultivo de palma aceitera, con el pretexto de sustituir la producción de coca[72].

Durante 2006 y 2007 también se intensificó la crisis de derechos humanos y desplazamiento urbano en el puerto de Buenaventura, habitado mayoritariamente por población afrocolombiana. Según ACNUR, esta situación representó *"un desplazamiento 13 veces mayor al registrado en el 2004, y que se ha prolongado a lo largo del 2007, tiene el ingrediente adicional de concentrarse de manera significativa en la zona urbana del municipio, que por su densidad de población representa un riesgo potencial para la vida, la integridad personal y la libertad de sus habitantes. Al menos 11 comunas del puerto se han visto afectadas por las confrontaciones"*[73], en donde se presentan desplazamientos, hasta el punto que Buenaventura estuvo entre los municipios del país con mayor número de personas que desplazaron entre 2004 y 2006[74].

En noviembre de 2006 se presentaron enfrentamientos armados en los barrios San Francisco y Juan XXIII que causaron el desplazamiento masivo de 220 familias. En diciembre de ese año, la Defensoría del Pueblo visitó los barrios y las viviendas abandonadas por las familias desplazadas, algunas de las cuales se encontraban ocupadas por miembros de la Infantería de Marina y la Policía. La Defensoría pudo establecer que los desplazamientos intraurbanos ocurridos en Buenaventura son responsabilidad de las milicias de las Farc, grupos de paramilitares, la fuerza pública y grupos al servicio del narcotráfico. De acuerdo con la Defensoría, la Secretaría de Gobierno de Buenaventura se comprometió a convocar al Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada y a brindar asistencia humanitaria a las 1.265 familias en situación de desplazamiento en Buenaventura, obligación legal que debe ser objeto de seguimiento y evaluación.

---

70 Proceso de Comunidades Negras –PCN-, citado *supra* en Nota 6.
71 Administración Municipal de El Charco, en http://elcharco-narino.gov.co, agosto 13 de 2007.
72 *El presidente Uribe irá a El Charco, en el Pacífico*, citado *supra* en Nota 12.
73 ACNUR, citado *supra* en Nota 2, pág. 79.
74 ACNUR, citado *supra* en Nota 2, pág. 80.

Según testimonios de los pobladores y miembros de ONG y la Iglesia Católica, los paramilitares operan en el puerto con el apoyo de la Policía y de la Infantería de Marina. La desmovilización del Bloque Calima y el Bloque Pacífico de los paramilitares fue puramente formal, ya que ahora sus miembros operan como *"Águilas Negras"* y *"Bloque Conquistador"* en los barrios Antonio Nariño y Alfonso López, donde cometen homicidios, desapariciones forzadas, reclutan jóvenes y ejercen controles sobre los movimientos de los pobladores en los puntos de acceso. Además, los paramilitares controlan los vehículos del transporte público en algunas vías de acceso a los barrios, a fin de llevar a cabo desapariciones forzadas y asesinatos. Por su parte, las Farc reclutan niños, niñas y jóvenes, han cometido asesinatos y han provocado desplazamientos forzados[75].

En Buenaventura lo miembros de la Policía y de la Infantería de Marina llevan a cabo allanamientos sin orden judicial, tiroteos, detenciones arbitrarias, acompañadas de maltrato físico contra los detenidos. Según organizaciones locales, los miembros de la Fuerza Pública son responsables de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Estas violaciones a los derechos humanos están especialmente dirigidas a personas jóvenes, y practican. Dichas organizaciones y de la Iglesia Católica han subrayado que la violencia sociopolítica está dirigida contra la población asentada en los barrios de bajamar, particularmente contra los jóvenes afrocolombianos.

Las detenciones arbitrarias están acompañadas de maltratos verbales y físicos. Muchas veces, como "medida preventiva" la Policía toma fotografías a los jóvenes cuando son detenidos y a sus documentos de identidad, para que posteriormente sean identificados por "testigos", informantes o paramilitares[76]. Las violaciones los derechos humanos están amparadas en el decreto 092B de abril de 2007, "por el cual se autoriza a la Policía a realizar batidas ciudadanas y/o los controles judiciales necesarios" y a la "retención temporal de personas con asuntos pendientes con la justicia hasta tanto de defina su situación jurídica"[77].

---

[75] Defensoría del Pueblo, *Informe de seguimiento a la situación de desplazamiento intraurbano en el municipio de Buenaventura*, mimeo, diciembre de 2006.

[76] *Ibídem.*

[77] Alcaldía Municipal, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Decreto 092B de 2007 *por medio del cual se dictan disposiciones transitorias de prevención y conservación del orden público en el municipio de Buenaventura.*

Los desplazamientos forzados se producen mayoritariamente en los barrios situados en la zona de bajamar (San Francisco, Vientolibre, Arenal, Piedrascanta, Punta del Este, La Inmaculada, Pampalinda, Alfonso López, San Luis, Juancho, Juan XXIII Lleras y El Cristal), donde está prevista la implementación del proyecto de expansión portuaria. Algunas personas desplazadas decidieron retornar a los pocos días, mientras otras buscaron protección en otros barrios de la ciudad, y otras huyeron hacia Cali.

La asistencia y protección brindada por el Estado a las personas afrocolombianas e indígenas desplazadas adolece de las mismas falencias que la atención ofrecida al resto de la población desplazada, pero con el factor agravante de que la prevención del desplazamiento de las comunidades afrocolombianas desplazadas y la atención en caso de desplazamiento no contempla sus derechos colectivos.

La inexistencia de una formulación específica de la atención diferencial a las comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas desplazados o en riesgo de desplazamiento ha mantenido invisibilizada la magnitud y el impacto que produce desplazamiento forzado sobre los derechos humanos de estas comunidades y no ha permitido brindar una respuesta apropiada a las particularidades culturales de las mismas.

El despojo de las tierras y la explotación de los recursos naturales de los resguardos indígenas y los territorios colectivos es una de las causas principales que subyacen al desplazamiento de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas. Sin embargo, las entidades públicas no han llevado a la práctica las medidas efectivas de protección de los territorios de estas comunidades. Por el contrario, por iniciativa gubernamental en los territorios ancestrales se están planeando e implementando proyectos de infraestructura y de explotación empresarial de los recursos naturales, reforzando así el riesgo de desplazamiento forzado.

El pueblo Embera-Katío en creciente riesgo de desplazamiento forzado

Los aproximadamente 2400 indígenas Embera-Katío, habitan en el Alto Sinú ocupando una parte del Parque Nacional Paramillo, en las riveras de los ríos Sinú, Verde y Esmeralda, en los departamentos de Córdoba y Antioquia. En los años 1993 y 1996, el INCORA constituyó el resguardo de Karagaví (con aproximadamente 1500 habitantes), que se encuentra a lo largo de los ríos Esmeralda

y Sinú en la jurisdicción de los municipios de Tierralta (Córdoba) e Ituango (Antioquia); y el resguardo de Iwagadó (con aproximadamente 750 habitantes), antigua Reserva Indígena de Río Verde, situado a lo largo del río Verde, municipio de Tierralta. La extensión del territorio Embera es de 103.517 has, sin contar con el área de restitución por la inundación causada por el embalse, que comprende de la Quebrada de Mutatá a la comunidad de Mongaratadó[78].

En la década de los años 80, fue diseñado un proyecto hidroeléctrico, que consiste en un enorme dique en el Alto Sinú, conocido como el proyecto Urrá II., cuya ejecución implicaría la inundación de gran parte del territorio Embera-Katío y gran parte del Parque Nacional Paramillo. Adicional al gran dique, estaba ideado un dique complementario conocido como Urrá I. El proyecto contaría con la co-financiación del Banco Mundial.

Tomando en cuenta los estudios de impacto ambiental, el Banco Mundial retiró su apoyo, pero el proyecto fue desarchivado en 1992, después de la crisis energética de 1991. El nuevo proyecto de Urrá pretendió construir solamente Urrá I. En 1993, el Instituto de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente -Inderena- dividió la licencia ambiental en dos, una para la construcción y otra para la operación, otorgando el permiso para la construcción del dique sin tener en cuenta las consecuencias ambientales y la omisión de la consulta previa al pueblo indígena Embera Katío. La licencia para el posterior llenado y operación de la represa quedó pendiente en ese momento.

El 22 de noviembre 1994, se suscribió un Acta de Compromiso entre la Empresa Urrá S.A., la comunidad indígena y la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-, en la que se establecieron las bases para el proceso de consulta previo a la licencia para la segunda etapa de la obra. La compensación por el impacto sobre las comunidades indígenas consistiría en la un plan de desarrollo, conocido como el Plan de Etnodesarrollo[79].

En Enero de 1996, el río fue desviado para facilitar las obras de cimentación del dique, con lo cual se afectó la vida de las comunidades indígenas, que derivan parte importante de su alimentación de la pesca. Los peces nunca más pudieron llegar a los lugares de desove, más arriba del dique y miles de ellos murieron. El desastre natural fue encubierto enterrando los peces muertos con en la orilla del río. La pesca se acabó y desde entonces las comunidades intentan buscar otras soluciones para su alimentación.

El 15 de septiembre de 1997, Urrá S.A. solicitó la ampliación de la licencia ambiental para el llenado y funcionamiento del embalse. El Ministerio del Medio Ambiente, mediante auto número 828 del 11 de noviembre de 1997, negó la

[78] Consejo Nacional Indígena de Paz, *Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Pueblo Embera Katío, Tierralta,* Córdoba 2005- 2006 (primer trimestre), Bogotá, DC, septiembre de 2006, pág. 5

[79] Corte Constitucional, Sentencia T-652 de 1998, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

licencia debido al incumplimiento de varios requisitos previos, entre ellos, el proceso de consulta previa y concertación con el pueblo Embera-Katío.

En Enero de 1996, el río fue desviado para facilitar las obras de cimentación del dique, con lo cual se afectó la vida de las comunidades indígenas, que derivan parte importante de su alimentación de la pesca. Los peces nunca más pudieron llegar a los lugares de desove, más arriba del dique y miles de ellos murieron. El desastre natural fue encubierto enterrando los peces muertos con en la orilla del río. La pesca se acabó y desde entonces las comunidades intentan buscar otras soluciones para su alimentación.

El 15 de septiembre de 1997, Urrá S.A. solicitó la ampliación de la licencia ambiental para el llenado y funcionamiento del embalse. El Ministerio del Medio Ambiente, mediante auto número 828 del 11 de noviembre de 1997, negó la licencia debido al incumplimiento de varios requisitos previos, entre ellos, el proceso de consulta previa y concertación con el pueblo Embera-Katío.

En 1998, la Corte Constitucional tuteló los derechos de la comunidad Embera Katío, a la vez que confirmó *"que la Alcaldía de Tierralta no sólo había intervenido indebidamente en asuntos propios de la autonomía del pueblo indígena, sino que había incurrido en múltiples violaciones a la legislación vigente al omitir resolver oportunamente las peticiones de los Embera-Katío, al no diligenciar los expedientes administrativos como indica el Código Contencioso, al retener partidas y omitir injustificadamente la ejecución de otras, y al suspender la prestación de servicios públicos esenciales como el de salud y educación; también quedó establecido que la Gobernación de Córdoba dejó de hacer los aportes a que se había comprometido para la prestación del servicio básico de salud, y que los programas del plan de etnodesarrollo sí se habían suspendido desde finales del año 1997"*[80]. La Corte Constitucional ordenó al gobierno suspender la licencia ambiental hasta cuando Urrá S.A. negociara con los Embera y cumpliera con todas las medidas compensatorias acordadas[81].

En enero de 1999, sin la respectiva autorización empezó a ser llenada la represa de Urrá I, bajo el pretexto de la prueba de las turbinas. Poco después se convocaron audiencias públicas, un requisito previo a la emisión de la licencia ambiental para la operación de la represa por Urrá S.A.

Posteriormente, los paramilitares dirigieron una carta al gobierno, en la que acusaban a los Embera de simpatizar con la guerrilla. A la semana siguiente, el 5 de Octubre de 1999, el Ministro de Medioambiente, Juan Mayr Maldonado, expidió la licencia ambiental para operar la represa, pasando por encima de la sentencia de la Corte Constitucional[82].

---

[80] *Ibídem.*
[81] *"Kashyapa Yapa; Asesinato ceremonial del río Sinú"*; 2003; http://colombia.indymedia.org.
[82] *Ibídem.*

Desde 1998, las comunidades Río Verde y Río Sinú han sido víctimas de múltiples y sistemáticas violaciones a sus derechos humanos, tales como amenazas, desapariciones forzadas, homicidios, restricciones sobre alimentos y combustibles, destrucción de viviendas y repetidos desplazamientos forzados. A continuación se reseñan dos hechos ocurridos recientemente, que afectan los derechos de este pueblo indígena:

* El 22 de julio del 2007, tropas del batallón Junín del Ejército ingresaron de forma inconsulta en la comunidad de Pawarandó, localizada en el Río Verde. Los cabildos indígenas denunciaron estos hechos, mostrando el incumplimiento de la Directiva Permanente 016 del 2006 del Ministerio de la Defensa, que establece la obligación de comunicar e informar a las autoridades indígenas sobre la presencia de los militares en el territorio indígena. Los cabildos también solicitaron la presencia urgente de la Defensoría del Pueblo en las comunidades Embera-Katío del Río Verde, como mecanismo de protección contra vulneraciones a los derechos humanos cometidas por la fuerza pública, a saber la restricción libertad de movimientos en el territorio, el control al ingreso de alimentos, así como la comisión de acciones tendientes a involucrar a la comunidad en el conflicto armado, tales como la ubicación de la fuerza publica en los lugares de asentamiento[83].
* No obstante el anterior llamado, el 11 de agosto del 2007 en la desembocadura de la quebrada Pánico en el río Verde, en territorio indígena, el Ejército Nacional dio muerte a un presunto miembro de las Farc, cuyo cadáver fue trasladado en una mula de la comunidad indígena, que fue tomada sin autorización[84].

  El ministro de Minas y Energía Hernán Martínez Torres Montería propuso el 27 de agosto de 2007 reactivar el proyecto de Urrá II, justificando que esta sería la solución definitivas a las inundaciones que afectan al departamento de Córdoba, aspecto que consideró prioritario por sobre el impacto ambiental que generaría la construcción de Urrá II, pero omitió la referencia a los derechos del pueblo Embera-Katío.

  El ministro autorizó al presidente de la empresa Urrá para ejecutar las inversiones pertinentes para aumentar la capacidad al rebosadero. Próximamente, la Presidencia de Urrá presentará al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el estudio técnico para iniciar los trabajos, posiblemente antes de que termine este año[85].

En el mismo sentido, el presidente Álvaro Uribe anunció que antes del 2010 estará adjudicada la construcción de Urrá II, reiterando el argumento de que dicho proyecto controlará el fenómeno de las inundaciones con mayor efectividad: *"Esta mañana le dije al ministro Hernán Martínez que emprendamos ese*

[83] *"ALERTA!!!, Cabildos Mayores de Río Sinú y Río Verde, Resguardo Embera-Katío del Alto Sinú"*, Tierralta 24 de julio del 2007.

[84] *"ALERTA !!! , Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde, Resguardo Embera-Katío del Alto Sinú*, Tierralta", agosto 13 de 2007.

[85] *"Minminas revive Urrá II",* en http://www.elmeridianodecordoba.com.co, agosto 29 de 2007.

camino, que procuremos que antes de finalizar el Gobierno, si la comunidad cordobesa está de acuerdo, hayamos adjudicado la construcción de Urrá II para resolver este problema"[86]. Sin embargo, el presidente Uribe no hizo mención de la obligación estatal de consultar al pueblo Embera-Katío, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT.

La construcción de Urrá II implica la inundación del territorio y los recursos naturales del pueblo Embera-Katío, lo mismo que parte del Parque Nacional Natural de Paramillo, lo cual representa una amenaza muy grave para su sobrevivencia como pueblo.

Las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas en situación de desplazamiento no han logrado alcanzar soluciones duraderas a su desplazamiento. En gran parte, dicha situación se debe a que el Gobierno no ha hecho efectiva la restitución de sus territorios y a la persistencia en los territorios de los factores causales del desplazamiento tales como las violaciones a los derechos humanos, el conflicto armado, el desconocimiento del principio de distinción por las partes del conflicto, lo mismo que a ataques de los grupos paramilitares, la presión sobre los territorios colectivos y resguardos y recursos naturales, y la ausencia de investigación y sanción para los responsables del delito de desplazamiento forzado, como se expuso anteriormente en el presente informe.

3.3. No existe una política específica de protección a la vida y la integridad de la población desplazada.

Durante su prolongada situación de desplazamiento las víctimas no cuentan con medidas efectivas de protección para su vida e integridad, a pesar de que se encuentran expuestas a situaciones de riesgo en las zonas de asentamiento y de retorno donde frecuentemente son objeto de las amenazas y ataques de los grupos paramilitares, la fuerza pública y los grupos guerrilleros. Según información de ACNUR y la Comisión Colombiana de Juristas, entre 2004 y 2006 se registraron 83 asesinatos contra personas desplazadas[87]. No obstante, la magnitud de las violaciones a la vida y la integridad de esta población se encuentra

[86] *"Presidente apoya Urrá II",* en http://www.elmeridianodecordoba.com.co, septiembre 3 de 2007.
[87] ACNUR, citado *supra* en Nota 2, pág. 229.

subregistrada, debido a que muchas de las personas desplazadas no están no tiene disponen de posibilidades para denunciar las amenazas y ataques ni para solicitar acceso al programa de protección del Ministerio del Interior.

En el período comprendido entre julio de 2006 y diciembre de 2007, continuaron las violaciones a los derechos a la vida, integridad personal y libertad de la población desplazada. La base de datos de víctimas de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- registra en este período la perpetración de tres homicidios contra personas desplazadas por parte de paramilitares. Una de las víctimas de dichos ataques fue Yolanda Izquierdo, de un movimiento que trabajaba en la recuperación de tierras usurpadas por paramilitares. Adicionalmente, se atribuyen a estos grupos las amenazas contra la vida de dos personas desplazadas.

Por otra parte, la CCJ registra un caso de ejecución extrajudicial contra una persona desplazada, atribuida a agentes estatales, y 150 detenciones arbitrarias de personas desplazadas. También se registraron cinco personas desplazadas asesinadas por miembros de grupos combatientes sin identificar.

El asesinato de Yolanda Izquierdo, lideresa que reclamaba el derecho a la tierra de víctimas de desplazamiento

El 31 de enero de 2007, en Montería (Córdoba), Yolanda Izquierdo Berrío fue asesinada en la terraza de su vivienda, presuntamente por paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En los mismos hechos resultó herido su compañero Francisco Torregloza. Yolanda era una mujer campesina, desplazada y madre de cinco hijos. Tenía 49 años y, como líder de la Organización Popular de Vivienda, representaba a cientos de familias campesinas que reclamaban la recuperación de las tierras de donde habían sido desplazadas por los paramilitares.

El 12 de enero, tres días antes de la audiencia de continuación de la versión libre del paramilitar Salvatore Mancuso[88], las personas desplazadas fueron

[88] La diligencia de versión libre está regulada por la ley 975 de 2005 Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios, en su artículo 17. La primera audiencia de versión libre del paramilitar Salvatore Mancuso fue el 19 de diciembre de 2006. La audiencia de continuación de versión libre se llevó a cabo el 15 de enero de 2007.

citadas a una reunión en la Notaría Tercera de Montería y presionadas por los paramilitares para que desistieran de sus pretensiones de recuperar la tierra. Sin embargo, Yolanda, que contaba con documentos que certificaban la propiedad de los campesinos, no cejó en su empeño y asistió a la audiencia de versión libre del citado paramilitar el 19 de diciembre de 2007. Desde ese momento empezaron a amenazarla a través de llamadas telefónicas, en las que le decían que "se quitara del camino". De acuerdo con lo informado por familiares de la víctima, ella pocos días antes del asesinato había solicitado protección al Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, y a la Policía Nacional, protección que no llegó, con las consecuencias antes descritas.

La Fiscalía General de la Nación profirió órdenes de detención preventiva sin beneficio de excarcelación en contra del presunto paramilitar Víctor Alfonso Rojas Valencia, alias "Hawy", quien fue declarado persona ausente; en contra de Álvaro Augusto Murillo Montes, quien está privado de la libertad y otra en contra de Sor Teresa Gómez Álvarez, también declarada persona ausente.

Sor Teresa Gómez Álvarez es la representante legal Asociación de Pequeños Productores de Belén de Bajirá – Asoprobeba-, organización que cuenta con el apoyo de Acción Social – Unidad Territorial Urabá, dirigida por Luis Mario Gaviria, hermano del asesor de la Presidencia de la República José Obdulio Gaviria. Dicha asociación promueve el repoblamiento en los territorios usurpados a las comunidades afrocolombianas desplazadas de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó)[89].

3.3.1 El Ministerio del Interior y de Justicia no ha cumplido su obligación de brindar protección a las personas desplazadas

A pesar de que la ley 387 de 1997 establece la obligación del Ministerio del Interior de brindar protección a las personas desplazadas que afronten riesgos para su seguridad, las medidas adoptadas por este ministerio han resultado insuficientes e inespecíficas. La oferta de protección del ministerio está dirigida a casos de líderes de la población desplazada que acudan al programa de protección establecido por el Decreto 2816 de 2006[90]. La población objeto de dicho programa comprende un amplio espectro de sectores tales como dirigentes o activistas de grupos

---

[89] Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, "Acción urgente de solidaridad con habitantes de las zonas humanitarias y de biodiversidad", diciembre 12 de 2007.

[90] La ley 387 de 1997 "*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia"*, en su artículo 29º establece que *"[l]a Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada"*.

políticos, de grupos de oposición organizaciones sociales, cívicas, comunales, gremiales, sindicales, campesinas, de grupos étnicos, ONG de derechos humanos y miembros de la misión médica, testigos de casos de violación a los derechos humanos, miembros de la Unión Patriótica, periodistas, alcaldes, concejales, personeros y funcionarios públicos responsables de la política de derechos humanos o de paz[91].

El ministerio decidió la participación de representantes de la población desplazada en el Comité de Regulación y Evaluación de Riesgos -CRER- y agregó en el Decreto 2816 de 2006 los criterios sobre reubicación temporal para garantizar la seguridad personal señalados en la sentencia T-719 de 2003[92].

El Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia tiene serias limitaciones. Las autoridades encargadas de la evaluación del riesgo son el DAS y la Policía Nacional, lo cual desestimula la demanda por parte de personas que han resultado desplazadas como consecuencia de las acciones de la Fuerza Pública, de quienes se encuentran en riesgo por acciones de agentes estatales, lo mismo de quienes fueron desplazados por los grupos paramilitares, con el apoyo de agentes del Estado. Sobre este particular son conocidas las relaciones de niveles directivos del DAS con los grupos paramilitares. Adicionalmente existen serias denuncias acerca de la existencia de "listados de sindicalistas, activistas de izquierda, profesores y estudiantes universitarios"[93] los cuales eran entregados por funcionarios del DAS a grupos paramilitares para que atentaran contra ellos.

Adicionalmente, dicho Programa de Protección no está enfocado en las causas estructurales de riesgo que enfrenta la población desplazada. Como se puede apreciar, la política de protección a la población desplazada no ataca las causas estructurales de las violaciones a los derechos a la vida y a integridad de estas personas, tales como los nexos entre servidores públicos y los grupos paramilitares y la impunidad para los responsables de las violaciones a los derechos humanos.

---

[91] Decreto N° 2816 de 2006 "*Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones*".

[92] Corte Constitucional, Sentencia T–976 de 2004, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

[93] Fiscalía General de la Nación, citada en Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario de la Coordinación Colombia – Europa / Estados Unidos, "*La pesadilla del DAS*", Bogotá, diciembre de 2003, págs. 30 y 31.

Entre el 1° de diciembre de 2002 y el 30 de junio de 2007 se registraron 3.530 violaciones al derecho a la vida atribuidas a los grupos paramilitares[94], en por lo menos 27 de los 32 departamentos colombianos.

La persistencia de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los grupos paramilitares ha sido advertida por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuando manifestó que:

> "*Los grupos paramilitares, incluyendo los comprometidos en el cese de hostilidades, persistieron en la comisión de graves infracciones, tales como homicidios, amenazas, ataques contra la población civil, toma de rehenes, torturas y tratos degradantes o humillantes, desplazamientos forzados, reclutamiento de niños y niñas y actos de violencia sexual".*
>
> *"Se atribuyeron a los grupos paramilitares homicidios, tanto individuales y selectivos como colectivos, que afectaron particularmente a líderes comunitarios, líderes indígenas, políticos y autoridades locales"*[95].

Las víctimas del desplazamiento que participan en los procesos de la ley 975 de 2005[96], que forma parte del marco jurídico de las negociaciones entre el Gobierno y los grupos paramilitares, están sometidas a riesgo adicionales, ya que no han contado con garantías para el ejercicio de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. El caso más conocido es el asesinato de Yolanda Izquierdo, que es citado en este informe.

---

[94] Comisión Colombiana de Juristas, *Listado de víctimas de violaciones al derecho a la vida presuntamente perpetradas por grupos paramilitares fuera de combate de 1° de diciembre de 2002 a 30 de junio de 2007,* noviembre de 2007, www.coljuristas.org. Actualmente la información procesada por la Comisión Colombiana de Juristas proviene de la Bitácora de la Vicepresidencia de la República, la revista Noche y Niebla del Banco de Datos del Cinep, 20 diarios nacionales y regionales, dos revistas de circulación nacional, denuncias directas recogidas por la CCJ, denuncias de otras organizaciones, tanto nacionales como regionales de derechos humanos y derecho humanitario, e informaciones entregadas por las autoridades nacionales que hacen seguimiento a la situación de derechos humanos (Defensoría, Procuraduría, Fiscalía, Fuerza Pública).

[95] Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia,* 20 de enero de 2006, párr. 60 y 61.

[96] Ley 975 de 2005 "*Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios".*

Las personas desplazadas que han demandado la restitución de sus bienes en los procesos de la justicia ordinaria también han sido objeto de amenazas por parte de los grupos paramilitares que supuestamente se desmovilizaron.

Amenazas contra Oscar Mausa, líder de los desplazados que luchan por la restitución de las usurpadas por los grupos paramilitares en Urabá

El 6 de octubre de 2007, en el municipio de Turbo (Antioquia), Oscar Mausa, líder de la Cooperativa de Trabajadores Agropecuarios del corregimiento de Blanquicet (Cootragroblan), fue amenazado de muerte por el paramilitar conocido como Julio Ospino[97].

Los grupos paramilitares presuntamente desmovilizados continúan operando en los municipios de la región del Urabá, bajo las denominaciones de *"Renacer"* o *"Convivir"* y *"Águilas Negras"*. Este último grupo opera entre los kilómetros 3 y 40 de la Carretera Panamericana, entre el Cerro Cuchillo y el corregimiento de Blanquicet, donde ejerce control territorial y social.

Los pobladores de la región han sido víctimas de los ataques de los paramilitares, particularmente del desplazamiento forzado, utilizado como estrategia de despojo y usurpación de las tierras de las comunidades campesinas. Entre 1996 y 1998 fueron desplazadas forzadamente cerca de 240 familias del corregimiento de Blanquicet, entre ellas las 12 familias socias de Cootragroblan. Muchas de estas familias fueron obligadas a vender sus fincas a precios inferiores a la mitad del avalúo comercial.

El 1 de septiembre de 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- había dictado medidas cautelares a favor de las familias Mausa, Rodríguez, Bravo Pertuz y Tordecilla Cordero, miembros de Cootragroblan, quienes manifestaron temor ante posibles represalias por no acatar las presiones de los paramilitares que tomaron posesión de sus tierras y por haber activado el proceso judicial para lograr la restitución de la propiedad[98].

Las amenazas por parte de los grupos paramilitares presentes en la zona han impedido que los socios de Cootragloban puedan retornar a sus tierras.

[97] Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Constancia dirigida al Vicepresidente de la República, el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor Nacional del Pueblo, Bogotá, D.C., octubre 18 de 2007.

[98] Ver CIDH en //www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/cap3.1.2006.sp.html

3.3.2 La Corte Constitucional determinó la existencia de fallas estructurales en la protección a la vida e integridad de la población desplazada

Con respecto al grave riesgo que enfrentan la vida y la integridad de la población desplazada, la Corte Constitucional señaló recientemente que:

> *"[L]as autoridades encargadas de proteger la vida y seguridad de los líderes y representantes de la población desplazada o de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario no otorgan a estos casos la prioridad que constitucionalmente ameritan, en respuesta a la gravedad del riesgo que pesa sobre ellos y sus familias dentro del contexto fáctico actual. Como consecuencia, surgen distintos tipos de fallas, tanto de carácter estructural, como en la implementación práctica del sistema de protección legalmente existente, así como en problemas –denunciados reiteradamente por los afectados- en la actitud misma de los funcionarios y entidades responsables de su seguridad, que no parecen responder apropiadamente al riesgo serio y extraordinario que estas personas afrontan. El resultado es que los líderes y representantes de la población desplazada o las personas desplazadas en riesgo no reciben las medidas de protección adecuadas y eficaces que su situación requiere – en otras palabras, se obstaculiza o impide el goce efectivo de los derechos a la vida y la integridad personal de estas personas y sus familias"*[99].

De acuerdo con la Corte Constitucional, existen falencias en el diseño de sistema de protección y en su implementación práctica. Entre las primeras se encuentran la desarticulación entre el Programa de Protección y el SNAIPD, la centralización del Programa de Protección en Bogotá, problemas de autosostenimiento de los beneficiarios de medidas de protección, desprotección de los miembros de la familia de las personas en riesgo y ausencia de un enfoque diferencial a favor de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional. En cuanto a la implementación del Programa, las falencias se refieren a la recepción y procesamiento oportuno de las solicitudes de protección, la coordinación interinstitucional, los estudios de riesgo, la conformación

[99] Corte Constitucional, Auto N° 200 de 2007, *Referencia: Sentencia T-025 de 2004 – Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

y el funcionamiento del CRER, la asignación e implementación de medidas de protección, informalidad y falta de claridad procedimental.

La Corte Constitucional constató *"que el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección, en el marco del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional existente en el campo del desplazamiento interno en el país y declarado en la sentencia T-025 de 2004"*[100].

En consecuencia, la Corte ordenó al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia el diseño de un Programa específico para la superación de las falencias de diseño e implementación, adoptar las medidas necesarias para que la presunción de riesgo *"sea aplicada a cada uno de los líderes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo que cumplan con sus condiciones de aplicación, para efectos de garantizar el cumplimiento de los deberes mínimos de las autoridades en relación con sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal"*[101].

Como efecto del fallo de la Corte, el Ministerio del Interior y Justicia propuso al CNAIPD la aprobación de Acuerdo 009 de 2007 *"Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar la coordinación y articulación entre el Programa de Protección a Población en situación de desplazamiento que lidera el Ministerio del Interior y de Justicia y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada"*. Dicho acuerdo, que fue aprobado el 26 de noviembre de 2007, dispone que las entidades públicas nacionales y territoriales que conforman el SNAPD deberán adoptar medidas para evidenciar y profundizar las acciones de coordinación y articulación con el Programa de Protección a Población en situación de desplazamiento a cargo del mismo Ministerio; realizar sesiones de trabajo con el fin de cumplir con la disposición anterior y adoptar nuevas acciones de coordinación

[100] *Ibídem.*
[101] *Ibídem.*

que permitan superar las falencias en el deber de protección de la vida e integridad de la población desplazada señaladas por la Corte; enviar a Acción Social un protocolo que deba efectuarse para garantizar a la persona protegida por el Programa de Protección que los miembros de su familia tendrán *"acceso a programas que garanticen el mínimo vital dentro de los parámetros fijados por los indicadores de goce de derechos adoptados por las entidades del SNAIPD en cumplimiento de la Sentencia T- 025 de 2004"*[102].

3.3.3 El gobierno ha adoptado medidas contrarias a los derechos a la vida y la integridad de la población desplazada

El Ministerio del Interior y de Justicia también puso a consideración del CNAIPD, en su sesión del 26 de noviembre de 2007, un proyecto de decreto *"Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 250 de febrero 7 de 2005 mediante el que 'se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones' "*. El Ministerio se comprometió a incorporar al texto del decreto las observaciones manifestadas durante la sesión del CNAIPD. Sin embargo, el proyecto de decreto contiene muchos de los elementos de la estrategia de consolidación de la política de *"seguridad democrática"* y de su *"Doctrina de Acción Integral"* que desconocen el principio de distinción reconocido por el derecho humanitario y el principio de imparcialidad que debe guiar la acción humanitaria[103].

A continuación se resumen los aspectos centrales de las nueve observaciones que la Comisión Colombiana de Juristas presentó al CNAIPD acerca del proyecto de decreto, que fueron entregadas por escrito al Ministerio del Interior y de Justicia[104]:

---

[102] Acuerdo N° 009 de 2007, *"Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar la coordinación y articulación entre el Programa de Protección a Población en situación de desplazamiento que lidera el Ministerio del Interior y de Justicia y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada"*.

[103] El Documento Conpes 3460 de 2007 *"Política de consolidación de la seguridad democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad"*, señala que uno de los objetivos estratégicos de dicha política es el desarrollo de *"la Doctrina de Acción Integral a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social, las acciones de las demás instituciones del Estado y de la sociedad civil"*. Según dicha política, *"la Doctrina de Acción Integral (DAI) se constituirá en la principal herramienta para establecer principios y protocolos de coordinación operacional entre el esfuerzo militar y el social"*.

[104] Comisión Colombiana de Juristas, "*Comentarios al texto del proyecto de decreto Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 250 de 2005 mediante el que 'se expide el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones'"*, mimeo, presentado al Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, noviembre 29 de 2007.

a. Las medidas de protección de la población desplazada deben ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario, que se encuentran en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los cuales integran el bloque de constitucionalidad.
b. Las medidas de prevención y protección deben formularse tomando en cuenta las recomendaciones de los órganos internacionales especializados en desplazamiento forzado.
c. La evaluación de los riesgos para la vida y la integridad de las personas desplazadas debe estar basada en la situación de violaciones a los derechos humanos y el conflicto armado que afectan a las comunidades de gran parte del territorio nacional y que están señaladas en la ley 387 de 1997. Por lo tanto, el decreto no debe complejizar aún más el proceso de evaluación al añadir criterios adicionales para determinar el riesgo extraordinario de las personas desplazadas, tales como *"específico e individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado"*.
d. El proyecto de decreto comprende algunas acciones que buscan el fortalecimiento la legitimidad del Estado y la generación de confianza entre este y la comunidad. La CCJ recuerda que acciones de apoyo gubernamental a las organizaciones de la población desplazada deben dirigirse a brindar garantías para el derecho a la participación de esta población, respetando su independencia, en los términos señalados por el artículo 30 de la ley 387 de 1997.
e. Las medidas enunciadas en el proyecto de decreto promueven explícitamente las instancias de participación entre la comunidad y las instituciones civiles, policivas y militares. En este sentido, la CCJ insiste en la obligación estatal de aplicar el principio de distinción entre civiles y combatientes.

   En el caso de las personas desplazadas, se trata de víctimas de violaciones a los derechos humanos y población civil, y como tales no deben ser involucradas en el conflicto armado. Por lo tanto, la participación, que es un derecho de las personas desplazadas debe contar con garantías para que estas puedan participar en las decisiones relacionadas con la política pública de atención al desplazamiento y con su integración en el lugar de asentamiento, retorno o reasentamiento.
f. El proyecto de decreto está enfocado en las amenazas y ataques de actores armados no estatales y omite las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario cometidas por agentes estatales que provocan desplazamientos y riesgo para la población desplazada.

La política de prevención y protección a la población desplazada debe abarcar los riesgos y desplazamientos causados por todas las partes del conflicto armado, incluidos los agentes estatales.

g. La obligación estatal de protección de la población desplazada comprende todas las etapas del desplazamiento forzado. Por lo tanto, el proyecto de decreto del Ministerio del Interior y de Justicia debe incorporar la prohibición expresa a las autoridades nacionales y territoriales y civiles y militares de promover retornos de la población desplazada bajo cualquier tipo de presión o coacción.

h. El proyecto de decreto hace referencia a medidas correspondientes a la fase de estabilización socioeconómica de las personas desplazadas en situación de *"riesgo extraordinario"*, concretamente bajo la alternativa de reasentamiento en otro lugar del país. Con relación este aspecto es necesario que el decreto indique claramente que dichas medidas garantizarán las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad de las soluciones duraderas, de conformidad con lo establecido por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

i. El proyecto de decreto no incluye medidas para prevenir el despojo de las tierras, que es una de las causas que subyacen al desplazamiento forzado en Colombia. Por lo tanto, es indispensable que el decreto incluya medidas de protección al derecho a la tierra de las comunidades campesinas y afrocolombianas y de los pueblos indígenas, al igual que acciones encaminadas a combatir la impunidad sobre las violaciones a los derechos humanos causantes del desplazamiento y sobre el delito de desplazamiento forzado.

3.4 El incremento de la asignación presupuestal para la atención al desplazamiento no se ha traducido en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada

Con respecto al presupuesto para la política de atención a la población desplazada, a través de la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional había ordenado que:

"a. "A más tardar el 31 de marzo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal

que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación.

b. *Dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia, el Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos establecido, deberán (i) redefinir las prioridades de esa política y (ii) diseñar las modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada"*[105].

La sentencia T-025 de 2004 ha tenido un impacto positivo sobre la asignación presupuestal para la política de atención a la población desplazada. De acuerdo con ACNUR, desde 2004 se ha presentado un mayor compromiso presupuestal, que de 2004 a 2007, ha sido 5,2 veces superior mayor al efectuado durante los cuatro años anteriores[106]. Sin embargo, por distintas razones que se expondrán a continuación, dicho incremento presupuestal no se ha expresado en un mejoramiento significativo de la situación de la población desplazada.

El Departamento Nacional de Planeación – DNP- estimó que para garantizar el mínimo de protección de los derechos de la población desplazada que está inscrita en el sistema de registro a diciembre de 2004, era necesario un esfuerzo presupuestal adicional de aproximadamente $4.7

[105] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 43.
[106] ACNUR, citado *supra* en Nota 2, pág. 414.

billones. De acuerdo con el Consejo Económico de Política Económica y Social –Conpes-, durante 2005 y 2006 se invirtieron en la atención a la población desplazada $1.3 billones y el estimativo del costo de dicha atención a partir del año 2007 es de $3.56 mil millones[107]. En la vigencia 2005, las entidades del SNAIPD asignaron $519.071 millones, y para la vigencia 2006 programaron en sus presupuestos $847.620 millones.

No obstante, el esfuerzo presupuestal realizado por el gobierno resulta aún insuficiente para responder a la magnitud y complejidad del fenómeno del desplazamiento, lo cual se puede explicar por varios factores. En primer lugar, el cálculo del esfuerzo presupuestal necesario para financiar la política pública en materia de desplazamiento se llevó a cabo sobre una subestimación de la magnitud del fenómeno. En segundo término esta estimación no consideró el conjunto de derechos vulnerados a las personas desplazadas, debido a que aún existen deficiencias en la información oficial, que fueron descritas en el apartado anterior, las cuales no permiten tener un conocimiento real de la magnitud del desplazamiento y de las características de la población desplazada, conocimiento sobre el cual se debería basar el cálculo del volumen de recursos presupuestales que se requiere para financiar todos los componentes de la política pública.

La Corte Constitucional ha recordado que no se ha solucionado la marcada discrepancia entre las dimensiones reales del fenómeno del desplazamiento y las cifras incluidas en el Registro Único de Población Desplazada de Acción Social y que *"consecuencia, la totalidad de la política pública para la atención del desplazamiento interno se encuentra formulada sobre presupuestos que no corresponden a la dimensión real del problema que se pretende atender"*[108]. En ese sentido, la Corte señaló *que "en la medida en que las autoridades no tengan información completa y veraz sobre las dimensiones del problema que pretenden atacar, sus actuaciones estarán diseñadas y formuladas sobre la base de estimaciones erróneas y, por ende, no tendrán plena efectividad para contrarrestar la crisis humanitaria generada por el desplazamiento"*[109].

---

[107] Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento Conpes 3400 Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*, Bogotá, D.C., 28 de Noviembre de 2005, págs. 12 y 13.

[108] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 25.

[109] *Ibídem.*

De la misma manera, la Contraloría General de la República y la Contraloría General de la Nación también han hecho cuestionamientos acerca de los problemas en la cuantificación de la magnitud del desplazamiento y su implicación en cálculo del presupuesto necesario para atender dicho fenómeno:

> *"En cuanto a la adecuación del esfuerzo presupuestal del gobierno nacional: la Contraloría General de la República ha elaborado un juicioso análisis que demuestra los problemas de ejecución y las dificultades del monto asignado para cubrir las necesidades reales de la población desplazada. Si se entra a considerar lo ya expuesto por este órgano de control en el sentido de que la cifra de desplazados que contempla el gobierno nacional con base en el Registro Único de Población Desplazada, que se encuentra muy por debajo de la realidad del desplazamiento y el nuevo escenario que plantea el acatamiento de la Sentencia C-278, que exige una considerablemente mayor erogación, los recursos asignados para la atención a la población desplazada aparecen como deficitarios.*
>
> *Lo anterior no excluye la responsabilidad en este punto de las entidades territoriales las cuales, pese a los pronunciamientos de esta entidad del Ministerio Público con base en el seguimiento que venimos haciendo desde el comienzo de esta administración, están muy lejos de cumplir con el esfuerzo que les exigen sus obligaciones de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad con el nivel central de la administración publica"*[110].

Adicionalmente, el cálculo del esfuerzo presupuestal no ha incluido la totalidad de aspectos de la política pública de atención a la población desplazada, ya que ha excluido algunos rubros correspondientes a las soluciones duraderas. También han sido excluidos de esta estimación algunos rubros de la atención diferenciada por etnia, tales como la titulación colectiva y de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos.

[110] Procuraduría General de la Nación, *"Décimo primer informe de la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional en cumplimiento a lo dispuesto en el auto del 26 de junio de 2007, sobre la obligación del Gobierno de implementar indicadores que midan el goce efectivo de derechos de la población desplazada"*, mimeo, pág. 29.

Dos importantes factores impiden que el incremento de recursos presupuestales haya tenido un impacto significativo en el goce de los derechos de la población desplazada y en la superación del estado de cosas inconstitucional. El primer factor es la subestimación de la magnitud del desplazamiento forzado por parte del Estado. El segundo es la resistencia por parte del gobierno a reconocer que dicho fenómeno es manifestación de una profunda crisis de derechos humanos y que las personas desplazadas deben ser asistidas como corresponde a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Por último, es necesario subrayar que la totalidad de los recursos presupuestales reportados por el gobierno para atender el desplazamiento no corresponde a programas específicos para la población desplazada, ya que han sido reportados recursos destinados a otros sectores poblaciones. En realidad, la política del gobierno consiste en llevar a cabo la asistencia de las víctimas del desplazamiento a través de los programas regulares de asistencia social dirigidos a grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad, como es el caso de la educación y la salud, y en otras iniciativas dirigidas a combatir la pobreza, como la Red Juntos, la Red de Seguridad Alimentaria y el programa de Familias en Acción, y, lo que es aún más preocupante, en programas diseñados para la reinserción de personas desmovilizadas de grupos paramilitares. De hecho, para la vigencia 2006 los recursos para la población desplazada comprendieron proyectos con la leyenda *"atención a la población desplazada -APD-"*, pero en realidad no todos correspondían a proyectos específicos para las víctimas del desplazamiento[111].

---

[111] El documento Conpes 3400 de 2006 Consejo Nacional de Política Económica y Social, • *Distribución del presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2006*" indica que el Consejo de Ministros aprobó identificar los proyectos con la leyenda *"atención a la población desplazada- APD"*. Dicho documento señala que el esfuerzo presupuestal del orden nacional destinado a atender ala población desplazada durante la vigencia 2006 se clasificó en tres tipos de proyectos en el presupuesto exclusivos para atención de la población desplazada: a) "*Proyectos en el presupuesto exclusivos para atención de la población desplazada",* que corresponde a *p*rogramas del nivel nacional, incluidos en el presupuesto de Inversión del 2006, donde se destinan el 100% de los recursos para la atención de la población desplazada; b) *Proyectos regulares con un porcentaje de destinación específica para atención de la población desplazada*, que corresponden a programas de nivel nacional que en sus actividades regulares destinan un porcentaje de sus recursos para la atención de PD y c) *Proyectos específicos para atención de la población desplazada,* que corresponden a programas de nivel nacional que dentro de sus actividades regulares destinan un porcentaje de sus recursos para la atención de la población desplazada, pero que el monto de los recursos de inversión y la necesidad de control en la ejecución ameritan la creación de un proyecto.

Por otra parte el escaso compromiso presupuestal de los municipios y departamentos con la política de atención a la población desplazada sigue sin resolverse. Según la Contraloría General de la Nación:

> *"De acuerdo con la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, los recursos invertidos por los entes territoriales durante 2005, fueron en su gran mayoría para los programas de educación y salud (73.3%) financiados principalmente por el Sistema General de Participaciones, lo que indica que el esfuerzo propio de los entes territoriales dirigido a los programas de atención a la población desplazada es bajo y depende de las transferencias del nivel central.*
>
> *En el caso de los programas de vivienda y generación de ingresos, ésta situación es preocupante, pues requieren una contrapartida del ente territorial para ejecución efectiva de los proyectos, que en el caso de contar con estos recursos, posponen o impiden el goce efectivo del derecho"*[112].

3.5 El gobierno ha concentrado sus esfuerzos en el diseño de indicadores que le permitirían alegar la supuesta superación de la condición de persona desplazada

En el proceso de reglamentación de la ley 387 de 1997 el gobierno ha introducido disposiciones tendientes a facilitar la exclusión de las personas desplazadas del registro oficial, a fin de suspenderles los beneficios señalados en la ley 387 de 1997[113].

En la dirección señalada, el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada asignó a la Red de Solidaridad y al DNP el diseño de *"indicadores de satisfacción de necesidades que permitan establecer que se produjo la estabilización socioeconómica y la cesación de la condición de desplazado"*[114]. El Plan también dispuso *que "[l]a Red de Solidaridad*

[112] Contraloría General de la República, citado *supra* en Nota 47.

[113] El artículo 3 del Decreto N° 2569 de *2000 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones* el gobierno nacional estableció que "la condición de desplazado y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre el que alega ser desplazado, cuando se presente" el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento; la exclusión del Registro Único de Población Desplazada; y por solicitud del interesado.

[114] Decreto 250 de 2005, citado *supra* en Nota 55, pág. 26.

y los Comités Territoriales evaluarán cada seis meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómica de los desplazados que hayan retornado o que hayan sido reubicados"[115]. El propósito explicito de estas medidas era determinar la cesación de la condición de desplazado, la exclusión del Registro Único de Población Desplazada y consecuentemente la pérdida de los beneficios de la ley 387 de 1997.

Con un propósito diferente al del gobierno, en el proceso de la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional había ordenado el diseño de indicadores, para ser aplicados en la medición del goce efectivo de los derechos de la población desplazada y los progresos hacia la superación del estado de cosas inconstitucional. Sin embargo, las órdenes de la Corte en materia de indicadores no estuvieron basadas en la existencia de parámetros de derechos humanos y derecho humanitario contenidos en los instrumentos internacionales de protección.

En consecuencia, las entidades del SNAIPD han invertido esfuerzos exagerados en la formulación de los indicadores, pero en dicha actividad no han observado los parámetros de derechos humanos establecidos en instrumentos internacionales tales como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. En efecto, el 14 de marzo de 2007, el gobierno presentó a la Corte Constitucional un conjunto de 12 indicadores, inadecuadamente llamados de *"goce efectivo de derechos"*, 16 indicadores complementarios y 35 indicadores sectoriales[116]. Los indicadores, que fueron objeto de modificaciones por parte del SNAIPD y nuevamente remitidos a la Corte en abril de 2007, corresponden a los temas de vivienda; salud; educación; alimentación; generación de ingresos; identidad; vida, integridad, libertad y seguridad personales; participación y reparación. Estos indicadores no se ajustan a los parámetros establecidos en los instrumentos de derechos humanos:

a. Los indicadores relativos a la vivienda se enfocan en la habitación legal del predio y en el acceso a subsidios, desconociendo los parámetros establecidos en la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho

[115] *Ibídem*, pág. 26.
[116] Acción Social, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior y de Justicia, *"Batería de indicadores de goce efectivo de derechos, complementarios y sectoriales revisada, marzo 14 de 2007"*.

a una vivienda adecuada, que comprenden la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar y adecuación cultural[117].

b. Los indicadores relativos a la salud se limitan al acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud mediante la afiliación, comprendiendo asistencia psicosocial, planes de vacunación infantil, servicios de control prenatal y programas de salud sexual y reproductiva. Sin embrago, estos indicadores no toman en cuenta aspectos críticos de la calidad y la aceptabilidad de la atención en salud a la población desplazada, tales como el acceso a medicamentos, a consulta especializada y a exámenes clínicos.

   Estos indicadores tampoco consideran la recomendación formulada por el Representante Especial en cuanto a la adopción de medidas especiales que tengan en cuenta las necesidades de salud y asistencia de los ancianos desplazados, en particular quienes están a cargo de niños y niñas.

c. Los indicadores relativos a la educación miden la oferta estatal pero no la demanda total de la población desplazada. Estos se basan en la medición de la asistencia regular al sistema educativo de niñas, niños y adolescentes desplazados menores de 18 años. Estos indicadores no contemplan las responsabilidades del Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación señaladas por la ley 387 de 1997[118]. Tampoco fueron incluidos los aspectos relativos al acceso y la accesibilidad a la educación, ni criterios de adaptabilidad y permanencia de las personas desplazadas en sistema educativo, tales como calendarios escolares y horarios flexibles, costos educativos (uniformes, libros, útiles escolares, transporte y apoyo alimentario), asistencia psicosocial y medidas contra la discriminación en la escuela.

   Adicionalmente, al igual que la política sectorial, estos indicadores ignoraron las recomendaciones al gobierno de la Relatora especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, en particular sobre la urgencia de garantizar la gratuidad de la educación a toda

[117] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. (Artículo 11), 6° período de sesiones, doc. E/1991/23. 1991.

[118] El numeral 10 del artículo 19 de la ley 387 de 1997 ordena que *"[e]l Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno"*.

la población desplazada en edad escolar y la desvinculación de las escuelas del conflicto armado para *"promover la reconstrucción de un proyecto de vida para la niñez y la juventud desplazada"*[119].

d. Los indicadores relativos a la alimentación se concentran en la disponibilidad suficiente de alimentos para las familias desplazadas y en otros aspectos relacionados con el cuidado infantil, el complemento alimentario para madres gestantes y lactantes y para adultos mayores, el acceso a la asistencia humanitaria y a programas de apoyo alimentario en caso de retorno o reasentamiento. No obstante, está excluida la provisión de agua potable a las personas desplazadas, que se encuentra contemplada en el Principio Rector de los Desplazamientos Internos Nº 9.

   Resulta altamente preocupante que los indicadores relativos a la alimentación puedan constituirse en un factor regresivo, al agregar un procedimiento adicional, no previsto en la ley, para el acceso a la atención inmediata, que consiste en la remisión de las familias desplazadas a los programas por parte del Ministerio Público.

e. Los indicadores relativos a la generación de ingresos se enfocan en el acceso a trabajo remunerado, a otra fuente de ingresos de las familias desplazadas, a los programas de generación de ingresos y capacitación laboral, al igual que en la cobertura del programa de protección social para adultos mayores. En este derecho, los indicadores no mencionan las condiciones laborales en las que las personas desplazadas generarían el sostenimiento familiar.

   En todo caso, las condiciones de trabajo para la población desplazada deben establecerse y evaluarse de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y con los parámetros de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, relativas al acceso a una ocupación productiva justamente remunerada y ejercida en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana, lo cual hace necesario aplicar criterios tales como una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, y la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres[120].

---

[119] Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski. Adición. Misión a Colombia, 1° al 10 de Octubre de 2003*, 60 período de sesiones, E/CN.4/2004/45/Add.2, 17 de febrero de 2004.

[120] Organización Internacional del Trabajo, *Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*, 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, junio de 1998.

f. Los indicadores relativos a la identidad se refieren a la posesión de documentos de identificación por parte de las personas de las familias desplazadas. En este caso el gobierno incluyó en estos indicadores el conjunto de los documentos de identidad (cédula de ciudadanía, tarjeta de identidad y registro civil), al igual que la expedición de libreta militar, lo cual representa un avance para la población desplazada, puesto que este último documento resulta fundamental para que los hombres puedan acceder a empleos formales y para evitar su reclutamiento en el servicio militar obligatorio.

g. Los indicadores relativos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales buscan medir la *"minimización del riesgo extraordinario"* con base en aspectos como la evaluación de las condiciones de seguridad para la estabilización; el acceso a los servicios de seguridad del Estado en el lugar de retorno o reubicación; el acceso a las medidas de protección por parte de los líderes de comunidades desplazadas; la presencia de la Fuerza Pública; y el acompañamiento al retorno de comunidades indígenas bajo esquemas diferenciados.

   Es muy preocupante que los indicadores se ocupen de la *"minimización del riesgo extraordinario"*, pues parecería que existe la aceptación por parte del Estado de que las personas desplazadas deben vivir en condiciones de *"riesgo ordinario"*.

   Estos indicadores para la vida y la integridad no se ajustan al contenido de los Principios Rectores de los desplazamientos internos, en particular de los Principios relativos a la protección contra los desplazamientos y relativos a la protección durante el desplazamiento. En este sentido, estos indicadores deberían incluir aspectos relacionados con el acceso y los resultados de las medidas de protección de las comunidades en riesgo de desplazamiento y las personas desplazadas contra amenazas y ataques directos o indiscriminados, la privación de alimentos y bienes esenciales, y toda forma de involucramiento en el conflicto armado para facilitar o impedir operaciones militares, incluido el reclutamiento directo e indirecto de la niñez.

   Por otro lado, estos indicadores deben comprender aspectos relativos a la protección contra todos los actos destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos, tales como los señalamientos y las amenazas proferidas por funcionarios públicos.

   Además, la presencia de la Fuerza Pública en los lugares donde se asienta la población desplazada no representa un elemento indicativo

de protección de la vida y la integridad, ya que frecuentemente dicha presencia militar tiene el objetivo de involucrar a los civiles en actividades relacionadas con el conflicto armado y se traduce en la comisión de graves infracciones al derecho humanitario basadas en el desconocimiento del principio de distinción por parte de la misma Fuerza Pública, con el consecuente incremento del riesgo para la vida, la integridad y libertad de la población civil.

En la formulación de estos indicadores deberían ser tomadas en cuenta las recomendaciones formuladas por el Representante Especial relativas a la prevención del desplazamiento y a las causas persistentes y múltiples del desplazamiento, al igual que las observaciones y recomendaciones formuladas por la oficina de ACNUR en Colombia. En ese sentido deberían contemplar la cobertura y efectividad de la justicia sobre el delito de desplazamiento forzado y la protección de las tierras y el territorio de las comunidades rurales en riesgo de desplazamiento.

Por lo tanto, los indicadores relativos a los derechos a la vida y la integridad personal deben medir las medidas y resultados en aspectos estructurales, tales como el desmantelamiento efectivo de los grupos paramilitares; el rompimiento de los nexos existentes entre la Fuerza Pública y los grupos paramilitares; la desvinculación e investigación judicial independiente para los miembros de la Fuerza Pública que hayan violado los derechos humanos y las garantías y protección para los derechos de las comunidades, con inclusión del respeto por las formas de resistencia civil que estas decidan adoptar.

h. Los indicadores sobre participación e integración local se formularon de manera integrada y se refieren a la representación en el escenario de los Comités Municipales y Departamentales de atención a la población desplazada. No obstante, estos indicadores no contemplan medidas tales como el acceso oportuno a la información relativa a la agenda de los Comités, el acceso a los proyectos de políticas o la inclusión de las propuestas de las organizaciones en los planes de atención., que resultan indispensables para garantizar la participación de las organizaciones de la población desplazada en las decisiones que les conciernen. Estos indicadores tampoco contemplan medidas para garantizar la participación de las mujeres en situación de desplazamiento.

Para el caso específico de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas, esto indicadores deben tomar en cuenta el derecho fundamental a la consulta previa, establecido en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes,

en caso de proyectos que afectan el territorio de estas comunidades y pueblos y de la adopción de normas y políticas relativas a sus derechos humanos.

i. Los indicadores propuestos para la reparación se limitan al acceso de las personas que lo solicitan a mecanismos de justicia, restitución y protección de bienes, pero omitieron el derecho a la restitución de los bienes muebles e inmuebles, independientemente de la decisión que tomen las víctimas de retornar a sus lugares de origen.

   En términos generales, los indicadores propuestos por el Gobierno están diseñados sobre la base de población desplazada que se encuentra registrada y que puede acceder a los programas de asistencia social, pero no para determinar el goce de los derechos del total de esta población. Además, estos indicadores fueron formulados con base en algunos aspectos socio-económicos más que en garantías para los derechos humanos, lo cual se refleja en la exclusión, entre otros, del derecho a la reparación como parte indispensable de las soluciones duraderas, puesto que *"[e]l Gobierno considera que la estabilización social y económica de la población no depende de que se alcance la verdad, la justicia y la reparación"*[121]. De esta manera, el gobierno pretende simplificar las soluciones duraderas y la superación de la condición de víctima del desplazamiento a un componente socioeconómico. Este énfasis en el acceso a programas destinados a sectores poblacionales vulnerables ignora que el desplazamiento forzado es un delito, un crimen de lesa humanidad, y constituye una múltiple violación a los derechos humanos y, en consecuencia, pasa por alto la obligación estatal de implementar una política específica para proteger a la población desplazada, la cual se encuentra en condiciones especiales de vulnerabilidad.

3.6 El Congreso de la República aprobó una ley que declaró el año de los derechos de las personas desplazadas, pero que contiene aspectos contrarios a los derechos de esta población

En el mes de diciembre de 2007 fue aprobado el proyecto de ley *"por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el*

[121] Acción Social, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior y de Justicia, citado *supra* en Nota 119.

2008 como el año por la realización de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones"[122].

El proyecto de ley texto aprobado, que a la fecha de cierre del presente informe no había sido objeto de sanción por parte del gobierno, contempla la adopción de medidas coincidentes con las dispuestas en la ley 387 de 1997 y con algunas órdenes de la sentencia T-025 de 2004, en temas relativos a las obligaciones de los alcaldes y gobernadores; la coordinación del CNAIPD y el Ministerio del Interior y de Justicia con los Comités municipales, distritales y departamentales de atención a la población desplazada; la evaluación del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, mediante la aplicación de indicadores, la rendición de cuentas y la adopción de los correctivos que resulten necesarios.

Sin embargo, el texto aprobado también incluye algunos aspectos que pueden resultar contrarios a los derechos de las víctimas. Por ejemplo, en su artículo Nº 5 que ordena al SNAIPD *"buscar el compromiso del sector privado para que fomente el sentido social del mismo con las víctimas del desplazamiento"* y *"la vinculación activa del sector empresarial colombiano compartiendo la responsabilidad con el Estado, en el acompañamiento de la solución del desplazamiento, en la transferencia de conocimiento y tecnología, en el fortalecimiento de las unidades económicas existentes, en la capacitación para la creación de actividades productivas, de puestos de trabajo y en general en las actividades tanto rurales como urbanas, según las habilidades y competencias de las personas desplazadas, que contribuyan con la estabilización socioeconómica de las mismas"*.

Esta disposición podría contribuir al empleo y la generación de ingresos para las familias desplazadas. Sin embargo, la ley deja abierta la posibilidad de que el Estado se desentienda de sus obligaciones de reparar a las víctimas del desplazamiento.

Además, al no tener en cuenta los parámetros de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, dicha disposición permite que las personas desplazadas, quienes han sido despojadas de todos sus medios de vida, puedan ser sometidas a las precarias condiciones

[122] Proyecto de ley N° 173/06 Senado, 307/07 Cámara.

de contratación laboral que ofrecen muchas empresas privadas, convirtiéndose de esta manera en mano de obra de bajo costo al servicio de los paramilitares, en los proyectos agroindustriales implementados en las tierras usurpadas, como de hecho está ocurriendo en la actualidad.

En el artículo 7, el texto autoriza a los alcaldes municipales a realizar inversiones en vivienda de interés social en otros municipios, con la condición de que estén dirigidas al retorno de las personas desplazadas. Esta medida podría ser favorable, si el Estado garantiza la condición de voluntariedad establecida en los Principios Rectores de los desplazamientos internos relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración local.

En dicho artículo, el texto hizo caso omiso de medidas para garantizar el derecho que tienen las personas desplazadas a la restitución de sus viviendas y de su patrimonio, independientemente de la decisión de retornar.

Por otra parte, el texto aprobado por el Congreso no incluyó medidas para garantizar los derechos de las víctimas a la justicia y a la restitución de sus tierras y de las viviendas usurpadas por los responsables de su desplazamiento, lo cual es muy cuestionable, especialmente cuando las negociaciones con los grupos paramilitares no han garantizado la justicia ni la devolución de los bienes usurpados por estos grupos a las víctimas del desplazamiento.

Este proyecto de ley parece tener la intención de reforzar la ley 387 de 1997 y la sentencia T-025 de 2004. No obstante, considerando que el problema central es la falta de una auténtica decisión para implementar el marco jurídico y la jurisprudencia en materia de garantía y protección de los derechos de la población desplazada producida en los últimos diez años, no es clara la manera como esta nueva ley incidirá para impulsar la voluntad política del Estado para cumplir con sus obligaciones en materia de desplazamiento forzado.

3.7 El gobierno no ha cumplido sus obligaciones legales de atención a la población desplazada ni la sentencia T-025 de 2004

Al analizar el estado de aplicación de la recomendación del Representante Especial con respecto a la aplicación de la ley 387 de 1997 y el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, se puede concluir que:

3.7.1 La formulación e implementación de la política han estado impulsadas por la exigencia de la Corte Constitucional en el cumplimiento de las disposiciones de la sentencia T-025 de 2004. No obstante, la respuesta gubernamental a dicha sentencia ha sido incompleta, fragmentaria y muchas veces adversa a los derechos humanos de las personas desplazadas reconocidos en dicha sentencia.

3.7.2 Los procesos de formulación de la política pública y de asignación presupuestal para la misma no ha estado basados en la magnitud real del desplazamiento ni en la compleja gravedad de la vulneración de los derechos de la población desplazada.

3.7.3 La asignación presupuestal para la política pública se ha incrementado. Sin embargo, el incremento presupuestal es aún insuficiente, ya que se calculó sobre la base de una subestimación de la magnitud del fenómeno y de un conocimiento parcial de los derechos de las personas desplazadas.

3.7.4 Las falencias en los sistemas de información continúan obstaculizando una protección adecuada de los derechos de las personas desplazadas, debido a que no se conocen las características de dicha población ni de los grupos más vulnerables dentro de esta.

3.7.5 A pesar de que el texto del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada enuncia unos principios orientadores basados en los derechos humanos y en un enfoque restitutivo, gran parte de las medidas adoptadas por el gobierno carecen de enfoque de derechos humanos y no reconoce que las personas desplazadas tiene la condición de víctimas de violaciones de derechos humanos.

3.7.6 La política de prevención del desplazamiento y de protección de los derechos de las personas desplazadas continúa teniendo un énfasis en medidas la política de "seguridad democrática", que tiene por objetivo fortalecer la "acción antiterrorista" de la Fuerza Pública, que es contraria a los derechos humanos y a las normas del derecho humanitario que protegen a la población civil.

Acerca de esté enfoque de la política pública ACNUR ha advertido que *"[a] pesar de la existencia de diversas líneas de acción y diversos*

componentes en la política de prevención del desplazamiento forzado, ésta parece enfatizar en las actividades de la Fuerza Pública, el incremento del pie fuerza y el desarrollo de operaciones militares, para recuperar el control del territorio nacional en el marco de la política de seguridad democrática"[123].

Ya que las acciones de la política de *"seguridad democrática"* carecen de un enfoque de derechos humanos y no están dirigidas a las causas del desplazamiento ponen en riesgo a la población civil. En ese sentido, Acnur ha alertado sobre el aumento del riesgo de desplazamiento en el marco de las operaciones militares, especialmente cuando no se prevén los efectos de las operaciones militares, se afecta el principio de distinción, se realizan controles alimentarios por la fuerza pública y *"se confunde la acción humanitaria desarrollada por el Estado con la acción militar"*[124].

3.7.7 El Gobierno no ha adoptado medidas para garantizar los derechos económicos y sociales de la población desplazada. En su lugar, el Gobierno ha profundizado su política de incluir la asistencia de la población desplazada en programas destinados a combatir la pobreza tales como la Red Juntos, Familias en Acción[125] y la Red de Seguridad Alimentaria -ReSA-[126].

Lo mismo puede decirse del derecho a la educación, acerca de lo cual la Procuraduría General de la Nación ha concluido que las estrategias y mecanismos del Ministerio de Educación tampoco son específicos para atender a la población desplazada[127].

---

[123] Acnur, citado *supra* en Nota 2, pág. 209.

[124] *Ibídem*, págs. 210 a 213.

[125] *Familias en Acción* es una iniciativa del gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición a los niños menores de siete años y un subsidio escolar a los niños entre 7 y 18 años que pertenezcan a las familias del nivel 1 del SISBEN.

[126] De acuerdo con Acción Social, la *Red de Seguridad Alimentaria* –ReSA es *"un programa sociocultural que tiene como objetivo impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras"*. Los componentes del programa incluyen actividades de difusión y motivación para el *"Cambio de Actitud"*; entrega de semillas, material vegetativo y especies menores para la implementación de la unidad productiva de alimentos; y Seguimiento y operatividad.

[127] Procuraduría General de la Nación, *"Informe de resultado del ejercicio de seguimiento y control preventivos sobre la garantía del derecho a la educación de la población desplazada"*, julio de 2007, pág. 77.

3.7.8 El gobierno continúa promoviendo la inclusión de las víctimas del desplazamiento en programas destinados a la reinserción de personas provenientes de los grupos paramilitares.

La Procuraduría General de la Nación ha encontrado que las estrategias y mecanismos para garantizar el derecho a la educación de la población desplazada están diseñados para la *"población víctima del conflicto"* –desvinculados de los grupos armados y personas desplazadas[128]. Este organismo de control ha sido enfático al señalar que *"[l]a confusión entre víctimas y victimarios no es aceptable (...) y menos aún sin un proyecto serio y responsable que genere las condiciones para que esos grupos puedan convivir sin peligro y sin que se agrave el dolor de las víctimas, lo cual las sometería a una doble victimización (...)"*[129].

A pesar de las advertencias de la Procuraduría y de las ONG de derechos humanos, el gobierno ha reforzado su estrategia de reconciliación forzada. En la sección del presente reporte dedicada a las recomendaciones relativas a la restitución de las tierras, se expone la forma de aplicación que ha tenido el decreto 4488 de 2005[130], que es complementario del decreto 4760 de 2005[131], y que crea un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de los *"desmovilizados"*, en forma individual o colectiva, en el marco del proceso adelantado por el gobierno. Dicho programa incluye a campesinos sin tierra y personas desplazadas, pero a condición de que se asocien con *"desmovilizados"* para implementar proyectos agropecuarios de carácter comercial.

3.7.9 El gobierno ha proferido una serie de actos administrativos que buscan el compromiso de las autoridades nacionales y territoriales que conforman el SNAPID. Sin embargo, esto no se ha traducido en un mayor compromiso de los entes territoriales ni en una mejor coordinación de las acciones de respuesta de dicho sistema.

Han transcurrido cuatro años desde que fuera declarado por la Corte Constitucional el estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos de la población desplazada. Durante 2007, el gobierno

---

[128] *Ibídem*, pág. 77.
[129] *Ibídem*, pág. 78.
[130] Decreto N° 4488 del 05 de diciembre de 2005 *Por medio del cual se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil.*
[131] Decreto N° 4760 del 30 de diciembre de 2005 *Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 975 de 2005*, parágrafo 3 del artículo 12.

dio prelación a la formulación de los indicadores, descuidando el cumplimiento de las otras órdenes directamente relacionadas con el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada, a tal punto que los indicadores parecieran haberse constituido en un fin y no un instrumento de la política pública.

Sin embargo, dichos indicadores no respetan los estándares de derechos humanos, buscan demostrar la cesación de la condición de víctima del desplazamiento y en algunos casos pretenden crear obstáculos adicionales para el acceso a los programas de atención.

En el período de este informe el gobierno no ha adoptado las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos por parte de las víctimas del desplazamiento y la superación del estado de cosas inconstitucional[132].

Para enfrentar las deficiencias enumeradas, el Estado debe considerar seriamente las recomendaciones internacionales, que buscan la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en el diseño e implementación de la política pública de atención al desplazamiento.

[132] La Corte Constitucional, a través del Auto 206 de 13 de agosto de 2007 dispuso dar curso a un incidente de desacato interpuesto como consecuencia del incumplimiento de las órdenes impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno establecidas en el fallo de tutela T-025 de 2004.

Capítulo 4.

El Estado carece de una política de prevención de las causas de desplazamiento forzado

Foto: Diego Peña

El Representante Especial estudió el aspecto relativo a la protección contra el desplazamiento y manifestó preocupación, entre otros aspectos, por la impunidad sobre el delito de desplazamiento y al igual que por el funcionamiento y resultados del Sistema de Alertas Tempranas –SAT- y su dependencia de la instancia gubernamental del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas –CIAT-. Sobre el tema de prevención, el Representante recomendó:

"a. Adoptar una noción más amplia de la "protección de civiles" o "protección de las comunidades de riesgo" como criterio para evaluar el riesgo potencial.

b. Incluir a la Defensoría, como principal autor de los informes de riesgo en las deliberaciones del CIAT sobre las recomendaciones relativas a la alerta temprana;

c. Mejorar la respuesta a los informes de alerta temprana para que se pueda actuar y se liberen los fondos sin que se requiera una medida de alerta temprana propiamente dicha;

d. Enfoque participativo y consultas con las poblaciones interesadas en cuanto a lo que éstas consideran los mejores medios de protección"[133].

El Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada planteó acciones de prevención, tales como acompañamiento humanitario a las comunidades en riesgo, las acciones institucionales de la Defensoría del Pueblo, el fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas y la protección de bienes de la población desplazada[134]. Sin embargo, como se ha señalado en este informe, el Gobierno ha priorizado la realización de acciones militares de *"afianzamiento del control territorial por parte de la fuerza pública y mejoramiento de los*

[133] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 75.
[134] Decreto No 250 de 2005, citado *supra* en Nota 55, pág. 6 y 7.

mecanismos operativos establecidos para responder oportunamente a los informes de riesgo"[135], que consisten en operaciones militares contra objetivos contrainsurgentes, en cuyo desarrollo se afecta a la población civil, en claro desconocimiento del principio de distinción reconocido en las normas del Derecho Internacional Humanitario.

A continuación se analiza el cumplimiento de la recomendación del Representante Especial en cada uno de sus aspectos:

4.1 La función preventiva del SAT se encuentra distorsionada como consecuencia de su falta de independencia

Con respecto a las falencias del SAT, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha advertido que:

> *"Persisten deficiencias en la evaluación del riesgo e ineficiencia en las respuestas por parte del CIAT, y continúan sin establecerse sanciones concretas para los casos de no acatamiento de las alertas tempranas.*
>
> *Por su parte, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo sigue dependiendo casi en su totalidad de la cooperación internacional. También se observa una ausencia de enfoque preventivo dentro de la política de atención a la población desplazada en el marco de las operaciones adelantadas por la fuerza pública. Es importante que el Estado realice mayores esfuerzos para prevenir el desplazamiento de los pueblos indígenas y afrocolombianos, particularmente en Chocó, Guaviare y Nariño"*[136].

En el tiempo transcurrido desde la visita de Representante Especial a Colombia, el SAT no ha resuelto los problemas que afectan su funcionamiento y efectividad, ni ha logrado funcionar como una instancia independiente del gobierno. Entre enero y noviembre de 2007, la Defensoría del Pueblo registró 80 situaciones de riesgo de desplazamiento forzado, que correspondieron a 33 informes de riesgo y 47 notas de seguimiento,

[135] *Ibídem,* pág. 7.

[136] Naciones Unidas, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, cuarto período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/48, 5 de marzo de 2007, párr. 9.

que fueron remitidas al Ministerio del Interior y de Justicia, dependencia del gobierno que tiene a su cargo la Secretaría Técnica del CIAT.

Como resultado de las decisiones tomadas por el CIAT, solamente 13 de los 33 informes de riesgo fueron calificados como Alertas Tempranas. En materia de seguimiento, se mantuvieron 21 casos como Alertas Tempranas. Posteriormente el CIAT decidió que solamente tres de las situaciones reportadas en los 33 informes de riesgo ameritaban la calificación de Alertas Tempranas.

Estos datos muestran que el poder decisión sobre las alertas tempranas continúa en cabeza del gobierno, quien en definitiva decide acerca de las alertas tempranas y las acciones a tomar. Además, en varios casos, la declaratoria de alerta temprana no previno las violaciones a los derechos humanos ni el desplazamiento forzado, como por ejemplo en los casos de El Charco y La Tola (Nariño), al igual que en Buenaventura (Valle), casos reseñados en este informe[137].

4.2 La política de "seguridad democrática" es contraria a la obligación estatal de protección contra el desplazamiento forzado

Como se ha podido observar en esta sección del informe, la prevención del desplazamiento es uno de los vacíos más notables de la política pública para el desplazamiento, puesto que no existe una política específica dirigida a prevenir las causas del desplazamiento, basada en el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano con respecto a los derechos humanos y el derecho humanitario. Por el contrario, muchas de las medidas que el Gobierno denomina *"política de prevención del desplazamiento"* corresponden a la estrategia de *"consolidación de la seguridad democrática"*, que está basada en acciones militares que desconocen el principio de distinción entre civiles y combatientes y supeditan las acciones sociales y humanitarias al imperativo militar.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha advertido la ausencia de un enfoque de prevención en la política pública de atención a la población

[137] Defensoría del Pueblo, Respuesta al derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, Of. N° 402501/0075, Noviembre 26 de 2007.

desplazada, en particular en *"las operaciones adelantadas por la Fuerza Pública que pueden generar desplazamiento poblacional"*[138].

Señala la Corte que:

> "*Se echa de menos la existencia de esfuerzos estatales encaminados a prevenir el desplazamiento interno en tales situaciones específicas, es decir, a atacar las causas específicas que le dan origen en cada caso particular desde antes de que se produzca el desplazamiento mismo.*
>
> *(...) Una de las manifestaciones más preocupantes de la ausencia de un enfoque preventivo tiene lugar en el ámbito de las operaciones legítimamente adelantadas por las autoridades, sean estas las actuaciones de las fuerzas militares o de policía y de los organismos de seguridad del Estado cuando le hacen frente a las conductas delictivas realizadas por los grupos armados, o cuando se adelantan procesos de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos en lugares donde habitan personas que se ven avocadas a desplazarse"*[139].

Con relación al SAT observa la Corte que:

> *"[S]egún los informes aportados por la Procuraduría General de la Nación, el sistema de alertas tempranas que permite detectar con antelación casos de potencial desplazamiento poblacional no ha tenido, hasta la fecha, un funcionamiento adecuado. Dicha situación se explica, en parte, por la ausencia de coordinación efectiva del sistema, y en ella sobresale la falta de armonización entre las actuaciones del sistema de alertas tempranas, por una parte, y la provisión de protección y de los demás componentes de la asistencia a la que haya lugar, por otra. En tal sentido, es necesario que las autoridades competentes, concretamente Acción Social y el Ministerio de Defensa Nacional, informen con todo detalle sobre los avances registrados en esta área, las acciones correctivas que han emprendido para solventar las disfunciones del sistema, y las acciones tendientes a fortalecer el componente de coordinación*

[138] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 25.
[139] *Ibídem*.

entre el sistema de alertas tempranas, la protección y la provisión de asistencia a la población afectada por hechos de violencia"[140].

A pesar de las observaciones mencionadas, sigue sin implementarse una política enfocada específicamente en la prevención de las causas del desplazamiento forzado, es decir en la violaciones a los derechos humanos, las infracciones al derecho humanitario y la usurpación de las tierras. Este en la prevención de las causas del desplazamiento explica que el volumen promedio anual de personas desplazadas se haya mantenido, como se ha señalado en este informe.

La falta de una política específica de prevención del desplazamiento y su suplantación por la política de "*seguridad democrática"* son evidentes en el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010, que contempla entre sus objetivos *"[u]na Política de defensa y seguridad democrática que comprenda acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, solucionar el flagelo del desplazamiento de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos, procurar la reconciliación, vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global y diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz"*[141].

En la misma dirección, el Programa de Inversión del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a la política de *"seguridad democrática"* hace explícita la orientación contraria a los derechos humanos y el derecho humanitario del mencionado Plan. Este Programa de Inversión comprende un *"componente social"*, que responde a la *"Doctrina de Acción Integral"*, expuesta en el documento Conpes 3460 de febrero de 2000[142], que consiste en la utilización de acciones sociales y humanitarias, muchas de ellas a cargo de Acción Social, en función de las acciones militares de la fuerza pública y permiten la participación de la fuerza pública en tareas de distribución de asistencia humanitaria y la prestación de servicios sociales.

---

[140] *Ibídem*.

[141] Ley 1151 de 2007 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010"*.

[142] Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación –DNP-, *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las capacidades del Sector Defensa y Seguridad*, Documento Conpes 3460, 26 de febrero de 2007.

Entre las causas de los desplazamientos forzados en este período se encuentran las fumigaciones aéreas, acompañadas de operaciones militares, que afectaron los cultivos alimentarios contaminaron las fuentes de agua, afectaron la salud de las personas y ocasionaron otros daños a la población civil. No obstante, el 8 de octubre de 2007, el Consejo Nacional de Estupefacientes, con el aval del Ministro del Interior y de Justicia, mediante la resolución 0026 de 2007, autorizó a la Policía Antinarcóticos para adelantar la erradicación forzosa de cultivos ilícitos en los resguardos indígenas[143]. Según el Ministerio, se habría realizado un proceso de consulta previa con las comunidades indígenas que agota la instancia legal de caso. Por lo tanto, de manera complementaria a la confrontación a las agrupaciones guerrilleras, se autorizó la fumigación con glifosato en los resguardos indígenas.

[143] "*Decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes"*, Diario El Espectador, 24 de noviembre de 2007 en http: www.elespectador.com/elespectador/Secciones/Detalles.aspx?idNoticia=18232&idSeccion=20

Capítulo 5.

El sistema oficial de registro subestima la magnitud del desplazamiento forzado

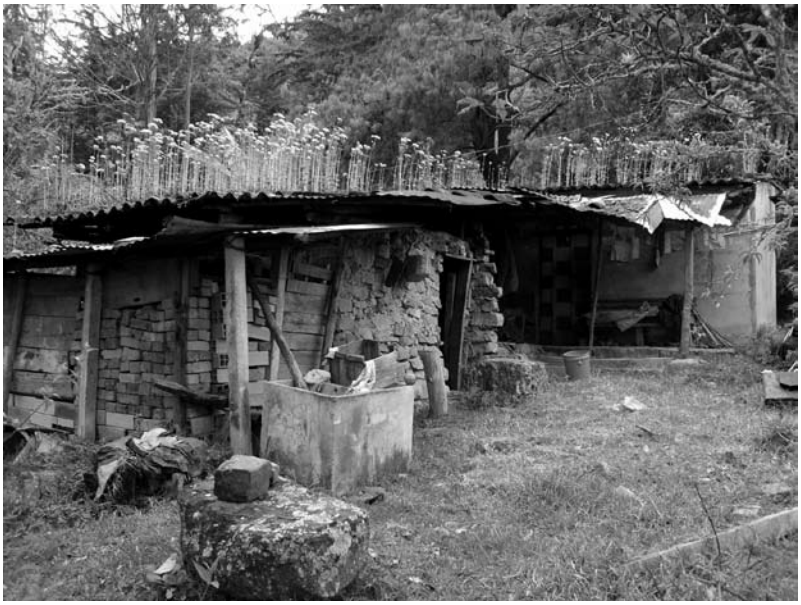


Foto: Juan Manuel Bustillo

El Representante advirtió los problemas de diseño y funcionamiento del Sistema Unificado de Registro, y recomendó sobre el particular lo siguiente:

"a. Dentro del marco del artículo 1 de la Ley Nº 387, incluir como factor para determinar la condición de desplazado las acciones que, emprendidas por cualquier actor armado, por cualquier razón, causen el desplazamiento forzado.

b. Incluir los casos de desplazamiento múltiple en la misma zona urbana, o "corregimiento", o en el mismo resguardo indígena o territorio colectivo de comunidades afrocolombianas.

d. Expedir una directiva clara a las administraciones departamentales y municipales para que los desplazados internos reciban el beneficio de la duda.

e. Expedir una directiva clara a los funcionarios públicos e información a las personas que han sido objeto de desplazamientos forzados repetidos para que puedan volver a registrarse en el SUR y recibir nuevamente asistencia humanitaria si las circunstancias así lo exigen"[144].

La población desplazada continúa enfrentando serios problemas para obtener la inscripción en el registro gubernamental y, por lo tanto, para el acceso a los programas públicos de atención. Las deficiencias en el proceso de toma y valoración de la declaración para la inscripción en el registro gubernamental no han sido superadas y las familias desplazadas aseguran que los funcionarios responsables del proceso no muestra disposición para reconocer desplazamientos ocasionados por la Fuerza Pública y por los grupos paramilitares, pues supuestamente estos últimos grupos no existen ya que, según la versión oficial, se habrían desmovilizado.

Acción Social reemplazó en junio de 2006 los sistemas SUR y SURWEB por el Sistema de Información sobre Población Desplazada

[144] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 77.

–SIPOD-, que, según esta entidad, brinda *"información referente a 'personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada', es decir presenta información de las personas para las que el proceso de valoración dio por resultado el reconocimiento expreso de la condición de desplazado por parte del Estado Colombiano"*[145].

Este sistema no registra todos los eventos de desplazamiento, ya que solamente considera a la persona que *"debe figurar como desplazada dentro del sistema"* y *"el más reciente de los registros en que le ha sido reconocida la condición de desplazado"*. Por lo tanto, este sistema se limita a las personas que han sido inscritas en el registro por Acción Social, excluyendo a las personas que no fueron inscritas, o a los *"cesados"*, de acuerdo con el criterio según el cual:

"La condición de desplazado cesará:

- *Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le hayan permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.*
- *Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del decreto 2569 de 2000.*
- *Por solicitud del interesado*"[146].

La aplicación de los criterios mencionados refuerza la subestimación de la magnitud del desplazamiento por parte del Estado ya que significa la sustracción del registro de una parte de la población desplazada que se encontraba inscrita en el sistema.

Como se ha señalado en este informe, en el auto 218 de agosto 2006, la Corte Constitucional identificó serias deficiencias en diez áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, entre las cuales se encuentran las actividades de registro y caracterización de la población desplazada, bajo responsabilidad de Acción Social. La Corte advirtió el aumento de las quejas y acciones de tutela instauradas en relación con la existencia de mayores obstáculos y renuencia o negativa de los funcionarios

[145] Acción Social, *Registro Único de Población Desplazada: Guía de consulta salidas estadísticas pagina Web*, Bogotá D.C., Junio 14 de 2007, pág. 4, en:http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Guia_Consulta_Web.pdf

[146] *Ibídem,* págs. 8 a 10.

a incluir en el registro casos recientes de desplazamiento forzado, mediante reiteradas negativas a *"registrar segundos desplazamientos, desplazamientos intraveredales e intraurbanos, desplazamientos originados en operaciones de policía o militares en las que no se ha incluido un componente humanitario ni un plan de contingencia humanitario, así como las solicitudes de registro después del primer año de ocurrido el desplazamiento. Estas situaciones han ocurrido en relación con casos de desplazamiento que han sido públicamente conocidos, como ha sucedido en los departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia, Chocó, Putumayo y Caquetá, entre otros"*[147].

Ante el incumplimiento de las órdenes relacionadas con el registro de la población desplazada, la Corte Constitucional ordenó remitir al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, con el fin de que dicho Juzgado considerara la procedencia de abrir incidentes de desacato contra los contratistas y funcionarios de Acción Social responsables de las áreas de registro y caracterización de la población desplazada[148].

Por su parte, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifestó que *"[e]l subregistro de casos de desplazamiento continúa siendo muy alto. Asimismo, no se han incluido en el Sistema Único de Registro (SUR) casos de desplazamiento cuya responsabilidad es atribuible a paramilitares desmovilizados o a miembros de nuevos grupos armados ilegales"*[149].

Adicionalmente, en un fallo reciente, la Corte Constitucional abordó la cuestión del desplazamiento por parte de la Fuerza Pública, muchas de cuyas víctimas frecuentemente no son inscritas en el registro oficial. La Corte señaló que en "*un contexto de conflicto armado interno el accionar ilegítimo de las autoridades públicas puede ocasionar una situación de desplazamiento forzado de población civil. De igual manera, bajo determinadas circunstancias, ciertas acciones u omisiones legítimas del Estado pueden conducir al mismo resultado"*. Y que "*que las*

[147] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 25.
[148] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 25.
[149] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 137, párr. 8.

definiciones existentes sobre el vocablo 'desplazado interno' no pueden ser entendidas en términos tan restrictivos que excluyan, prima facie, cualquier acto u omisión imputables al Estado, sea ésta legítima o no y que coadyuven, en cierta manera, a la generación del mencionado fenómeno. En otras palabras, las causas del desplazamiento forzado pueden ser diversas y concurrentes, sin que, por definición, se pueda excluir el accionar estatal así sea éste, se insiste, legítimo"[150]. En dicho fallo, la Corte ordenó a Acción Social inscribir en el registro al accionante de la tutela y a los integrantes de su núcleo familiar, quienes habían sido desplazados como consecuencia de acciones de la Fuerza Pública.

[150] Corte Constitucional, Sentencia T-630/07, Referencia: expediente T-1611809 *Acción de tutela instaurada por Jaime Zambrano Trujillo contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.* M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

Capítulo 6.

La vulneración del derecho a la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento es una de las peores manifestaciones de la impunidad

Foto: Juan Manuel Bustillo

Uno de los intereses que motiva el desplazamiento forzado es el despojo de los bienes, especialmente de las tierras. La Procuraduría General de la Nación estima que el 76% de las personas desplazadas dedicaban la tierra a actividades de autosostenimiento familiar y tenían al momento del desplazamiento derechos vinculados a la tierra, ya sea como propietarios, tenedores, ocupantes o poseedores[151]. Generalmente, luego del desplazamiento provocado por los grupos paramilitares, las tierras de las comunidades son destinadas a proyectos ganaderos y agroindustriales, entre otros.

En su visita a Colombia, el Representante Especial observó que *"[l]os desplazados tienen la impresión generalizada de que no hay voluntad de devolverles la tierra y demás bienes y, en algunas regiones del país, sospechan que aunque la causa original de los desplazamientos podía haber sido el conflicto armado, la apropiación de las tierras por parte de grandes empresas era, cuando menos, un efecto colateral, si no parte de una política de desplazamiento forzado. Se denunció ante el Representante la ocupación ilegal de tierras, bien mediante la transferencia de títulos bajo coacción por una compensación financiera mínima o mediante su falsificación. Asimismo, se denunciaron muchos casos de adquisición de tierras indígenas y propiedades colectivas afrocolombianas en violación del artículo 60 de la Constitución de Colombia y la Ley Nº 70*"[152].

Acerca de la problemática de la usurpación de las tierras asociada al desplazamiento interno, el Representante Especial recomendó:

"a. Otorgar prioridad a la titulación de las tierras e inicio, sin más demoras, del registro de derechos sobre la tierra tanto en el caso de los desplazados internos como de las comunidades de riesgo.

[151] Procuraduría General de la Nación, *Proyecto Control Preventivo y Seguimiento a las Políticas Públicas en Materia de Reinserción y Desmovilización, Capítulo 2, Seguimiento a la protección de las víctimas del conflicto en materia de bienes patrimoniales*, Bogotá, 2006, pág. 185.

[152] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 137, párr. 53.

b. Regularización de los títulos de propiedad para los desplazados que nunca tuvieron títulos de propiedad, o para los casos en que los documentos legales de venta nunca fueron registrados formalmente.

c. Cancelación de las deudas en concepto de impuestos impagos durante el desplazamiento.

d. Ampliación de las actividades de protección de los bienes realizadas por Acción Social y recursos para ello. Solicitud a las autoridades locales que cooperen y ayuden en la identificación de los bienes abandonados por propietarios desplazados por la fuerza.

e. Invalidar los títulos que corresponden a partes de tierras colectivas de las comunidades indígenas y afrocolombianas vendidas por particulares".

f. Medidas provisionales (de la Fiscalía General de la Nación) basadas en las referencias cruzadas contenidas en los informes de los desplazados internos acerca de las confesiones de apoderamiento de tierras por personas que esperan beneficiarse de la Ley de justicia y paz.

g. Medidas legislativas necesarias (Decreto Presidencial) que permitan la restitución directa de los bienes a las víctimas del desplazamiento forzado, en lugar de canalizarlas a través de un Fondo de Reparación General vinculado a la Comisión Nacional de Reparación y Restitución, y se establezcan títulos legales, reconociendo al mismo tiempo que por sí mismos los títulos no son suficientes puesto que los propietarios deben estar en condiciones de regresar y tener el usufructo efectivo de sus tierras.

h. En vista de la reciente sentencia de la Corte Constitucional sobre la Ley de justicia y paz, las personas que deseen beneficiarse de dicha ley deberían decir toda la verdad, incluida la información sobre los desplazamientos que han ocasionado y las tierras y las propiedades que confiscaron durante sus actividades, así como los nombres de las personas a quienes las transfirieron en caso de que no las hayan adquirido para sí mismos"[153].

La restitución de las tierras es el elemento más importante de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento y constituye un factor indispensable en sostenibilidad de las soluciones duraderas al desplazamiento. La solución a la usurpación de las tierras de la población desplazada requiere de una real decisión política que comienza por la

[153] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 80.

protección del derecho a la tierra de las comunidades afrocolombianas, campesinas e indígenas.

No obstante, el Estado no ha cumplido sus obligaciones de protección de los bienes de la población desplazada y no ha garantizado las condiciones para la restitución de los bienes rurales y urbanos que han sido objeto de usurpación por parte de los grupos paramilitares.

A continuación se analizan los distintos factores que contribuyen a la vulneración al derecho a la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado.

6.1 El gobierno no ha cumplido con sus obligaciones de protección de las tierras de la población desplazada

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder- no ha cumplido cabalmente con la obligación que le asigna la ley 387 de 1997 de mantener un registro actualizado de los predios rurales abandonados por las familias desplazadas, razón por la cual no existe una cifra oficial de la magnitud del problema. En junio de 2003, seis años después de la creación del Registro Único de Patrimonio (RUP), este contenía información de tan solo 4.300 familias que habían declarado el abandono de un total de 150.000 hectáreas de tierras.

De otro lado, el Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada de Acción Social estimaba que 6,8 millones de hectáreas de tierras fueron abandonadas por la población desplazada a 2005[154], mientras que la Contraloría General de la República estima que entre 2001 y 2005 el despojo de las propiedades afectaba a 265 mil familias desplazadas que tenían derechos sobre más de 2.6 millones de hectáreas[155]. El Estado colombiano aún no ha adoptado las medidas de protección, ordenadas por la legislación, contra la usurpación por parte de los grupos paramilitares y los terratenientes y empresarios que los apoyan.

---

[154] Banco Mundial, Proyecto de la Red de Solidaridad Social, Banco Mundial/PCF, SIDA, OIM, *Protection of patrimonial assets of internally displaced populations in Colombia*, Project Management Unit, Washington D.C., mimeo, 22 febrero 2005.

[155] Contraloría General de la República 2005, *"El desplazamiento forzoso de los colombianos y sus impactos patrimoniales"*, Intervención del Vicecontralor General de la República, Luis Bernardo Flórez Enciso, en el seminario internacional "Territorio, Patrimonio y Desplazamiento", Bogotá, mimeo, 24 de noviembre de 2005, pág. 3.

Esta omisión estatal se ha hecho más evidente durante el proceso de negociación que sostiene el gobierno nacional con los grupos paramilitares supuestamente desmovilizados, ya que estos grupos han continuado las violaciones a los derechos humanos, los desplazamientos forzados y la usurpación de las tierras de las comunidades desplazadas.

Al respecto, el Asesor de Paz de Antioquia[156] reconoció la existencia de denuncias acerca la presión por tierras por parte de miembros del grupo paramilitar Bloque Élmer Cárdenas. Este grupo participó en tres ceremonias de dejación de armas los días 12 y 30 de abril y el 15 de agosto de 2006. Asímismo, en noviembre de 2005, la Superintendencia de Notariado y Registro impuso una vigilancia al municipio de Guaduas en Cundinamarca, por denuncias sobre presiones de paramilitares para vender tierras.

En la zona de Urabá, el Bloque Élmer Cárdenas de las AUC ahora opera bajo el nombre de *"Águilas Negras"*, conjuntamente con los grupos de paramilitares *"Convivir"* en connivencia con la Fuerza Pública. Las acciones paramilitares en la zona del Urabá chocoano continúan asociadas a la protección de la extracción del fruto de la palma aceitera, cosechado por las empresas privadas en el territorio colectivo de las comunidades afrocolombianas de Curvaradó y Jiguamiandó, cuyos miembros continúan siendo objeto de amenazas, hostigamientos y ataques.

Como se ha señalado en este informe, la normatividad nacional ordena medidas de protección de los bienes inmuebles rurales abandonados por las víctimas del desplazamiento. Sin embargo, existe un vacío legal en la protección de los bienes muebles rurales, lo mismo que de los bienes inmuebles urbanos abandonados por la población desplazada. Aun así, el gobierno ha incurrido en graves omisiones con respecto a sus obligaciones legales relativas a la protección de los bienes rurales inmuebles abandonados por la población desplazada, tanto en el procedimiento diseñado para la protección individual, que se activa a solicitud de cada persona desplazada, como en el procedimiento para

[156] La Asesoría de Paz es una entidad creada para asesorar a la Gobernación del Departamento de Antioquia en el tema de paz. El Asesor de Paz forma parte del Gabinete Departamental 2008-2011, según el sitio Web de la Gobernación de Antioquia, http://www.gobant.gov.co/gabineteramos.htm, consultado el 29 de febrero de 2008.

la protección colectiva que se pone en funcionamiento a través de los Comités Municipales o Departamentales de Atención a la Población Desplazada para proteger los predios localizados en una zona en riesgo o afectada por una situación de desplazamiento.

6.1.1 La ruta de protección individual de tierras ha sido escasamente aplicada

El procedimiento de protección individual de bienes ha sido aplicado en forma tardía e incompleta. A partir de 2004 el Formato Único de Declaración de la condición de desplazado incluyó el tema de los bienes abandonados. Ese año, el Incora diseñó el formulario para solicitud de protección de predios y solamente en 2006 empezó a llevar el registro de predios abandonados, competencia que le había sido asignada desde la expedición de la ley, es decir, hace más de diez años[157].

Este procedimiento de protección individual ha tenido una cobertura muy reducida. Según cálculos del Programa de Protección de Tierras, citado por ACNUR, a diciembre de 2006 solamente el 32% de las solicitudes de protección había sido tramitado y el 5% de los predios había sido objeto de anotación de la medida, en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria[158]. La protección efectiva a propietarios de bienes abandonados, que consiste en una anotación en el folio de matrícula inmobiliaria, no superaba el 15% de las personas desplazadas que ejercían este derecho. Teniendo en cuenta que el 76% de las personas desplazadas contaba con algún tipo de derechos sobre la tierra, ACNUR concluye que un porcentaje inferior al 15% de los propietarios alcanzó una protección efectiva de sus predios[159].

---

[157] El numeral 1 del artículo 19 de la ley 387 de 1997 *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de* Colombia asignó al Incora la función de *"registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos".*

[158] El Proyecto de Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada de Acción Social tiene el objetivo de apoyar la aplicación de las medidas legales, institucionales y comunitarias de protección del patrimonio de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, en áreas prioritarias del país con el fin de mitigar los efectos del desplazamiento y facilitar su estabilización socio-económica. Este objetivo incluye el apoyo a la aplicación de las medidas de protección derivadas de la aplicación de la ley 387 de 1997, los decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005.

[159] ACNUR, citado *supra* en Nota 2, pág. 161.

La ley sobre el Estatuto de Desarrollo Rural, aprobada recientemente, determinó el traslado de la responsabilidad del registro de predios abandonados por la población desplazada a la Superintendencia de Notariado y Registro[160], lo cual significará un nuevo período de transición institucional y una dilación adicional en la protección de las tierras abandonadas.

6.1.2 Las autoridades locales no han aplicado la ruta de protección colectiva de las tierras de la población desplazada

Muy pocas autoridades territoriales han implementado el procedimiento colectivo de protección de bienes, como lo demuestra el hecho de que la aplicación del decreto 2007 de 2001 haya recaído exclusivamente en el Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada[161]. De acuerdo con ACNUR *"de los 15 departamentos que más tierras abandonadas han registrado, solamente en seis de ellos se han efectuado declaratorias"*[162]. Desde la expedición de dicho decreto en 2001, solamente 61 municipios del país, equivalentes al 6,4% del total de los municipios expulsores de población desplazada, han efectuado la declaratoria de desplazamiento o inminencia de desplazamiento[163].

La omisión en la protección de las tierras de los campesinos de "El Garzal"

El corregimiento de El Garzal, está localizado en Simití (Bolívar), un municipio afectado por el desplazamiento forzado a partir de la incursión de los grupos paramilitares en 1997. De acuerdo con Acción Social, en 2006 fueron desplazadas de Simití 117 familias y fueron registradas 64 familias

---

[160] Ley 1152 de 2007 *Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural. – Incoder- y se dictan otras disposiciones*, artículo 127.

[161] El Decreto No 2007 de 2001 *Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º,17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación*, en su artículo 1º establece la Declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona para limitar la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales. También establece las responsabilidades de Alcaldes Municipales, Procuradores Judiciales Agrarios, Jefes Seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, Registradores de Instrumentos Públicos y Gerentes Regionales del Incora, quienes deben presentar al correspondiente Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención a la Población Desplazada, un informe sobre los predios rurales existentes en la fecha de declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de los primeros hechos que originaron el desplazamiento. Dicho informe, que debe precisar la titularidad de los derechos constituidos, una vez avalado por el Comité, constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas.

[162] ACNUR, citado *supra* en Nota 2, págs. 157 a 159.

[163] *Ibídem*, pág. 159.

desplazadas de la zona rural al casco urbano. En el primer semestre de 2007, la misma fuente reporta 149 familias desplazadas de Simití.

Las tierras abandonadas por la población desplazada después de la arremetida paramilitar iniciada en 1997 han sido utilizadas en el cultivo de coca y en plantaciones de palma aceitera. Se estima que entre 2006 y 2007 se han sembrado en el municipio aproximadamente 1.500 has de palma aceitera. La expansión de este monocultivo está asociada a las presiones sobre la tierra de los campesinos, la apropiación ilegal de sabanas y playones comunales y el desplazamiento forzado de las familias asentadas 30 años atrás en el corregimiento de El Garzal y las veredas de Animas Altas, Animas Bajas, Nueva Esperanza, Mata de Bambú, Las Palmeras y El Juncal.

Según el Proyecto Tierras del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, 236 familias campesinas, en calidad de ocupantes y poseedores, ocupan las tierras de El Garzal.

El Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada –CMAPD-, definió la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento en el Corregimiento del Garzal, mediante acto administrativo N.° 001 del 31 de mayo de 2005. De conformidad con el Decreto 2007 de 2001, esta declaratoria es un mecanismo de protección de las tierras de la población en riesgo o en situación de desplazamiento.

El 5 de marzo de 2007 un particular cuya familia reclama la propiedad de dichos bienes elevó un derecho de petición al CMAPD de Simití, por medio del cual solicitó el levantamiento de la declaratoria de riesgo de desplazamiento.

Durante la sesión del 15 de mayo del CMAPD, a la que no fueron convocados los representantes de la comunidad ni la población desplazada, se levantó la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento, mediante la Resolución Nº 30, que fue firmada por el Alcalde encargado. Tanto el alcalde encargado como los funcionarios de las entidades públicas delegados al CMAPD ignoraron las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo que había señalado en un informe que las situaciones que dieron origen a la Declaratoria no han cesado y que no se ha solucionado la problemática de titulación de tierras en El Garzal, a la vez que advierte sobre la presencia del grupo paramilitar "Traquetos", en el corregimiento de Cerro de Burgos (Simití), el cual ha instalado retenes e impuesto restricciones a los movimientos y los bienes transportados por de los pobladores, y controles sobre las rutas de transporte. La Defensoría también advirtió la presencia de grupos armados que vigilaban las actividades de la comunidad de El Garzal y de la ocurrencia de amenazas y órdenes de desplazamiento dirigidas en su contra.

La Defensoría del Pueblo recomendó al CMAPD estudiar cuidadosamente cada una de las situaciones descritas, identificar alternativas para garantizar la plena

vigencia derechos humanos a todos los habitantes del municipio y no derogar la declaratoria de riesgo de desplazamiento del corregimiento de El Garzal. También interpuso un recurso de reposición contra el acto administrativo que levantó la medida, el cual aún no ha sido resuelto por el CMAPD a la fecha de cierre del presente informe.

El proceso de resolución que adelantaba el Incoder en favor de 76 familias campesinas que tienen la condición de ocupantes fue suspendido, porque, dicha entidad afirma que los predios se encuentran localizados en propiedad privada y que los *"legítimos propietarios"* de las tierras adelantaban procesos reivindicatorios.

La situación de riesgo en Simití se ha mantenido. Así lo demuestra el Informe de Riesgo emitido por el SAT en junio de 2007 y respectivas recomendaciones del CIAT[164].

ACNUR concluyó que *"[n]i en la aplicación de la ruta de protección colectiva ni en la aplicación de la protección individual, se alcanzó una respuesta integral por parte del SNAIPD. La implementación de estas medidas no incluyó, de manera sistemática, el conjunto de efectos señalados en los decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005 (procedimientos especiales). El Incoder no incluyó dentro del Registro único de predios (RUP) los bienes incluidos en la declaratoria. No fue la aplicación del Decreto 2007 de 2001 la ruta para iniciar los trámites de enajenación, titulación y adjudicación, ni fueron presentados los informes semestrales por parte de las oficinas de registro a Acción Social"*[165].

Contrariamente a la obligación de protección de las tierras abandonadas por la población desplazada, la ley sobre el Estatuto de Desarrollo Rural, cuya aprobación fue promovida por el gobierno, debilitó el alcance de protección que originalmente tenía el decreto 2007 de 2001, ya que reformó dicho decreto que establecía que, a partir de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, los Alcaldes Municipales, Procuradores Judiciales Agrarios, Jefes Seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, Registradores de Instrumentos Públicos y Gerentes Regionales del Incora y los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de

[164] Defensoría del Pueblo, citado supra en Nota 140.
[165] ACNUR, citado *supra* en Nota 2, pág. 158.

Atención a la Población Desplazada debían presentar un informe sobre los predios rurales existentes en la fecha de declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de los primeros hechos que originaron el desplazamiento, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble. Este informe, una vez avalado por el Comité Municipal, constituía prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas. Sin embargo, el Estatuto de Desarrollo Rural, en su artículo 128, estableció que este informe solamente es prueba sumaria de las calidades de poseedor, tenedor y ocupante para las personas incluidas en el mismo.

6.2 Los derechos de las mujeres rurales y los poseedores de tierras se encuentran desprotegidos

De otro lado, resulta muy preocupante que los derechos de los poseedores de tierras aún carezcan de protección. A pesar de que legalmente la posesión no se interrumpe con el desplazamiento forzado, en la práctica, la población desplazada enfrenta grandes dificultades para probar su posesión, lo que facilita que terceros se beneficien de la explotación de las tierras abandonadas o que se puedan convertir en propietarios de las mismos, por la vía de la prescripción adquisitiva[166]. Los poseedores, los ocupantes y los tenedores que han sido desplazados o se encuentran en riesgo de serlo enfrentan dificultades para que sus derechos sean identificados e incluidos en el Registro Único de Predios (RUP), puesto que deben demostrar que efectivamente ocupaban y hacían uso de la tierra.

Además, existen graves deficiencias en la información sobre los predios rurales, y un alto porcentaje de estos predios no cuenta con formación catastral, lo cual es factor de vulnerabilidad para la protección de los bienes. El IGAC, encargado del tema, basa su información en la cartografía y la formación catastral efectuada. En consecuencia, la información para la protección de los bienes inmuebles abandonados se limita a la inscripción, a los folios de matrícula inmobiliaria, de los títulos de propiedad, quedando así al margen la protección de los derechos de la población desplazada que

[166] La ley 387 de 1997 *por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*, en su artículo 27 señala que *"[l]a perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor*".

no tiene la calidad propietario. Por lo tanto, los derechos de los poseedores y tenedores se encuentran desprotegidos frente a las acciones de los grupos paramilitares que aplican la estrategia de desplazar, despojar y promover el repoblamiento de las tierras abandonadas por parte de sectores de empresarios agropecuarios, de *"desmovilizados"* y de campesinos sin tierra que son utilizados como mano de obra barata.

Amenazas contra personas desplazadas que luchan por la restitución de sus tierras en Urabá

Entre 1996 y 1998 fueron desplazadas forzadamente cerca de 240 familias del corregimiento de Blanquicet, municipio de Turbo (Antioquia), entre ellas las 12 familias socias de la cooperativa de trabajadores agrarios de Blanquicet –Cootragroblan-. Muchas de estas familias fueron obligadas por los paramilitares a vender sus fincas a precios inferiores a la mitad del avalúo comercial. Los paramilitares anunciaban: "*o vende usted o negociamos con su viuda*". Cuando no podían forzar a los propietarios a realizar firmas bajo presión ocupaban los predios o falseaban las escrituras públicas de compraventa.

Ese modo de operación contó con la complicidad de funcionarios de oficinas de Instrumentos Públicos y de las notarías, en un contexto de tolerancia policial y de la Brigada 17 del Ejército con los crímenes y el despojo por parte de los paramilitares de 106 mil hectáreas de propiedad de la Cooperativa.

El 23 de mayo de 2005, el Fiscal 72 Seccional de Chigorodó[167] ordenó la entrega material del bien inmueble denominado *"La Esperanza"* a sus legítimos propietarios de Cootragroblan. La decisión judicial de restitución del predio ratificada por la Fiscalía 72 Seccional de Chigorodó, mediante oficio del 12 de octubre de 2005 y más recientemente, por la Fiscalía 72 Seccional de Chigorodó, mediante oficio del día 26 de febrero de 2007[168].

El 1 de septiembre de 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares a favor de las familias Mausa, Rodríguez, Bravo Pertuz y Tordecilla Cordero, miembros de Cootragroblan, quienes manifestaron temor ante posibles represalias por no acatar las presiones de los paramilitares que tomaron posesión de sus tierras y por haber activado el proceso judicial para lograr la restitución de la propiedad[169].

[167] Mediante Resolución Rad. 5370.
[168] Rad. 1034743-72, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Devolución dilata (sic), amenazas y destrucción de la propiedad apropiación paramilitar de tierras, Bogotá, D.C., mayo 10 de 2007. Ver CIDH en //www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/cap3.1.2006.sp.html
[169] Ver CIDH en //www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/cap3.1.2006.sp.html

Como se reseñó en el presente informe, los grupos paramilitares continúan operando en la región de Urabá con los nombres de *"Renacer"* o *"Convivir"* y *"Águilas Negras"*. Las amenazas de estos grupos contra los líderes de Cootragroblan[170] han impedido el retorno de las familias desplazadas de la cooperativa a sus tierras[171].

Otra problemática de gran preocupación es la que afrontan las mujeres viudas, quienes frecuentemente han sido víctimas de amenazas y coacción por parte de los grupos paramilitares para que abandonen las tierras o las vendan forzadamente. Pese a que esta práctica ha sido denunciado años atrás, el gobierno no ha creado un mecanismo de protección jurídica los derechos de propiedad y posesión de las mujeres desplazadas viudas o cabeza de familia.

De conformidad con lo dispuesto en la ley 387 de 1997[172], el Plan Nacional de Atención a la Población menciona, como parte de sus Principios orientadores, un enfoque diferencial. Sin embargo, el Plan no dispuso la adopción de medidas con enfoque diferencial para proteger los derechos de propiedad de las mujeres desplazadas.

De esta manera, la política pública de atención a la población desplazada carece de mecanismos orientados a garantizar el derecho de las mujeres desplazadas a la propiedad y tenencia segura de la tierra, dejando así desatendida la situación de las mujeres desplazadas cabeza de familia, muchas de las cuales enfrentan condiciones adicionales de vulnerabilidad, tales como la carencia de documentos de identidad, de documentos que certifiquen la relación marital y de documentos para comprobar la posesión sobre la tierra.

---

[170] La Cooperativa Cootragroblan se constituyó el 13 de agosto de 1990 en el corregimiento de Blanquicet, municipio de Turbo, Antioquia.

[171] Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, citado supra, Nota 97.

[172] El artículo 10 de la ley 387 de 1997, su objetivo N° 7, establece que el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada debe *"brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos"*.

6.3 El derecho al territorio de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas en situación de desplazamiento ha sido objeto de frecuentes vulneraciones

De manera particular, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas enfrentan un elevado riesgo de desplazamiento o han sido víctimas de este delito y de la usurpación de sus territorios. Sin embargo, el gobierno no ha puesto en práctica los enunciados del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada en materia de saneamiento y ampliación de resguardos indígenas y la titulación colectiva a favor de las comunidades afrocolombianas[173]. Por el contrario, el gobierno ha desconocido el derecho a la consulta en los casos de proyectos de explotación de recursos naturales o de infraestructura en los territorios colectivos y en los resguardos indígenas[174].

Desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas, usurpación paramilitar del territorio colectivo y siembra ilegal de palma aceitera

Las tierras usurpadas en el Urabá chocoano a las comunidades afrocolombianas de las cuencas del Curbaradó y Jiguamiandó, municipio de Carmen del Darién (Chocó), Urabá chocoano no han sido restituidas materialmente. El jefe paramilitar Vicente Castaño había reconocido que "*en Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos*"[175]. Algunos de estos cultivos de palma en Urabá se implementaron desde el 2001 después de las masacres, desapariciones forzadas y desplazamientos forzados masivos de las comunidades afrodescendientes que fueron desplazadas forzadamente en 1996 por las acciones de los grupos paramilitares. Desde entonces, han sido víctimas de por lo menos 114 asesinatos y desapariciones forzadas y 15 desplazamientos forzados[176].

---

[173] El Decreto 250 de 2005 *Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*", en su inciso 3, numeral 5.3.4.2 establece que *"[a] favor de las comunidades negras e indígenas se dará la constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos y se promoverá la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras"*.

[174] El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989, en su artículo 6 reconoce el derecho a la participación y la consulta de los pueblos indígenas y tribales. Mediante la ley 21 de 1991, dicho Convenio fue incorporado a la legislación nacional.

[175] "Habla Vicente Castaño", Revista Semana, N° 1.025, 5 de junio de 2005

[176] De acuerdo con la información tomada en terreno por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, desde 1996 hasta noviembre de 2007 los grupos paramilitares y la Fuerza Pública han producido 62 víctimas en cinco masacres, 24 asesinatos selectivos, 22 desapariciones forzadas, 15 detenciones arbitrarias, 13 desplazamientos forzados. Seis asesinatos y un desplazamiento forzado han sido perpetrados por el grupo guerrillero Farc. Un desplazamiento forzado causado por confrontación armada. Además, se han presentado 13 incursiones armadas a sus lugares de vida, atribuidas a la Fuerza Pública o a los grupos

El procedimiento de delimitación o deslinde del territorio de las comunidades realizado en 2007 se caracterizó por irregularidades tales como la falta de acceso de las comunidades al informe del dictamen pericial de la identificación predial y la suplantación de la representante legal de las comunidades. Como resultado de las reiteradas solicitudes de las comunidades, el 22 de noviembre de 2007, la Superintendencia de Notariado y Registro inició las actuaciones administrativas tendientes a dar trámite a la solicitud de revocatoria directa de las inscripciones o anotaciones de los folios de matrícula inmobiliaria. A través de la resolución 3617 del 1 de junio de 2.007, la Superintendencia decidió la revocatoria directa a las inscripción de los (8) actos administrativos de adjudicación, por presumirse la falsedad. Posteriormente, los empresarios palmicultores presentaron recurso de reposición contra la decisión de la Superintendencia.

Dos resoluciones del Incoder deslindan las tierras de propiedad colectiva de los predios de propiedad privada de particulares[177]. Sin embargo, en diciembre de 2007 dichas resoluciones no se han traducido en la entrega material de la extensión de cerca de 8.000 has a las comunidades, entrega que no será suficiente mientras los grupos paramilitares permanecen en la zona, lo mismo que los repobladores y las empresas palmicultoras. Los empresarios de la palma han manifestado haber resultado perjudicados en sus intereses por esta decisión, ya que están de por medio créditos y subsidios otorgados para inversión en el cultivo de la palma aceitera, y han anunciado su intención de presentar reclamaciones[178].

6.4 El Estado no ha ofrecido garantías para el derecho a la restitución de los bienes a la población en situación de desplazamiento

Aunque la Corte Constitucional, en la *Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno*, reafirmó que *"como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los*

paramilitares. Durante tales incursiones, los pobladores han sido amenazados de muerte, sus bienes saqueados y en cuatro ocasiones han quemado sus casas. Un desplazamiento forzado ha sido provocado por combates entre la Fuerza Pública y la guerrilla de las Farc.

177 Afrodescendientes ganan round a palmicultores, diario El Tiempo, octubre 15 de 2007 en, www.eltiempo.com/nacion/medellin/2007-10-15/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3766787.html

178 Comisión Colombiana de Juristas, *"Los derechos de las comunidades afrocolombianas en riesgo y en situación de desplazamiento forzado no cuentan con las garantías a las que está obligado el Estado Colombiano. Informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional"*, octubre 18 de 2007, disponible en www.coljuristas.org

autores del delito una reparación"[179], el gobierno no ha aplicado y, en algunos casos, ha debilitado, los mecanismos de protección y restitución de los bienes abandonados por la población desplazada que se encuentran enunciados en el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada. Es así como dicho Plan omitió la adopción de medidas claves para alcanzar este propósito, que están dispuestas en la ley 387 de 1997. Es el caso de la creación de *"mecanismos para brindar asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados"* que se ordena en el artículo 10 de la ley.

Posteriormente, la Corte Constitucional reiteró el reconocimiento a *"derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de bienes abandonados, en particular sus tierras —componente de protección que no ha sido implementado por parte de las entidades que conforman el SNAIPD-"*[180]. La Corte advirtió que la política gubernamental continuaba ignorando los derechos de las víctimas del desplazamiento a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, incluyendo la protección de los bienes que han dejado abandonados[181]. Como se señaló anteriormente en este informe, la Corte consideró la apertura de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Profesional Especializado del Incoder debido a la ineficiencia y el retroceso de las medidas adoptadas para proteger el derecho a la propiedad de las tierras de las personas desplazadas[182].

La ausencia de decisión política del gobierno para garantizar el derecho a la restitución se demuestra también en la baja asignación de recursos para la protección y la restitución de los bienes de la población desplazada. En ese sentido, ACNUR ha advertido que en la estimación presupuestal para la política de prevención y atención al desplazamiento forzado que realizaron el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Acción Social existe una subestimación de los recursos necesarios para el rubro de tierras, ya

[179] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 43.
[180] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 25.
[181] *Ibídem.*
[182] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 52.

que dichas entidades no contemplaron aspectos claves de la protección de los derechos a la tierra y al territorio tales como procesos de titulación colectiva a comunidades afrocolombianas o de constitución y ampliación de resguardos indígenas y del rubro de tierras[183]. Además, las previsiones presupuestales del Incoder no comprenden un rubro específicamente destinado para financiar predios para las víctimas del desplazamiento[184].

La desprotección y el despojo de los bienes de las víctimas del delito de desplazamiento han sido más notorios durante las negociaciones con los grupos paramilitares. Dicho agravamiento es el resultado de la creación de un marco jurídico lesivo para las víctimas y de la aplicación de herramientas reglamentarias y legislativas encaminadas a desconocer dichos derechos. A continuación, se describen los instrumentos normativos existentes en el marco de las políticas de restitución de las tierras de víctimas de despojo y de desplazamiento por parte de paramilitares.

La ley 975 de 2005, en su artículo 13, contemplaba la solicitud y la decisión de imponer medidas cautelares solamente sobre bienes de los paramilitares de procedencia ilícita para la reparación de los daños causados a las víctimas[185]. Posteriormente, la Corte Constitucional reconoció a las víctimas el derecho a la reparación no solo con los bienes ilícitos, sino también con los bienes lícitos que los grupos paramilitares deben entregar, con la finalidad de sufragar con ellos o su producto, las acciones de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición que propendan por su reparación[186].

Transcurridos dos años de la adopción de la ley 975 de 2005 y más de tres años de la adopción del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, no han sido adoptadas medidas que correspondan a un enfoque restitutivo. Hasta el momento ninguna entidad del SNAIPD ha asumido el impulso de medidas encaminadas a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento, y el Consejo Nacional de Atención a la Población

---

183 ACNUR, citado *supra* en Nota 2, pág. 421.

184 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, citado *supra* en Nota 110, pág. 19 y 28.

185 Ley 975 de 2005, citado *supra* en Nota 96.

186 Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

Desplazada, órgano encargado de la formulación y ejecución de la política pública en la materia, no ha considerado el impacto de la impunidad sobre los derechos de las personas desplazadas, ni las consecuencias desfavorables que tendría su incorporación como beneficiarias de las acciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR-[187].

En el proceso reglamentario de la ley 975, el gobierno ha adoptado medidas contrarias a la restitución de los bienes de las víctimas, a través del impulso a la aprobación de leyes relacionadas con el derecho a la tierra. Además, la CNRR no ha cumplido sus funciones en materia de restitución de los bienes.

La ley 782 de 2002 y el decreto 128 de 2003 han permitido que la gran mayoría de los paramilitares se hayan beneficiado de un indulto, sin exigir la devolución de los bienes para la reparación de las víctimas. Por lo tanto, un porcentaje mínimo de los paramilitares "desmovilizados", que se han postulado a los beneficios de la ley 975 de 2005[188], está obligado a devolver los bienes para la reparación de las víctimas.

Sin embargo, la reparación debida a las víctimas se encuentra dificultada como consecuencia del funcionamiento y las competencias del Fondo de Reparaciones creado por la ley 975, la cual dispuso que a dicho Fondo deben ingresar los bienes entregados por los "desmovilizados" para reparar a las víctimas, y corresponde al Fondo efectuar los pagos de las reparaciones económicas con tales bienes y con los recursos que reciba del presupuesto nacional y de donaciones[189].

Los decretos reglamentarios de la ley 975 de 2005 contienen disposiciones contrarias a al contenido del fallo de la Corte Constitucional y, por lo tanto, contrarias a los derechos de las víctimas, incluido el derecho de restitución de los bienes.

El decreto 3391 de 2006 reproduce el contenido del artículo 8º del decreto 4760 de 2005, al autorizar al Fiscal para que se abstenga de investigar a los testaferros, en aplicación del "principio de

[187] ACNUR, citado supra en Nota 2, pág. 145
[188] "*3.017 desmovilizados según Fiscalía General de la Nación, Postulados a la ley 975"*, Bogotá 2007, mimeo, http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Documentos/Postulados975.pdf
[189] Artículo 54 de la ley 975 de 2005.

oportunidad", otorgando así amnistía de hecho a los testaferros de los paramilitares, es decir, a quienes aparecen como propietarios o detentadores de los bienes adquiridos o usurpados por ellos voluntariamente y con pleno consentimiento. El decreto pretende ignorar que en la mayoría de los casos estos testaferros han sido cómplices de crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos por los paramilitares[190].

El gobierno ha justificado esta medida afirmando que representa una salida para la devolución de los bienes a las víctimas, pero en realidad permite la usurpación de los bienes de las víctimas al dejar intacta la estrategia del testaferrato, utilizada frecuentemente por los paramilitares.

Por las anteriores razones, las víctimas que han sido despojadas de sus bienes bien disponen de escasas posibilidades de intervenir de manera efectiva durante el trámite del procedimiento de la ley 975.

La situación descrita es aún más preocupante ya que la CNRR no ha oficiado como garante del derecho a la restitución de las víctimas del desplazamiento, por el contrario sus miembros han hecho una interpretación restrictiva de su mandato. En ese sentido, el Presidente de este organismo declaró públicamente que *"[a]nte todo, serán sujetos de reparación aquellas víctimas que han sufrido crímenes atroces; esto debe quedar claro porque hay víctimas del conflicto que van a ser objeto de otras modalidades de reparación. Por ejemplo, existen personas que sufrieron actos de violencia en sus regiones y su familia no fue objeto de asesinatos o de masacres: en este caso la reparación será a la comunidad"*[191]. El funcionario agregó que *"[d]ado el número tan inmenso de víctimas, tenemos que hacer una política de reparación a largo plazo. Comenzando por los sectores más vulnerables, que son probablemente (eso tenemos que definirlo en los próximos meses en la Comisión) los huérfanos, las personas minusválidas y las familias que perdieron el sostén económico. Luego tenemos que ir avanzando hacia*

---

[190] En la mayoría de los casos los testaferros son cómplices de los paramilitares voluntariamente y con pleno consentimiento, pero puede ocurrir que, en algunos casos, los testaferros sean subordinados de los delincuentes y que no puedan resistirse a sus órdenes, lo cual los exoneraría de responsabilidad penal. Para esta situación, la ley 599 de 2000 *Por la cual se expide el Código Penal*, en su artículo 32, establece que no habrá lugar a responsabilidad penal cuando "[s]e obre bajo insuperable coacción ajena".

[191] *"Eduardo Pizarro León-Gómez plantea revolcón a Ley de Justicia y Paz. La reparación no es un cheque"*. Entrevista para diario El Espectador. Bogotá, 12 de agosto de 2006.

otros sectores como las madres cabeza de familia que fueron objeto de violencia y desplazamiento, las minorías étnicas y los indígenas"[192].

Ignorando que el desplazamiento forzado se encuentra tipificado como delito autónomo por el Código Penal, en su artículo 159[193], equivocadamente el presidente de la CNRR catalogó el desplazamiento forzado como un delito subsidiario cuya reparación estaría condicionada a la existencia de otro delito, considerando de esta manera a las víctimas del desplazamiento como sujeto de medidas de reparación colectiva sin tener en cuenta la predominancia los desplazamientos individuales y que gran parte de las familias desplazadas optarían por soluciones individuales.

Las opiniones del presidente de la CNRR resultan discriminatorias para las víctimas del desplazamiento, son contrarias a los derechos de las víctimas internacionalmente reconocidos y contienen un mensaje de resignación para las personas desplazadas, con respecto a su derecho a la reparación integral.

La interpretación restrictiva del mandato de la CNRR ha conducido a la inacción frente a los decretos reglamentarios expedidos por el gobierno que ignoran la sentencia de la Corte Constitucional y promueven reconciliación forzada, al tiempo que ha significado un descuido de la misión de la CNRR como garante de los derechos de las víctimas en los procesos de esclarecimiento judicial que deberían haberse llevado a cabo sobre el delito de desplazamiento forzado y la usurpación de bienes de las personas desplazadas.

Los bienes entregados por los paramilitares constituyen sólo una parte de los bienes usurpados por estos, por lo cual es necesario que la justicia invierta esfuerzos considerables para develar la verdad sobre la magnitud de los bienes usurpados por los paramilitares y contrastarla con los que están entregando al Fondo de Reparación, que hasta ahora no son significativos para la reparación de las víctimas:

---

192 *"Bienes paras no serán suficientes para la reparación: Reparación a víctimas de paras no será de la noche a la mañana"*, Entrevista a Eduardo Pizarro León – Gómez, diario El Nuevo Siglo, Bogotá 8 de octubre de 2006.

193 Ley 599 de 2000 *"Por la cual se expide el Código Penal"*.

Registro de entrega de bienes por paramilitares al Fondo para la Reparación de las Víctimas								
Desmovilizado	**Fecha**			**Ubicación**	**Acta**	**Bloque**	**Descripción del Bien**	**Observaciones**
	Día	**Mes**	**Año**					
Manuel de Jesús Pirabán, alias *"Don Jorge"* o *"Pirata"*	18	5	2007	San Martín (Meta)	Acta No. 1	Héroes del Llano y Guaviare	1. Un bien inmueble rural: finca El Porvenir, ubicada en San Martín, 910 hectáreas.	
							2. Un bien inmueble rural: Finca San Javier, ubicada en San Martín, 995 hectáreas.	En la Finca San Javier se desarrollaba la ganadería.
							3. Tres bienes inmuebles urbanos: 300 M2 cada uno con una construcción en obra negra, sin cubierta y en avanzado estado de deterioro.	
							4. Tres bienes muebles: Vehículos Toyota Land Cruiser, modelos 1997,1999 y 2000.	
							5. 152 semovientes: Toros criollos cruzados, sin pedigree ni registro, con edades que oscilan entre los 6 y 12 meses. Dos caballos criollos sin pedigree ni registro.	
Manuel de Jesús Pirabán, *alias "Don Jorge" o "Pirata"*	10	8	2007	Bogotá (Cundinamarca)	Acta No. 6	Bloque Héroes de los Llanos	1. Dinero en efectivo: Quinientos millones de pesos, m/cte.	
Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias *"Macaco"*	21	7	2007	Buena Vista (Córdoba) y Cáceres (Antioquia)	Acta No. 2	Bloque Central Bolívar	1. Un bien mueble: Televisor marca Sony Trinitrón de 29 pulgadas.	
							2. 2010 semovientes: 2000 vacunos y 10 equinos con edades que oscilan entre los cero y doscientos cuarenta meses.	
José Baldomero Linares Moreno, alias *"Guillermo Torres"* o *"El Colorado"*	26	7	2007	Puerto Gaitán y Puerto López (Meta)	Acta No. 3	Bloque Meta y Vichada	1) Un bien inmueble rural: Hacienda Lucitania, ubicada en Puerto Gaitán, 399 hectáreas.	La Hacienda Lucitania tenía un área de 399 hectáreas cultivadas de palma africana y tiene un avalúo catastral de $ 35'956.000 pesos.
							2) Un bien inmueble urbano: Predio ubicado en Puerto López	El inmueble tiene un avalúo catastral de $ 12'585.000 pesos.

Luis Arlex Arango Cárdenas, alias *"Chatarro"*	26	7	2007	San Martín (Meta)	Acta No. 4	Bloque Héroes del Llano	1) $ 32 millones de pesos m/cte en efectivo.	
							2) Un bien mueble: Vehículo marca Chevrolet Swift modelo 1998.	El automóvil se encuentra en mal estado.
							3) 722 bienes muebles: Mercancías consistentes en 652 prendas de vestir y 70 pares de zapatos.	
Freddy Rendón Herrera, alias *"El Alemán"*	24	8	2007	Necoclí (Antioquia)	Acta No. 7	Bloque Élmer Cárdenas	1) 397 semovientes: 390 especímenes de ganado vacuno sin pedigree ni registro. Siete semovientes equinos sin pedigree ni registro.	
							2) Cuatro bienes muebles: motores fuera de borda marca Yamaha 200.	
Freddy Rendón Herrera, alias *"El Alemán"*	4	9	2007	Medellín (Antioquia)	Acta No. 8	Bloque Élmer Cárdenas	1) Un bien inmueble urbano: Apartamento con garaje y depósito.	
							2) Tres bienes muebles: Un Vehículo automotor marca Toyota blindada modelo 2006. Dos Motocicletas marca BMW modelo 2006.	
Ramiro Vanoy Murillo, alias *"Cuco Vanoy"*					Acta No. 9	Bloque Mineros	1) Dos bienes inmuebles rurales: Finca "LA CAGADA", de 1338 hectáreas y 250 metros en vereda Pecoralia de Tarazá.	
							2) 982 semovientes: vacunos.	
Luis Arlex Arango Cárdenas, alias *"Chatarro"*	4	10	2007	Bogotá (Cundinamarca)	Acta No. 10	Bloque Héroes del Llano	1) Un bien mueble: Motocicleta marca Yamaha DT 125 modelo 2006.	
Luis Eduardo Cifuentes Galindo, alias *"El Águila"*	12	10	2007	Bogotá (Cundinamarca)	Acta No. 11	Bloque Cundina-marca	1) Dos títulos valores: 2 cheques de gerencia expedidos por el Banco BBVA por valor de $60'000.000 de pesos m/cte cada uno.	
Javier Domingo Romero	1	11	2007		Acta No. 12	Bloque Héroes del Llano	1) $ Cuatro millones de pesos m/cte en efectivo.	

Francisco Antonio Arias	1	11	2007	Bogotá (Cundinamarca)	Acta No. 13	Bloque Héroes del Llano	1. $ Tres millones de pesos m/cte en efectivo.	
Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias *"Macaco"* .	6 y 7	8	2007	Puerto Berrío (Antioquia)	Acta No. 5	Bloque Central Bolívar	1. 604 semovientes: Sin pedigree ni registro, con edades que oscilan entre los diez y setenta meses.	
Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias *"Macaco"* .	17	11	2007	Buena Vista (Córdoba) y Cáceres (Antioquia)	Acta No. 17	Bloque Central Bolívar	1. Un bien inmueble rural: Hacienda Las Margaritas de 277,7461 hectáreas, ubicada en la vereda Tierra Santa de Buena Vista	
							1. Un bien inmueble rural: Predio de siete hectáreas y 8443 mts2, denominado Urbanización Juan Carlos J, ubicado en el corregimiento de Piamonte en Cáceres	El bien inmueble tiene un área construida de 96 viviendas agrícolas con un área de 48 mts2 cada una.
							2. Un vehículo: Un tractor Marca John Deere, número de motor ZT 7701D-044783	
Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias *"Macaco"*.	1 y 2	12	2007	Buena Vista (Córdoba) y Cáceres (Antioquia)	Acta No. 18	Bloque Central Bolívar	1. Un bien inmueble rural: 1 Predio rural de 37, 574 hectáreas denominado Nuevo Pensar hoy La Cabaña, ubicado en el corregimiento de Belén, vereda Tierra Santa en Buenavista.	
							1. Un bien inmueble rural: Hacienda de 214,5971 hectáreas denominada El Cairo, ubicada en el corregimiento de Piamonte, vereda Las Mojosas de Cáceres.	
							1. Un bien inmueble rural: Hacienda de 542,1516 hectáreas denominada La Uno, ubicada en el corregimiento de Piamonte en la vereda Las Mojosas de Cáceres.	

Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias *"Macaco"*; Guillermo Pérez Alzate, alias *"William Naranjo", "Pablo Sevillano", "Pablo" o "El Patrón"* y Rodrigo Pérez Alzate, alias *"Julián Bolívar"*, o *"Lorenzo González Qunchía"*	4	12	2007	Puerto Berrío (Antioquia)	Acta No. 19	Bloque Central Bolívar	1) Un bien inmueble rural: 1 Predio rural de 40 hectáreas 1.259 mts2 denominado La Orquídea, ubicado en la vereda Guacimal Alicante de Puerto Berrío.	
Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias "*Macaco"*	11	12	2007	Medellín (Antioquia)	Acta No. 21	Bloque Central Bolívar	1) Un Vehículo: 1 volqueta marca Internacional de placas SAX-380	
Juan Francisco Prada Márquez	14	12	2007	Bogotá (Cundinamarca)	Acta No. 23	Julio César Pineda Becerra	1) Dinero en efectivo: 80 millones de pesos m/cte en efectivo.	

* Este cuadro fue elaborado con información tomada de las actas de entrega de bienes del Fondo para la Reparación de las víctimas, administrado por Acción Social en: www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1667 (consultado el 26 de octubre de 2007). El Acta N.° 9 no aparece publicada en el sitio Web del Fondo para la Reparación de las Víctimas de Acción Social al 26 de octubre de 2007. Las actas N.° 14,15 y 16 tampoco aparecen registradas para el mes de diciembre de 2007. La información correspondiente al Acta N.° 9 fue tomada de la presentación realizada por Subdirección de Atención de Víctimas de Acción Social en la reunión tripartita para la discusión de una política pública de atención integral a las víctimas, llevada a cabo el 25 de octubre de 2007. En dicha reunión participaron en representación del Gobierno Acción Social y la CNRR, en el PNUD y organizaciones de la sociedad civil.

Según la información de las actas del Fondo de Reparación, los paramilitares han entregado cinco (5) bienes inmuebles urbanos a la diciembre de de 2007. A dicha fecha, los bienes inmuebles rurales entregados por los paramilitares totalizaban 4.762,2 hectáreas.

Aunque no todas las tierras abandonadas por las víctimas del desplazamiento están en manos de los paramilitares, estos son los responsables de la mayor parte de los desplazamientos. Aun así, la cantidad de tierras entregadas por estos últimos son una mínima parte del total de tierras usurpadas. Tomando como referencia el estimativo de la Contraloría General de la Nación de 2,6 millones de hectáreas abandonadas por la población desplazada hasta 2005, las tierras

entregadas por los paramilitares hasta el 14 de diciembre de 2007 corresponden sólo al 0,18% de estas tierras abandonadas. La cantidad de tierras entregadas por los paramilitares hasta esa fecha equivaldrían al 0,07% de las 6,8 millones de hectáreas abandonadas hasta 2005, de acuerdo con el Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada.

Esta grave vulneración a los derechos de las víctimas del desplazamiento ha despertado la atención de la Corte Constitucional que, a través de la sentencia T-821 de octubre de 2007, señaló que *"[c]uando se trata del despojo de la tierra de agricultores de escasos recursos que sobreviven gracias al cultivo de la tierra o a la cría de animales, la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo. Adicionalmente, a la hora de afrontar tales violaciones, resultan aplicables los principios Rectores de los Desplazamientos Internos,(los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, principios que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución (...) En ese sentido, "debe quedar claro que el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento. Ciertamente, no sólo como medida de reparación sino como medida de no repetición de los hechos criminales que perseguían el despojo, en caso de retorno se debe garantizar a la Población desplazada la recuperación de sus bienes, independientemente de que la persona afectada quiera o no residir en ellos. Sin embargo, si ello no es posible, las víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a obtener la entrega de otro bien en reemplazo del que dejaron abandonado o perdieron – Programa de permutas -, derecho que es autónomo e independiente a que se le otorgue o no el subsidio para compra de tierras"*[194].

Se destacan tres de las disposiciones de este fallo de tutela T-821 de 2007 de la Corte relativas al registro, protección y restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento:

> "**Octavo.** ***ORDENAR*** *a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social*

[194] Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007, M.P. (e): Catalina Botero Marino.

que, si no lo ha hecho aún, estudie la viabilidad de establecer un registro especial para población desplazada que abandonó bienes inmuebles rurales y urbanos con el fin de identificar a las víctimas que, además de la atención a la población desplazada, tienen derecho a la reparación, vía la restitución de sus bienes, o la indemnización.

*(...)**Décimo.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que por su intermedio, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia, instruyan a todos los agentes de las respectivas entidades para que al momento de tomar la declaración de las personas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes y las acompañen y asesoren en la protección de sus derechos en esta materia.*

***Decimoprimero.- EXHORTAR** tanto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado. En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia"*[195].

[195] *Ibídem.*

La Corte en esta sentencia también dispuso que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación debe diseñar el Programa de Restitución de Bienes al cual esta obligada, con el concurso de las Comisiones de Restitución de Bienes.

6.5 El gobierno promueve proyectos de reconciliación forzada en las tierras usurpadas a las víctimas del desplazamiento forzado

El artículo 13 del decreto 4760 de 2005 crea mecanismos para que los tenedores actuales, es decir, los paramilitares, continúen con el control sobre los bienes ilícitamente obtenidos. De esta manera se crearon incentivos para impedir que las víctimas promuevan la recuperación de sus bienes, haciendo ineficaces los mecanismos de protección de los bienes abandonados por la población desplazada. El decreto 4760, que fue expedido semanas antes que el decreto 4488 de 2005, es complementario de este, ya que se ordena al Incoder el establecimiento de un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de los "desmovilizados", en forma individual o colectiva, en el marco del proceso adelantado por el Gobierno Nacional[196]. Dicho programa está dirigido a campesinos sin tierra y personas desplazadas, con la condición de que se asocien con *"desmovilizados"*, para implementar proyectos agropecuarios de carácter comercial.

A julio de 2007, el Incoder había incluido en estos proyectos en predios que habían sido objeto de extinción de dominio[197] a 392 campesinos, 801 personas desplazadas y 400 paramilitares *"desmovilizados"* en San Pedro (Valle del Cauca); 281 campesinos, 281 personas desplazadas y 140 *"desmovilizados"* de los grupos paramilitares (predio El Volador, Tierralta, Córdoba); y a 58 campesinos, 97 personas desplazadas y 38 paramilitares *"desmovilizados"* (predio Macaniyal, Tierralta, Córdoba)[198]. Cabe anotar que Tierralta es un municipio con una elevada

---

[196] Decreto 4488 de 2005, citado *supra*, Nota 130.

[197] La ley 793 de 2002 "*Por la cual se deroga la ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio"* en su artículo 1° establece que *"[l]a extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contra prestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular"*. Entre las causales de la extinción de dominio se encuentran el incremento patrimonial injustificado, el enriquecimiento ilícito y la utilización o destinación del bien de que se trate para a ocultar bienes de procedencia ilícita. Dicha extinción acción ha sido generalmente utilizada sobre los bienes provenientes de actividades de narcotráfico.

[198] Incoder, respuesta al derecho de petición N° DF-13/01 de la Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, DC, julio 31 de 2007.

presencia paramilitar y en uno de sus corregimientos, San José de Ralito, se adelantaron las negociaciones entre el gobierno y los jefes paramilitares.

Además, según Acción Social, más de 150 familias, integradas por personas desplazadas, desmovilizados y víctimas de la violencia, desarrollan conjuntamente proyectos agrícolas en el departamento de Casanare, financiados por Acción Social, la British Petroleum Company -BP- y la Diócesis de Casanare[199].

Los proyectos mencionados constituyen una modalidad de reconciliación forzada que coloca a las víctimas en una situación de subordinación y de riesgo, teniendo en cuenta las dificultades existentes para establecer que los beneficiarios se desmovilizaron efectivamente y que muchos de los territorios siguen siendo controlados por los grupos paramilitares. Además, su impulso contrasta notablemente con la baja cobertura y las falencias del programa de tierras para población desplazada señaladas por la Corte Constitucional.

6.6 El Estado ha adoptado iniciativas legislativas que vulneran el derecho a la tierra y a la restitución de los bienes de la población en situación de desplazamiento

Simultáneamente a la inexistencia de garantías para el derecho a la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento, el Gobierno ha promovido leyes que consisten en reformas legislativas, por medio de las cuales busca legalizar la posesión ilegal de tierras y bienes detentados por los paramilitares y el fomento de actividades empresariales en estas tierras. Tales iniciativas son el Plan Nacional de Desarrollo, la ley General Forestal, el Estatuto de Desarrollo Rural, el programa Agro Ingreso Seguro y la ley de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.

El Plan Nacional de Desarrollo *"Estado Comunitario y Desarrollo para Todos 2006-2010"* es contrario al derecho a la tierra y al territorio de las comunidades afrodescendientes, campesinas e indígenas. Entre

[199] "*Semillas de paz siembran desmovilizados y desplazados de Casanare"*, Acción Social, octubre 9 de 2007, en http//: www.accionsocial.gov.co

sus objetivos se encuentra el fortalecimiento empresarial del sector agropecuario, el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas y el ambiente de los negocios, en el marco del emprendimiento y la competitividad, y la promoción de la agroindustria, los cuales favorecen los intereses de los grandes terratenientes y negociantes de la tierra, pese a que la obligación constitucional del Estado es proteger a los sectores rurales que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, que usualmente están fuera del ámbito de los grandes negocios empresariales y que ocupan y trabajan la tierra bajo la forma de la economía campesina para producir alimentos para sus familias y sus comunidades.

Con las disposiciones mencionadas, el gobierno ignoró las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de la omisión del Estado colombiano en emprender una auténtica reforma agraria para afrontar los problemas de la pobreza y las disparidades económicas en las zonas rurales, y actuó en contra de la recomendación del mismo Comité que *"insta al Estado Parte a adoptar las medidas necesarias para realizar una auténtica reforma agraria"*[200].

El fortalecimiento empresarial, en detrimento de la economía campesina, se ha impulsado a través de la adopción de leyes como la ley General Forestal, la ley Agro Ingreso Seguro y la ley del Estatuto de Desarrollo Rural, las cuales promueven la economía de monocultivos de exportación en la gran propiedad rural, en perjuicio de los derechos a la tierra y el territorio, la economía campesina y la soberanía alimentaria.

Mediante la ley 1021 de 2006 se aprobó la Ley General Forestal[201], que fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional debido a en que en su trámite fue omitida la consulta con las comunidades indígenas y afrocolombianas[202]. Esta ley está concebida para favorecer a las empresas madereras que realizan explotaciones sin sostenibilidad. Su artículo 15 separa artificiosamente el derecho al suelo y el derecho a los recursos naturales, desconociendo la noción de territorio propio de

---

[200] Naciones Unidas, *Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/1/Add.74, 6 de diciembre de 2001, párr. 23 y 44.

[201] Comisión Colombiana de Juristas, *Privatización de los bosques colombianos y de los territorios de las comunidades indígenas y afrocolombianas: Proyecto de ley N°. 025 de 2004-Senado y 264 de 2004-Cámara "por el cual se crea la ley forestal",* Comunicado de prensa, noviembre 1 de 2005. Disponible en www.coljuristas.org.

[202] Corte Constitucional, Sentencia C-030 de enero 23 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

las comunidades afrocolombianas y de los pueblos indígenas, lo mismo que el principio de unidad entre suelo y bosque a través del concepto de *"vuelo forestal"*[203], resultando vulnerado el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, según el cual se debe respetar la importancia especial que para los pueblos indígenas y tribales reviste el territorio, que comprende la totalidad del hábitat de los pueblos interesados.

La ley 133 de 2007, conocida con el nombre de *"Agro Ingreso Seguro"* tiene entre sus propósitos *"la empresarización del campo"*, a través del otorgamiento de créditos condicionados a la reconversión del uso de la tierra para desarrollar proyectos productivos a gran escala que respondan a las exigencias del mercado externo, siendo particularmente funcional al Tratado de Libre Comercio que se está negociando con los Estados Unidos. Este programa otorga beneficios económicos a sectores agroindustriales, pasando por alto que, en muchos casos, los empresarios del campo han adquirido tierras a través del desplazamiento forzado ocasionada por los grupos paramilitares y sin establecer mecanismos que permitan identificar cuáles de los predios que serán destinados a la implementación de proyectos productivos han sido usurpados ilegalmente por los grupos paramilitares, o son parte de los proyectos de reconciliación forzada promovidos por el gobierno.

La ley 1152 de 2007, conocida con el nombre de "*Estatuto de Desarrollo Rural",* aprobada en junio de 2007, busca regular aspectos tales como el desarrollo productivo y tecnológico; zonas de colonización y reserva campesina; programas de adecuación de tierras; programas de reforma agraria mediante concesión de subsidios para la compra de tierras; procedimientos para la adquisición de tierras; clarificación de la propiedad y deslinde de tierras; resguardos indígenas y atención a la población desplazada[204]. El proyecto original presentado por el gobierno contenía una disposición que buscaba crear una figura especial de prescripción adquisitiva de dominio para obtener la titulación de la tierra, en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación. De esta forma se alcanzaría la regularización de todos aquellos predios

[203] Comisión Colombiana de Juristas, citado *supra* en Nota 201.
[204] Ley 1152 de 2007, citado *supra* en Nota 163.

ocupados ilícitamente por el paramilitarismo. Dicha proposición, que fue objeto de críticas por parte de las organizaciones agrarias y de derechos humanos y que fue eliminada durante el procedimiento de conciliación, refleja claramente la falta de voluntad política del Gobierno en materia de devolución de los bienes usurpados por los paramilitares y de restitución a las víctimas.

Además, como se ha advertido en el presente informe, al reformar el decreto 2007 de 2001 el Estatuto de Desarrollo Rural debilitó notablemente la modalidad de protección colectiva de predios rurales, estableció que los informes de los Comités Municipales de Atención a la Población Desplazada solamente serán prueba sumaria de las calidades de poseedor, tenedor y ocupante para las personas incluidas en el mismo.

Asimismo, algunas de las reformas ordenadas por dicho Estatuto significan una nueva transición institucional en la política de atención al desplazamiento y un retroceso para la protección de los predios abandonados, ya que se transfieren las funciones del Incoder a otras instituciones. Es así como el artículo 126 del Estatuto asigna a Acción Social la función de otorgar subsidios, adquirir tierras y mejoras de propiedad privada para su adjudicación a la población desplazada. Estas nuevas funciones representan una carga adicional para dicha agencia, que ya concentra gran número de programas y funciones, entre las que se encuentra el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, el programa de asistencia humanitaria de emergencia para la población desplazada y la coordinación del SNAIPD.

De la misma manera, el Estatuto asigna al Ministerio del Interior y de Justicia funciones adicionales relativas a la constitución, ampliación, saneamiento de resguardos indígenas y titulación de baldíos, adquisición de tierras y mejoras para la titulación colectiva a comunidades afrocolombianas, antes en cabeza de Incoder.

Con respecto a las víctimas, el artículo 56 del Estatuto establece el otorgamiento de un subsidio para la compra de tierras a los pequeños productores, de forma individual o colectiva, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación que para el efecto determine el Gobierno

Nacional. Como parte del subsidio se incluye la compensación de las deudas contraídas en virtud de la ley 160 de 1994 en aquellos casos en los cuales el beneficiario se encuentre relacionado como víctima del conflicto armado pendiente de reparación en los términos de la ley 975 de 2005, pero establece como requisito previo la certificación por parte de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

El artículo 133 del Estatuto establece que la Dirección Nacional de Estupefacientes debe reportar inmediatamente a la Unidad Nacional de Tierras Rurales, dependencia creada por la misma ley 1152 de 2007 y adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desde el momento en que queden a su disposición los bienes rurales incorporados a su inventario en desarrollo de la acción de extinción judicial del dominio. A su vez, la Unidad Nacional de Tierras Rurales debe destinar prioritariamente dichos bienes al Fondo Nacional de Reparación de Víctimas para efectos del Programa Nacional de Reparación.

Tal como ha ocurrido con otras leyes, en el proceso de reglamentación de la ley de Estatuto de Desarrollo Rural el Gobierno afectó el derecho a la restitución de las tierras a las víctimas del desplazamiento forzado. Es así como el decreto 3978 del 17 de octubre de 2007 ordena que para los efectos del subsidio integral y las funciones de la Unidad Nacional de Tierras, la CNRR certificará la calidad de víctimas cuando medie la existencia de una providencia judicial en firme que determine el monto de la indemnización correspondiente a los perjuicios ocasionados por actores armados[205].

Es importante subrayar que el trámite y aprobación de la ley del Estatuto de Desarrollo Rural se llevó a cabo en condiciones de dudosa legitimidad. A diciembre 11 de 2007, 45 congresistas electos en 2006 estaban siendo investigados por la Corte Suprema de Justicia por vínculos con los grupos paramilitares[206]. El presidente de la Comisión Quinta del Senado de la República, donde se inició el trámite del proyecto, era en aquel momento el senador Álvaro Araújo Castro, hoy en día detenido por orden de la Corte Suprema de Justicia e investigado por el delito de concierto para delinquir, por sus presuntos nexos con grupos paramilitares. La Corte

[205] Decreto 3978 de 2007 "*Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1152 de 2007 'por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto de Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones".*

[206] "*En primer año, parapolítica sacudió a 16 departamentos"*, diario El Tiempo, noviembre 7 de 2007.

también lo sindicó de ser coautor de un secuestro extorsivo agravado, realizado por medio de sus vínculos paramilitares, que respondió a un plan dirigido a fortalecer su aspiración al Senado de la República[207]. El proyecto de ley fue aprobado en el Senado por una Comisión integrada, entre otros, por tres de los congresistas detenidos por nexos con grupos paramilitares y firmantes del *"Acuerdo de Ralito"*, sucrito en julio de 2001, en el cual se comprometieron con los paramilitares a *"refundar el Estado"* en desarrollo de un *"nuevo pacto social"*. Estos congresistas son, además del mencionado senador, Miguel de la Espriella y William Montes[208].

Un aspecto adicional de preocupación, por ser contrario al derecho de restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado, es la aprobación, luego de que fuera presentado por tercera vez consecutiva, del proyecto de ley de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble[209]. La ley establece un procedimiento especial con términos muy breves, para sanear los títulos viciados o incompletos de las propiedades inmuebles; es decir, para legalizar las tierras por parte de quienes no tengan claros títulos de propiedad, a través de un procedimiento muy laxo. Su aprobación conducirá la convalidación del despojo de tierras, dado el contexto de graves violaciones a los derechos humanos y conflicto armado colombiano, que involucra una problemática de desplazamiento forzado, causado en gran medida por la usurpación de tierras de las comunidades por parte de los paramilitares.

El viceministro de Agricultura admitió que *"[el] proyecto de ley de saneamiento de la titulación inmueble no persigue beneficiar a los desplazadazos… ¡Para nada!*"[210].

---

[207] Comisión Colombiana de Juristas, *¿Accederán algunos congresistas a los beneficios de la ley de "justicia y paz" a través de su renuncia al fuero parlamentario?"*, Boletín N°17: Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975. Bogotá, mayo 29 de 2007. Disponible en www.coljuristas.org

[208] Comisión Colombiana de Juristas en Revista Semillas, *"Se aprobó proyecto de ley de contrarreforma agraria"*, junio de 2007, págs. 11 a 15.

[209] Proyecto de ley 102 de 2006-Senado, 247 de 2007-Cámara, *"Por medio del cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble"*.

[210] Afirmación hecha por el Viceministro del Interior, Doctor Guillermo Reyes, durante su intervención en la Audiencia Pública convocada por la Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes, el 15 de agosto de 2007 con ocasión del debate al proyecto de ley 102 de 2006-Senado, 247 de 2007-Cámara, *"Por medio del cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble"*.

Los principales aspectos que vulneran los derechos de las víctimas del desplazamiento, de la ley de saneamiento de la titulación son la ausencia de un mecanismo efectivo de protección de sus derechos, el ignorar que el sistema de registro y protección de tierras es deficiente y la ausencia de un mecanismo efectivo que permita a quienes han sido despojados de sus tierras oponerse dentro del proceso de saneamiento[211].

Como se ha demostrado en este informe, el Estado colombiano no ha cumplido con sus obligaciones en materia de protección de los derechos sobre la tierra y el territorio de las comunidades en riesgo de desplazamiento y de la población desplazada y ha desatendido las recomendaciones formuladas por el Representante Especial.

La población desplazada en Colombia no cuenta con garantías para alcanzar soluciones duraderas que le permitan superar la situación de desplazamiento a partir de la realización de sus derechos. La ausencia de condiciones de sostenibilidad y vida digna, lo mismo que la presencia activa de los responsables del delito de desplazamiento forzado, quienes continúan cometiendo violaciones a los derechos humanos, al igual que la falta de restitución de las tierras y las viviendas, impiden que la población desplazada pueda alcanzar soluciones duraderas a través del retorno, el reasentamiento o la reintegración.

[211] Comisión Colombiana de Juristas, *"Revertir el destierro forzado: protección y restitución de los territorios usurpados a la población desplazada en Colombia"*, Bogotá, diciembre de 2006. Disponible en www.coljuristas.org

Capítulo 7.

El delito de desplazamiento forzado continúa en la impunidad

Foto: Oscar Carbonell

Uno de los principales obstáculos para la prevención y la superación del desplazamiento en Colombia es la falta de garantías para el derecho a la justicia. Sobre el particular, el Representante Especial recomendó las siguientes acciones:

"a. El Fiscal General debe elaborar un inventario completo de los procesos penales existentes hasta la fecha por el delito del desplazamiento forzado, e iniciar acciones por ese delito, independientemente de otros posibles delitos y violaciones de derechos humanos, en lugar de considerarlo un aspecto accesorio o una mera consecuencia de un conflicto armado.

b. El Gobierno debe velar porque el derecho a una reparación plena de los desplazados internos no esté vinculada a su registro en el SUR"[212].

En 2006, es decir siete años después de la adopción del tipo penal de desplazamiento forzado, se conocían solamente dos casos con sentencia condenatoria contra los responsables. El primer caso fue fallado en diciembre de 2003 por un juzgado especializado de Cundinamarca. El segundo caso, conocido por el juzgado segundo especializado de Manizales implica la responsabilidad de dos paramilitares del frente Cacique Pipintá que forzaron a una familia campesina a desplazarse porque se negaron a pagar una extorsión.

La Comisión Colombiana de Juristas adelanta acciones de seguimiento a la actuación de la justicia frente al delito de desplazamiento forzado en 2007. Sin embargo, esta tarea se ha visto dificultada por la ausencia de respuestas satisfactorias por parte de la Fiscalía General de la Nación a los derechos de petición presentados para solicitar información sobre los procesos por el delito de desplazamiento forzado[213].

---

[212] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 81.

[213] La Comisión Colombiana de Juristas presentó el derecho de petición a la Directora Nacional de Fiscalías de la Fiscalía General de la Nación, N° de radicación 066515 del 9 de mayo de 2007. Ante la ausencia de respuesta, la CCJ intentó infructuosamente comunicación telefónica con la mencionada funcionaria los días 13 y 17 de agosto de 2007.

Por su parte, ACNUR obtuvo información que le permitió concluir que hasta abril de 2007 tan sólo en el 1% de los casos conocidos por el Estado en materia de desplazamiento se inician investigaciones, pues de los casos conocidos por la Fiscalía, únicamente el 0,49% llega a los juzgados penales. El 40% de los casos que llegan juzgados se traduce en sentencias. Mientras en los últimos tres años se presentaron 602 mil personas desplazadas registradas, solamente se presentaron 13 sentencias por el delito de desplazamiento. ACNUR concluye que, según estos hallazgos, la efectividad de la justicia penal sería tan solo del 0,002%[214].

El Consejo Superior de la Judicatura reportó a la Comisión Colombiana de Juristas doce procesos judiciales por el delito de desplazamiento forzado a noviembre de 2007. Dicha información es bastante inespecífica, puesto no da cuenta del tipo de sentencias proferidas y no permite ni hacer una valoración de la tarea de la justicia con relación a dicho delito[215].

Finalmente, es necesario advertir que el gobierno no ha atendido la recomendación relativa a facilitar la reparación de las víctimas del desplazamiento. Por el contrario, en el proceso de reglamentación de la ley de Estatuto de Desarrollo Rural el gobierno afectó el derecho a la restitución de las tierras a las víctimas del desplazamiento forzado. Es así como el decreto 3978 del 17 de octubre de 2007 ordena que para los efectos del subsidio integral y las funciones de la Unidad Nacional de Tierras, la CNRR certificará la calidad de víctimas cuando medie la existencia de una providencia judicial en firme que determine el monto de la indemnización correspondiente a los perjuicios ocasionados por actores armados

De esta manera, las personas en situación de desplazamiento no han obtenido justicia ni reparación de los daños causados por la violación de sus derechos, lo cual mantiene latente el riesgo de repetición del desplazamiento y de las violaciones a los derechos humanos asociadas a este e impide la superación de su condición de víctimas.

---

[214] ACNUR, citado *supra* en Nota 2, pág. 39.

[215] En el Oficio PSA07-5441 del 30 de noviembre de 2007, el Consejo Superior de la Judicatura registra doce procesos judiciales por el delito de desplazamiento forzado a la fecha del 30 de noviembre de 2007, un (1) proceso con sentencia proferida, tres procesos fallados y dos procesos se encuentran en el despacho del juez de conocimiento pendientes para el fallo correspondiente.

Capítulo 8.

La política pública de atención y prevención al desplazamiento forzado no ha incluido medidas especiales dirigidas a proteger los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento

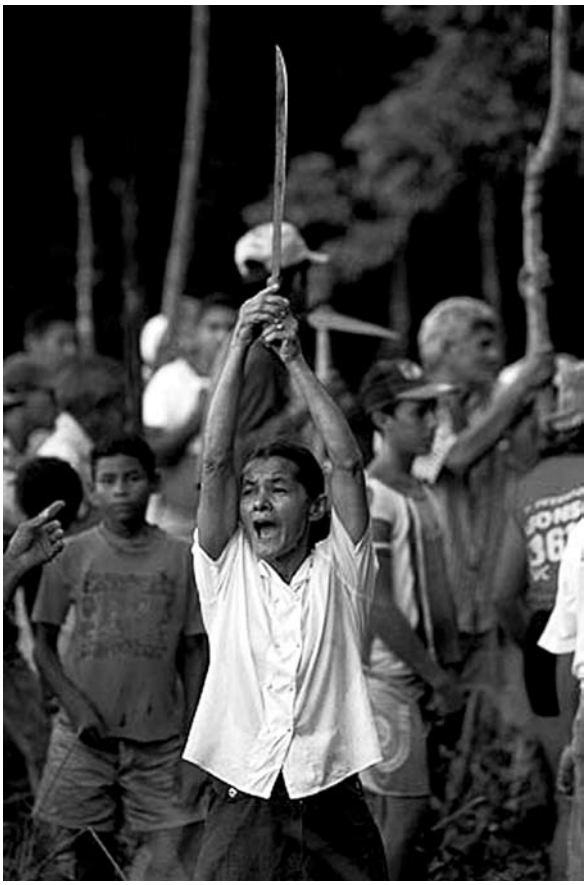


Foto: Escuela Nacional Sindical

Con relación a la situación particular de las mujeres, el Representante Especial formuló dos recomendaciones:

"*a. Estudio y análisis sistemático que visibilice la violencia sexual y basada en el género de las mujeres y niñas desplazadas.*
b. Política para la mujer desplazada teniendo en cuenta su estado de máxima vulnerabilidad en relación a la violencia doméstica y otras formas de violencia sexual o basadas en el género"[216].

Los lineamientos generales del enfoque de diferencial de género se encuentran apenas esbozados en el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada y en un acuerdo del CNAIPD, pero aún no constituyen una política que proteja los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento. A continuación se analizan dichas formulaciones en materia de enfoque diferencial de género.

8.1 El Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada no garantiza los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento

Como parte de los principios rectores del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, el decreto 250 de 2005 incluyó el enfoque diferencial de género. No obstante, el decreto no desarrolla el concepto de género ni la situación particular de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres desplazadas en Colombia.

Las acciones afirmativas del Plan están restringidas a medidas asistenciales puntuales para mujeres desplazadas viudas, gestantes, lactantes, y niñas en situación de discapacidad, abandonadas o huérfanas. Dentro de dichas medidas se encuentran el apoyo nutricional y de alojamiento temporal en la asistencia humanitaria de emergencia y la post emergencia. En la fase de estabilización socioeconómica, las

[216] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 82.

acciones del Plan se relacionan con el bienestar de la familia desplazada en general, sin identificar la situación particular de vulneración de los derechos de las mujeres desplazadas.

La formulación de las acciones de dicho Plan no se hizo a partir un diagnóstico riguroso de la situación de los derechos de las mujeres desplazadas y de la violencia por razones de género, razón por la cual, el Plan no refleja una política dirigida a resolver la situación de vulnerabilidad extrema que padecen las mujeres desplazadas mediante medidas que garanticen el disfrute efectivo de sus derechos.

A principios de 2007, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer advirtió las difíciles condiciones de vida que enfrentan las mujeres desplazadas:

> *"12. Si bien observa que el Estado Parte ha hecho esfuerzos por prestar apoyo a las mujeres y los niños desplazados internos, le preocupa que esos grupos de población, en particular las cabezas de familia, sigan estando en situación de desventaja y siendo vulnerables en lo que respecta al acceso a la salud, la educación, los servicios sociales, el empleo y otras oportunidades económicas, así como en peligro ante todas las formas de violencia.*
>
> *13. El Comité insta al Estado Parte a que redoble sus esfuerzos para atender las necesidades específicas de las mujeres y los niños desplazados internos, y a que garantice su acceso en pie de igualdad a la salud, la educación, los servicios sociales, el empleo y otras oportunidades económicas, así como su seguridad y protección ante todas las formas de violencia, en particular la violencia en el hogar"*[217].

Con relación a la cuestión de la violencia contra las mujeres, se destaca la publicación por parte de la Defensoría del Pueblo de un Módulo para funcionarios públicos acerca de los derechos sexuales y reproductivos con énfasis en violencia intrafamiliar y violencia sexual, el cual dedica un capítulo al desplazamiento forzado y la salud sexual y reproductiva de las

[217] Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia*, 37° período de sesiones, 15 de enero a 2 febrero de 2007, CEDAW/C/COL/CO/6, párr. 12 y 13.

mujeres en Colombia. La Defensoría del Pueblo también publicó una Guía para la formación en derechos sexuales y reproductivos para población en situación de desplazamiento con énfasis en violencia intrafamiliar, dirigida a organizaciones que adelantan procesos de capacitación en esta área.

Sin embargo, pese a los frecuentes llamados de atención de los órganos internacionales en relación a los derechos humanos de las mujeres desplazadas, la respuesta gubernamental en la materia se ha caracterizado por su lentitud y, al igual que en las otras áreas de la política pública, ha carecido de especificidad para las víctimas del desplazamiento.

La población de mujeres desplazadas continuó aumentando. Según Acción Social, 47,83% de las personas desplazadas inscritas en el registro oficial hasta el 21 de abril de 2007 correspondían a mujeres mayores de 18 años.

8.2 Las autoridades y entidades públicas no han implementado medidas para garantizar los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento

Los avances en materia de política pública para la protección de los derechos de las mujeres desplazadas han sido puramente formales. Por ejemplo, el Acuerdo 08 de 2007 ordenó a las entidades que conforman el SNAIPD la adopción de medidas para evidenciar y profundizar las acciones con enfoque diferencial para grupos poblacionales en situación de desplazamiento tales como niños, mujeres, afrodescendientes, indígenas, adultos mayores y discapacitados, que permita identificar y proveer sus necesidades particulares apremiantes existentes dentro de la política pública de atención a la población desplazada, y el desarrollo de nuevas acciones. El acuerdo también dispone la realización de sesiones de trabajo con las entidades del SNAIPD, con el propósito de evidenciar y profundizar las acciones diferenciales existentes y plantear el desarrollo de nuevas acciones de enfoque diferencial. Además, este acuerdo ordena la preparación de un reporte sobre el desarrollo de acciones con enfoque diferencial por parte de las entidades del SNAIPD y la preparación de un documento de planificación que profundice las acciones existentes y desarrolle lineamientos de acciones de enfoque diferencial dentro de la política de atención a la población desplazada.

En abril de 2007 la Consejera Presidencial para la Equidad de la mujer presentó al CNAIPD las acciones desarrolladas en relación a la inclusión de la perspectiva de género en las políticas y programas del SNAIPD. Las acciones reportadas por la Consejería carecen de especificidad para los derechos de las mujeres desplazadas, ya que estas son consideradas como *"beneficiarias"* de programas dirigidos a la población de mujeres en situación de vulnerabilidad "*en el área de (i) Empleo y Desarrollo Empresarial con el programa de microcrédito dirigido a las mujeres cabeza de familia, un Plan de Capacitación Empresarial en alianza con el SENA y la Feria Nacional de la Mujer Empresaria; (ii) En el área de Violencias Contra la Mujer: Se ha venido implementando la estrategia de Prevención de la Violencia Intrafamiliar o Democracia Familiar, se ha venido haciendo Alfabetización Jurídica de las mujeres para que conozcan sus derechos y se formuló el Plan Estratégico para la Defensa de los derechos de la Mujer ante la justicia en Colombia y (iii) En el Área de Participación Política y Ciudadana: Se han promovido los Consejos Comunitarios de Mujeres. También está trabajando con la Red Juntos para que el programa de microcrédito llegue a las madres cabeza de familia"*[218].

Según la Consejería Presidencial, la política estatal para crear la equidad de género toma en cuenta *"las estrategias utilizadas a nivel internacional como son: (i) Las Acciones afirmativas: Programas especiales de carácter temporal en favor de grupos de la población con el fin de que superen la situación de desventaja en que se encuentran; (ii) La Política Social con Igualdad de Oportunidades: Llamada también, Planes de Igualdad de Oportunidades, busca la equidad social y es responsabilidad del Gobierno Nacional en su conjunto y (iii) La Transversalidad de género. El objetivo de la trasnversalidad de género es desarrollar una 'Agenda de País en materia de género' que garantice incorporar la dimensión de género en las Políticas, planes, programas, presupuestos, Leyes, Sentencias de las Altas Cortes, Planes o Programas en el sector privado e Involucra a todas las ramas del poder Público y al sector privado; estableciendo un marco de colaboración con todas las instituciones del orden nacional y local"*[219].

En este marco, la Consejería Presidencial reportó acciones tales como la realización de Consejos Comunitarios de Mujeres, que serían espacios

[218] Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Acta N° 13 de abril 23 de 2007, mimeo, pág. 19.
[219] *Ibídem*, págs. 17 a 19.

de interlocución a nivel municipal y departamental para fortalecer la participación y facilitar la implementación de la política nacional *"Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo*"; la participación en la Mesa Intersectorial de Violencia Sexual basada en Género en el Contexto del Desplazamiento, que trabaja en la visibilización de esta violencia que afecta a la población desplazada; seguimiento al desplazamiento *"como una de las tipologías del eje temático de violencia contra las mujeres, a cargo del Observatorio de Asuntos de Género"*.

Para el período 2007-2010 la política *"Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo"* comprende un Plan Estratégico para la Defensa Eficaz de los Derechos de la Mujer ante la Justicia, que comprende tres líneas de protección frente a la ruptura de la unidad marital, a la violencia doméstica y a la discriminación laboral. Según la Consejería, *"en materia de generación de ingresos, la medida 18 consistente en 'definir acciones específicas y programas pilotos dirigidos a mujeres rurales y en situación de desplazamiento"'*[220].

Adicionalmente, la Consejería Presidencial ha propuesto la adopción de una directriz dirigida a la rama judicial que ordene capacitar jueces de la República en el tema de género, pues la Consejería considera que la Corte Constitucional no ha incorporado la perspectiva de género para analizar temas sensibles para las mujeres como la violencia intrafamiliar y la violencia que padecen durante el desplazamiento.

8.3 La política de atención a la población desplazada no ha superado la fase de formulación en cuanto al enfoque diferencial de género

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer suscribió un convenio con ACNUR para recibir asesoría en la formulación de una *"Directriz de Prevención, Atención y Estabilización Socioeconómica para la Población Desplazada con Enfoque de Género"* que permita incorporar la perspectiva de género en las *"políticas de favorecimiento a la Población Desplazada"*[221], haciendo uso del Observatorio de Asuntos de Género. La Consejería espera que el diseño e implementación de dicha directriz conduzca a la incorporación del enfoque de género en

[220] Consejería para la Equidad de la Mujer, respuesta al derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, diciembre 6 de 2007.
[221] *Ibídem*.

los planes, programas, proyectos y presupuestos de la Administración Pública a nivel central y territorial, en las distintas fases de la política de atención a la población desplazada.

De acuerdo con la información brindada en la sesión de abril de 2007 del CNAIPD, el paso inicial del proceso de formulación de la directriz es un diagnóstico que comprende los marcos estadístico, normativo, jurisprudencial, de política pública e institucional, y la inclusión en los planes del SNAIPD de acciones dirigidas a la población de mujeres en general, en las que se incluirían las mujeres desplazadas.

Al finalizar 2007, la Consejería informó que la directriz se encontraba *"en proceso de edición y cuando esté lista se entregará a la Secretaría Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y al coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la población Desplazada (SNAIPD), para que se empiece la discusión en las mesas del Consejo y en las entidades del SNAIPD para su posterior aprobación e implementación*"[222].

Hasta el momento, las medidas diferenciales a favor de los derechos de las mujeres desplazadas han consistido solamente en la formulación de algunos instrumentos de política. Sin embargo, dichos instrumentos no toman como premisa los instrumentos de protección de los derechos de la mujer ni la identificación de las características y necesidades de este grupo poblacional. Dicha información sobre las necesidades particulares de las mujeres desplazadas debería ser suministrada por el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y el proceso de caracterización de las necesidades de la población desplazada ordenado por la Corte Constitucional. Por lo tanto, los avances alcanzados hasta ahora son bastante precarios: la desagregación de cifras por sexo y algunas medidas de las instituciones del SNAIPD que carecen de articulación.

La Consejería Presidencial para la equidad de la mujer y las entidades gubernamentales del SNAIPD no han adelantado un estudio y análisis sistemático que permita conocer la magnitud y las características de la violencia sexual y basada en el género contra las mujeres desplazadas, que permita formular una política adecuada para proteger los derechos de estas mujeres.

[222] *Ibídem.*

En cuanto a las iniciativas legislativas, la Comisión de Mujeres del Congreso de la República presentó el proyecto de ley No 171 de 2006-Senado, 302 de 2007-Cámara *"por el cual se dictan normas para prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones"*. Las organizaciones que conforman la Mesa de Trabajo *Mujer y Conflicto Armado* han señalado *"que el proyecto podría mejorarse sustancialmente, pues desafortunadamente dejó de lado importantes propuestas encaminadas a garantizar la eficacia de los derechos de las mujeres"*[223].

La Mesa de Trabajo *Mujer y Conflicto Armado* ha advertido que el proyecto de ley no tiene en cuenta a las mujeres víctimas del conflicto armado interno, entre las que se encuentran miles de mujeres desplazadas, y pretende diluir la responsabilidad del Estado en la garantía de los derechos de las mujeres y en la prevención de la violencia y la discriminación contra ellas, por ejemplo, la responsabilidad estatal de prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra la mujer. El proyecto no tuvo en cuenta propuestas de las organizaciones de mujeres, tales como el establecimiento de la gratuidad en la representación legal y la asistencia profesional en los procesos judiciales y la creación de un sistema de información de violencia de género intersectorial coordinado por el Ministerio de Protección Social.

[223] Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, *VII Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*, págs. 67 y 68, Bogotá, diciembre de 2007.

Capítulo 9.

El gobierno no ha actuado en correspondencia con la cooperación técnica que ha recibido de la comunidad internacional para responder al desplazamiento interno

Foto: Escuela Nacional Sindical

El Representante Especial recomendó a las agencias del sistema de las Naciones Unidas:

"ii. Cooperar con el Gobierno para encontrar maneras creativas de iniciar actividades humanitarias con una perspectiva a largo plazo que permita la estabilización socioeconómica de los desplazados internos, no solamente una vez que han regresado, sino también en el período del desplazamiento.

iii. *Cooperar con el Gobierno en la asistencia a los desplazados que regresan"*[224].

Las agencias de las Naciones Unidas continúan ofreciendo una valiosa cooperación al Estado colombiano para que este responda adecuadamente a la crisis del desplazamiento interno.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –ACNUDH- publicó el informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2006, el cual concluyó que *"[a] pesar de los avances realizados y el incremento de los recursos asignados, continúa siendo preocupante la situación de las personas desplazadas por razones vinculadas al conflicto armado. Según la Corte Constitucional, no se ha superado el estado de cosas inconstitucional y persiste la grave crisis humanitaria con respecto a ellas"*[225].

La ACNUDH reiteró que *"[e]s necesario avanzar en la implementación de soluciones duraderas con enfoque diferencial y de género, y prestar especial atención al derecho de las personas desplazadas a la reparación y, en particular, a la restitución de bienes"*[226].

Por su parte, la oficina de ACNUR en Colombia continuó brindando cooperación técnica al Estado, en cuyo marco cabe destacar su

---

[224] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 86.
[225] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 95, párr. 23.
[226] *Ibídem,* párr. 23.

contribución con la Corte Constitucional en el monitoreo del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y la publicación del *Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia Enero 2004 – abril 2007.*

Como se ha reconocido a lo largo del presente informe, el Balance preparado por ACNUR constituye una exhaustiva evaluación de la evaluación del desplazamiento forzado y de los distintos componentes de la respuesta estatal a dicho fenómeno, tales como el registro de la población desplazada, la prevención y la protección, el enfoque diferencial, el proceso de la sentencia T-025 de 2004 y los mecanismos de la política pública. Esta evaluación está acompañada de recomendaciones correspondientes para cada uno de dichos componentes.

Las recomendaciones del Balance de ACNUR son un importante aporte de la cooperación internacional para la formulación de las políticas públicas de prevención del desplazamiento y de protección de los derechos de las personas desplazadas y para su aplicación práctica. Dichas recomendaciones son complementarias a las recomendaciones que formuladas del Representante Especial, ya que ambas tienen el propósito de lograr que el gobierno colombiano cumpla con su obligación de ofrecer una respuesta adecuada al desplazamiento forzado que este basada en el respeto y la protección y garantía de los derechos humanos antes y durante el desplazamiento, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas.

Para la oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en Colombia, el seguimiento a la aplicación de las recomendaciones sobre desplazamiento forzado no ha sido uno de las áreas prioritarias de su trabajo. Dada la complejidad y gravedad de la situación del desplazamiento forzado, es aconsejable que, en coordinación con ACNUR, la Alta Comisionada retome su labor de observación del desplazamiento forzado, aprovechando la capacidad instalada de sus equipos de terreno en distintas zonas geográficas del país.

Con respecto a la aplicación de la recomendación del Representante Especial relativa a la cooperación en los retornos y la estabilización socioeconómica de la población desplazada, es necesario señalar que esta ha estado limitada por problemas señalados en este informe, como

la ausencia de condiciones para las comunidades que retornan, la falta de una política adecuada de adjudicación de tierras para reasentamiento, la ausencia de medidas de restitución de las viviendas y tierras de los desplazados y la impunidad de que gozan a los responsables del desplazamiento forzado y de la usurpación de los bienes de la población desplazada.

Adicionalmente, el Representante Especial recomendó a los donantes, entre otras, las siguientes acciones:

"ii. Seguir apoyando al Gobierno de Colombia en sus esfuerzos por lograr la atención global de las necesidades humanitarias de los desplazados internos;
iii. Coordinar mejor sus políticas con respecto a la asistencia humanitaria de los desplazados internos por un lado, y apoyar la lucha contra las drogas y el tráfico de drogas, por otro;
iv. *Seguir fomentando una paz negociada en lugar de hostilidades prolongadas que siguen ocasionando el desplazamiento forzado de personas que vacían regiones enteras del país*"[227].

La comunidad de países donantes, en el momento de tomar decisiones sobre la cooperación que brindaran al Estado colombiano, debería tomar en cuenta el cumplimiento del conjunto de las recomendaciones formuladas por el Representante Especial en su informe.

En ese sentido, los donantes deben estudiar a profundidad las propuestas que el gobierno colombiano ha preparado para presentarles, y evaluar la coherencia de estas iniciativas gubernamentales con los compromisos internacionales de respeto a los derechos humanos y de respuesta adecuada al desplazamiento forzado.

9.1 El gobierno solicita apoyo internacional para responder al desplazamiento forzado por medio de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico

Las solicitudes del gobierno a la cooperación internacional han sido desarrolladas a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estas

[227] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, párr. 86.

propuestas se encuentran expuestas en el documento oficial titulado "*Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)*"[228], el cual corresponde a la segunda fase del Plan Colombia. A continuación se resumen los lineamientos de dicha estrategia que evidencian la supeditación de la política de derechos humanos y desplazamiento interno a la estrategia militar contrainsurgente y antinarcóticos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 incluyó la respuesta al desplazamiento interno, pero la integró a su objetivo B, relativo a la política de *"seguridad democrática"*, que, como se ha indicado en este informe, es contraria a los derechos humanos y al derecho humanitario*:*

> *"B.- Una Política de defensa y seguridad democrática que comprenda acciones y estrategias dirigidas a garantizar el control del territorio, combatir frontalmente las drogas y el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, solucionar el flagelo del desplazamiento de la población, proteger y garantizar el respeto de los derechos humanos, procurar la reconciliación, vincular a los entes territoriales en el marco de una estrategia global y diseñar y promover un modelo de desarrollo y paz"*[229] .

Asimismo, el Programa de Inversión del Plan Nacional de Desarrollo, en el punto relativo a la política de *"seguridad democrática"* incluye un *"componente social"*, que responde a la *"Doctrina de Acción Integral"*.

La *"Doctrina de Acción Integral"* se encuentra expuesta en el documento Conpes 3460 de febrero de 2007 *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad*[230]. Esta estrategia consiste en la instrumentalización de las acciones sociales y humanitarias del Estado a la estrategia militar, por lo que se promueve la participación de la fuerza pública en la distribución de asistencia humanitaria y la prestación de servicios

---

[228] Departamento Nacional de Planeación – DNP- Dirección de Justicia y Seguridad –DJS-, *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)*, Versión Final, Febrero de 2007, en http: //www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/estrategia_version_espanol.pdf

[229] Ley 1151 de 2007, citado *supra* en Nota 144.

[230] Ministerio de Defensa Nacional, citado *supra* en Nota 145, pág. 5 y 6.

sociales. Estas acciones deben son competencia de organismos civiles de naturaleza humanitaria y deben adelantarse de conformidad con los principios de imparcialidad, humanidad y sin discriminación alguna, evitando el involucramiento de las comunidades en las hostilidades. Por lo tanto, las acciones sociales y humanitarias no corresponden a las funciones asignadas a la fuerza pública.

La estrategia de *"Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social"*, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo supone falsamente que el gobierno consiguió un mejoramiento en la situación de derechos humanos y del desplazamiento, gracias a la cooperación del gobierno de los Estados Unidos, a través del Plan Colombia[231].

Según la versión gubernamental, el Ministerio del Interior y de Justicia *"ha mostrado importantes avances en el tema de protección a poblaciones específicas, dentro de las que vale la pena señalar: la ejecución del Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo (PACR) en 12 regiones del país, la formulación concertada de una Política de Atención a la Población Indígena, la atención a las comunidades indígenas en riesgo de desaparecer, la consolidación del Programa de Protección, y la protección de personas en condición de desplazamiento en situación de riesgo extraordinario"*[232], lo cual habría conducido a una reducción del número de personas desplazadas entre 2002 y 2006; a un incremento en los recursos del presupuesto nacional para la atención a la población desplazada; al desarrollo del SAT y del CIAT; al diseño del proyecto de protección para las personas y comunidades con medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano y a la dotación de herramientas de autoprotección a las poblaciones vulnerables.

Con base en los resultados supuestamente exitosos, la *"Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)"* propone *"robustecer los logros alcanzados, derrotar a la violencia que se sustenta en los miles de millones de dólares del narcotráfico y sus delitos conexos, y promover nuevos avances en el desarrollo económico*

[231] Departamento Nacional de Planeación –DNP-, Dirección de Justicia y Seguridad –DJS-, *Balance Plan Colombia 1999 – 2005*, septiembre de 2006, en http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

[232] Ministerio de Defensa Nacional, citado *supra* en Nota 142, pág. 6.

y social"[233], a través de nueve objetivos y seis componentes estratégicos. Para alcanzar este propósito, el gobierno colombiano "*requiere del apoyo decidido de la Cooperación Internacional ya que un sólo año sin su apoyo, implica retroceder en los importantes avances que hasta ahora se han conseguido"*[234].

Los objetivos de la *"estrategia de fortalecimiento de la seguridad democrática"* comprenden, en el marco de la *"Doctrina de Acción Integral"*, medidas de carácter muy diverso, que van desde acciones militares, lucha contra el terrorismo, política antinarcóticos, fomento de la economía de gran empresa, asistencia social y derechos humanos. Sin embrago, dicha estrategia coloca el énfasis en el fortalecimiento de las iniciativas y programas de la política de *"seguridad democrática"* que involucran a la población civil en el conflicto armado y desconocen el principio de distinción contenido en el derecho humanitario, tales como las Familias Guardabosques y la Red de Cooperantes.

9.2 El gobierno propone a la cooperación internacional colocar la asistencia a las víctimas del desplazamiento al servicio de su política de defensa y seguridad democrática

El proceso hacia la consolidación del control del territorio tiene sustento en la *"Doctrina de Acción Integral"*, la cual, según el gobierno, es la principal herramienta de *"coordinación operacional entre el esfuerzo militar y el social"*. Para el logro del control territorial, esta *"Doctrina de Acción Integral"* promueve la participación de todas las agencias estatales, las autoridades locales, los gremios económicos y las agencias de cooperación internacional. En este marco, las acciones de la Fuerza Pública tienen por principio el apoyo de la población es el centro de gravedad de sus acciones.

La consolidación de la *"seguridad democrática"* consiste en un proceso de transición hacia la fase de consolidación del control del territorio, donde la presencia y las operaciones de la fuerza pública como marco para el reestablecimiento de la plena autoridad del Estado, el normal funcionamiento de todas sus instituciones y la inversión social.

[233] *Ibídem,* pág. 21.
[234] *Ibídem*, pág. 40.

Para cumplir con los propósitos de fortalecimiento del sector de defensa y seguridad, la estrategia en cuestión cuenta con la *"Doctrina de Acción Integral"* que *"se constituirá en la principal herramienta para establecer principios y protocolos de coordinación operacional entre el esfuerzo militar y el social"*[235]. La *"Doctrina de Acción Integral"* promueve el involucramiento de la población civil en el conflicto a través de programas como las familias guardabosques y la red de cooperantes, la prestación de servicios sociales, muchos de ellos a cargo de Acción Social y la distribución de asistencia humanitaria por parte de de la fuerza pública, con el objetivo de ganar el apoyo de las comunidades a las acciones de la Fuerza Pública.

En el marco descrito, la *"Estrategia de Consolidación de la Seguridad Democrática"* se propone el fortalecimiento de la política social, para promover, la lucha contra la pobreza, *"atención integral a la población desplazada y sacarla de su condición de desplazamiento"* (sic); continuidad al programa de desmovilización de miembros de grupos armados ilegales, y fortalecer el programa de desmovilización, desarme y reintegración; y una mayor flexibilidad en la dirección y operación de los programas de la cooperación.

9.3 La propuesta gubernamental a la cooperación internacional desconoce las recomendaciones de los órganos especializados en derechos humanos y desplazamiento

Tanto la valoración injustificadamente optimista que hace el gobierno de los resultados de la seguridad democrática, como las medidas que constituyen la "*Estrategia de Consolidación de la Seguridad Democrática"* son contrarias a las observaciones que acerca del desplazamiento interno han señalado los informes especializados del Representante Especial, el Secretario General ACNUR, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, la Corte Constitucional y las ONG de derechos humanos nacionales e internacionales.

Asimismo, la propuesta presentada a la cooperación internacional, es decir, el Plan Colombia II, contiene medidas y acciones contrarias a

[235] Departamento Nacional de Planeación –DNP-, citado *supra* en Nota 234, pág. 18.

los compromisos internacionales en derechos humanos suscritos por el Estado colombiano y desconoce las recomendaciones de los organismos internacionales.

Es así como la *"Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y Desarrollo Social"* busca, entre otras cosas, *"formular una política de Estado que facilite la atención integral de la población desplazada por la violencia y sacarla de su condición de desplazamiento"*[236], para lo cual enumera una serie de acciones de carácter muy general, que corresponden a las obligaciones dispuestas en la ley 387 de 1997 y a algunas de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004. Es de advertir que según los reportes gubernamentales presentados a la Corte Constitucional y el Balance del Plan Colombia 1999-2005, algunas de estas acciones de la *"Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y Desarrollo Social"* relativas a la atención al desplazamiento ya habrían sido implementadas de manera exitosa, como los componentes correspondientes al Registro Único de Población Desplazada, la caracterización de la población desplazada y los sistemas de información del SNAIPD para mejorar la coordinación.

9.4 El gobierno desconoce la condición de víctimas de las personas desplazadas y solicita apoyo internacional para asistirlas a través de programas para la pobreza y la reinserción de combatientes

La política de atención a la población desplazada formulada en el marco de la estrategia gubernamental de *"consolidación de la seguridad democrática"* reitera la negación de la condición de víctimas de violaciones a derechos humanos que tienen las personas desplazadas y desconoce que merecen atención y protección especiales. Sobre la base de dicha negación de la condición de víctimas, dicha estrategia promueve la vinculación masiva de la población desplazada a programas para combatir la pobreza dirigidos a sectores vulnerables, tales como la Red para la Superación de la Extrema Pobreza –JUNTOS- y el Programa Familias en Acción[237].

[236] *Ibídem,* pág. 64.
[237] *Ibídem*, pág. 70

9.5 Las solicitudes de cooperación excluyen los derechos de las víctimas del desplazamiento a la verdad, la justicia y la reparación

El componente correspondiente al desplazamiento interno del Plan Colombia II enumera algunos aspectos de las soluciones duraderas al desplazamiento que se encuentran contempladas en la ley 387 de 1997 y en la sentencia T-025 de 2004, tales como proyectos en vivienda, empleo, y generación de ingresos y tierras; y dar continuidad del programa de protección de tierras y bienes patrimoniales de la población desplazada.

Sin embargo, es notable la ausencia en dicho componente de medidas dirigidas a garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del desplazamiento, en particular el derecho a la restitución de las tierras y las viviendas abandonadas por las víctimas del desplazamiento, muchas de las cuales se encuentra en manos de los grupos paramilitares y de sus testaferros.

9.6 El gobierno busca el apoyo internacional para fortalecer la institucionalidad bélica, en detrimento de los derechos humanos y el derecho humanitario

Por otra parte, la *"Estrategia de Consolidación de la Seguridad Democrática"* comprende la realización de una serie de reformas estructurales al interior de las instituciones armadas en diferentes aspectos que tendrán graves efectos sobre el respeto a la situación de derechos humanos y derecho humanitario. Entre dichas reformas se encuentra la asignación del liderazgo en el tema derechos humanos al Ministro de Defensa Nacional, quien dirigiría una política integral dirigida, entre otras cosas, a fortalecer la legitimidad y credibilidad de la Fuerza Pública.

Otras reformas propuestas en esta estrategia que el gobierno propone a la cooperación internacional hacen referencia a la preservación y protección del fuero militar, lo cual es contrario a las obligaciones estatales de combatir la impunidad sobre las violaciones a los derechos humanos y el delito de desplazamiento forzado; el fortalecimiento de la Red de Cooperantes, que involucra a los civiles en actividades

de información e inteligencia para la fuerza pública, que hasta hora ha implicado la utilización de falsos testimonios que muchas veces han conducido a violaciones a los derechos humanos, tales como a detenciones arbitrarias, desplazamientos forzados y ejecuciones extrajudiciales.

Como se anotó anteriormente en este informe, la propuesta del gobierno colombiano a la cooperación internacional titulada *"Estrategia de la fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social"* constituye un plan de tipo militar que no contribuye a la solución negociada al conflicto armado y por el contrario contiene lineamientos contrarios al derecho humanitario y los derechos humanos. Dicha estrategia resulta altamente inconveniente, puesto que como se expuso anteriormente, ignora las recomendaciones formuladas por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas para prevenir las causas del desplazamiento forzado y para garantizar los derechos humanos de las víctimas del desplazamiento en Colombia.

Capítulo 10.

Solicitudes al Representante Especial

Foto: Juan Manuel Bustillo

El incremento del desplazamiento forzado en Colombia y la gravedad de las vulneraciones a los derechos humanos de las personas desplazadas hacen urgente que el Estado colombiano cumpla con sus obligaciones internacionales, para lo cual una condición indispensable es la aplicación, sin más dilaciones, de las recomendaciones del Representante Especial sobre este tema.

Con el propósito de promover la aplicación de las recomendaciones, la Comisión Colombiana de Juristas, solicita al Representante:

1. Intensificar su labor de monitoreo a la aplicación de las recomendaciones acerca del desplazamiento interno en Colombia, para lo cual es recomendable adoptar una estrategia común de observación con ACNUR y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

2. Complementar la labor de monitoreo con una estrategia de incidencia dirigida a conseguir una verdadera decisión política del Estado colombiano para la aplicación de las recomendaciones y la implementación de una política de prevención y atención al desplazamiento que respete los derechos humanos y el derecho humanitario y aplique los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

3. Monitorear con especial atención la aplicación de las recomendaciones relacionadas con los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado a la verdad, la justicia y la reparación, particularmente el derecho a la restitución de las tierras y viviendas.

4. Observar con particular atención los temas relativos a la protección del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y campesinas, cuya usurpación es uno de los principales intereses de los grupos paramilitares. La incidencia

sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes resulta fundamental para la protección de dicho derecho en Colombia.

5. Cooperar con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la preparación del informe que debe preparar en el marco del proceso del Examen Periódico Universal, al que Colombia será sometida en 2008, de conformidad con la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos del 15 de junio de 2007. La información que el Representante pueda suministrar a la Alta Comisionada resultará de gran valor para el Examen Periódico Universal.

6. Exhortar a la comunidad de donantes para que apoye exclusivamente aquellos programas y proyectos del gobierno colombiano que respeten los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos y desplazamiento interno, y de manera prioritaria aquellas iniciativas que sean compatibles con las recomendaciones de las agencias y órganos de las Naciones Unidas en el tema del desplazamiento interno.

Documentos de las Naciones Unidas

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, cuarto período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/48, 5 de marzo de 2007.

Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 20 de enero de 2006.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

ACNUR, Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia Enero 2004 – abril 2007, Bogotá D. C. Colombia, agosto de 2007.

UNHCR, 2006 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, June 2007, Revised 16 July 2007.

ACNUR, Pueblo en Colombia duplica su población por afluencia de desplazados, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6291, Colombia, 20 de abril de 2007.

ACNUR, Monitoreo permanente a desplazados en Ricaurte, realiza el gobierno, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=5387, Colombia, 24 de julio de 2006.

Comisión de Derechos Humanos

Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski. Adición. Misión a Colombia, 1° al 10 de Octubre de 2003, 60 período de sesiones, E/CN.4/2004/45/Add.2, 17 de febrero de 2004.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Naciones Unidas, Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1/Add.74, 6 de diciembre de 2001.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 4. El derecho a una vivienda adecuada, Bogotá, 1991.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Naciones Unidas, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia, 37° período de sesiones, CEDAW/C/COL/CO/6,15 de enero a 2 febrero de 2007,

Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos

Naciones Unidas, Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, Adición Misión a Colombia, Consejo de Derechos Humanos, cuarto período de sesiones, Tema 2 del programa provisional, A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007.

Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra,1998.

Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Ginebra, 1989.

Otros organismos internacionales

Banco Mundial, Proyecto de la Red de Solidaridad Social, Banco Mundial/PCF, SIDA, OIM, Protection of patrimonial assets of internally displaced populations in Colombia, Project Management Unit, Washington D.C., mimeo, 22 febrero 2005.

Documentos de organismos estatales y gubernamentales colombianos

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en: http: //www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1935&pagID3180

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social

Acción Social, Registro Único de Población Desplazada

Guía de consulta salidas estadísticas pagina Web, Bogotá, 2007,

en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Guia_Consulta_Web.pdf

Acción Social, Semillas de paz siembran desmovilizados y desplazados de Casanare, Bogotá, 2007, en: http//: www.accionsocial.gov.co

Acción Social, Departamento de Planeación Nacional y Ministerio del Interior y de Justicia

Acción Social, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior y de Justicia, Batería de indicadores de goce efectivo de derechos, complementarios y sectoriales revisada, Bogotá, 2007.

Administración Municipal de El Charco, Nariño

Administración Municipal de El Charco, en http://elcharco-narino.gov.co, agosto 13 de 2007.

Alcaldía Municipal de Buenaventura, Valle

Alcaldía Municipal, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Decreto 092B de 2007 por medio del cual se dictan disposiciones transitorias de prevención y conservación del orden público en el municipio de Buenaventura.

Cabildos Mayores de Río Sinú y Río Verde

Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde, Resguardo Embera-Katío del Alto Sinú ALERTA!!!, Tierralta, agosto 13 de 2007.

Cabildos Mayores de Río Sinú y Río Verde, Resguardo Embera-Katío del Alto Sinú ALERTA!!!, Tierralta 24 de julio del 2007.

Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada

Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Acta 13, Bogotá, mimeo, 2007.

Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Acuerdo 09 Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar la coordinación y articulación entre el Programa de Protección a Población en situación de desplazamiento que lidera el Ministerio del Interior y de Justicia y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Bogotá, mimeo, 2007.

Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Acuerdo 08 Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar las acciones diferenciales existentes dentro de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento. Bogotá, mimeo, 2007.

Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Acuerdo 03 Por el cual se definen acciones para garantizar el derecho a la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias. Bogotá, mimeo, 2006

Consejo Nacional de Política Económica y Social

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 3400 Distribución del presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2006, Bogotá, 2006.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento Conpes 3400 Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia, Bogotá, 2005.

Contraloría General de la República

Contraloría General de la República, Evaluación del Informe Conjunto de Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos complementarios en relación con la Atención Estatal a la Población Desplazada por la Violencia", Bogotá. mimeo, 2006.

Contraloría General de la República, El desplazamiento forzoso de los colombianos y sus impactos patrimoniales", Bogotá, mimeo, 2005.

Corte Constitucional

Sentencia C-030 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.
Sentencia T-821 de 2007, M.P. (e): Catalina Botero Marino.
Sentencia T-630 de 2007, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.
Sentencia C-278 de 2007, M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.
Sentencia T-737 de 2005, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.
Sentencia T–976 de 2004, M.P.: Jaime Araújo Rentería.
Sentencia T-025 de 2004, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
Sentencia T-652 de 1998, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.
Sentencia SU-039 de 1997, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
Auto 206 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
Auto 200 de 2007, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
Auto 333 de 2006, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
Auto 335 de 2006, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
Auto 334 de 2006, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
Auto 218 de 2006, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
Auto 177 de 2005, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa

Defensoría del Pueblo

Defensoría del Pueblo, Respuesta al derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, Of. N° 402501/0075, Bogotá, mimeo, noviembre 26 de 2007.

Defensoría del Pueblo, Comunicado de prensa, 9 de abril, 2007.

Defensoría del Pueblo, Informe de seguimiento a la situación de desplazamiento intraurbano en el municipio de Buenaventura, Bogotá, mimeo, diciembre de 2006.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Dirección de Justicia y Seguridad (DJS)

Departamento Nacional de Planeación (DNP) Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013), Febrero de 2007, en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/estrategia_version_espanol.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), Balance Plan Colombia 1999 – 2005, septiembre de 2006, en: http: //www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

Fiscalía General de la Nación

Fiscalía General de la Nación, "La pesadilla del DAS", Bogotá, 2003.

Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y Departamento de Planeación Nacional (DNP)

Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las capacidades del Sector Defensa y Seguridad, Documento Conpes 3460, Bogotá, 2007.

Ministerio del Interior y de Justicia y Dirección de Asuntos Territoriales y de Orden Público

Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos Territoriales y de Orden Público, Informe de gestión - sep 2007, en: http:/www.mininteriorjusticia.gov.co/adminFiles/GESTIÓN%20

DE%20LA%20DIRECCIÓN%20A%20SEPTIEMBRE%20 2007.2.doc

Procuraduría General de la Nación

Procuraduría General de la Nación, Oswaldo Duque Luque, Informe de vigilancia superior preventiva, Bogotá, 26 de septiembre de 2003.

Procuraduría General de la Nación, Comunicación del representante a la Cámara Alexánder López dirigida a Oswaldo Duque Luque, procurador delegado para asuntos laborales, oficio HRAL-071-04.

Procuraduría General de la Nación, La zona de rehabilitación y consolidación de Arauca. Informe especial, Bogotá, 19 de mayo de 2003, en: www.procuraduria.gov.co/noticias/indexno.html (consulta el).

Procuraduría General de la Nación, La zona de rehabilitación y consolidación Sucre–Bolívar, Informe especial, Bogotá, mimeo, 2003.

Procuraduría General de la Nación, Observaciones del Procurador General de la Nación sobre el Informe de atención a las victimas de desplazamientos recientes en relación con las víctimas de desplazamientos masivos posteriores a la sentencia T-025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 de 2005, Bogotá, mimeo, 2005.

Procuraduría General de la Nación, Décimo primer informe de la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional en cumplimiento a lo dispuesto en el auto del 26 de junio de 2007, sobre la obligación del Gobierno de implementar indicadores que midan el goce efectivo de derechos de la población desplazada, Bogotá, mimeo, 2007.

Procuraduría General de la Nación, Informe de resultado del ejercicio de seguimiento y control preventivos sobre la garantía del derecho a la educación de la población desplazada, Bogotá, mimeo, 2007.

Procuraduría General de la Nación, Décimo informe de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Bogotá, mayo 8 de 2007, en: http://www.procuraduria.gov.co/html/publicaciones/informesydocumentos.htm

Procuraduría General de la Nación, Sexto informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el cumplimiento de las órdenes

contenidas en la sentencia T – 025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 del 29 de agosto de 2005 y 218 y 266 de 2006, de la Corte Constitucional, Bogotá, mimeo, 2006.

Procuraduría General de la Nación, Proyecto Control Preventivo y Seguimiento a las Políticas Públicas en Materia de Reinserción y Desmovilización, Bogotá, mimeo, 2006.

Leyes y decretos nacionales

Leyes

1993

Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991.

1997

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

2000

Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal.

2002

Ley 793 de 2002, por la cual se deroga la ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio" en su artículo 1° establece que "[l]a extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contra prestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular.

2005

Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

2007

Ley 1152 de 2007, por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural. -Incoder- y se dictan otras disposiciones.

Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Proyectos de Ley

2006

Proyecto de ley 102 de 2006-Senado, por medio del cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.

Decretos

2000

Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

2005

Decreto 4760 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la ley 975 de 2005.

Decreto 4488 de 2005, por medio del cual se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil.

Decreto 250 de 2005, por el cual se expide El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

2006

Decreto 2816 de 2006, por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones.

2007

Decreto 3978 de 2007, por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1152 de 2007 por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto de Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2007 de 2001, por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º,17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

Periódicos

Diario del Sur

2007

"Alcalde reitera urgente llamado para ayudar a los desplazados", Diario del Sur en: http:77www.diariodelsur.com.co

El Colombiano

2007

"La Tola y El Charco", diario El Colombiano, 12 de abril de 2007 en: http://www.elcolombiano.com

"Indígenas conmemoraron su día de la peor manera", diario El Colombiano, en: http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/I/indigenas_conmemoraron_su_dia_de_la_peor_manera/indigenas_conmemoraron_su_dia_de_la_peor_manera.asp.

El Espectador

2006

"Eduardo Pizarro León-Gómez plantea revolcón a Ley de Justicia y Paz. La reparación no es un cheque". Entrevista para diario El Espectador. Bogotá, 12 de agosto de 2006

2007

"Decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes", diario El Espectador, 24 de noviembre de 2007 en:

http: www.elespectador.com/elespectador/Secciones/Detalles.aspx?idNoticia=18232&idSeccion=20

El Nuevo Siglo

2006

"Bienes paras no serán suficientes para la reparación: Reparación a víctimas de paras no será de la noche a la mañana", Entrevista a Eduardo Pizarro León – Gómez, diario El Nuevo Siglo, 8 de octubre de 2006.

El Tiempo

2007

"En primer año, parapolítica sacudió a 16 departamentos", diario El Tiempo, 7 de noviembre de 2007, en:http://www.eltiempo.com.

Afrodescendientes ganan round a palmicultores, diario El Tiempo, 15 de octubre de 2007 en: www.eltiempo.com/nacion/medellin/2007-10-15/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3766787.html

"El presidente Uribe irá a El Charco, en el Pacífico", diario El Tiempo, 5 de mayo de 2007, pág. 1-4.

"Procuraduría pide a Gobierno que brinde atención inmediata a 7.000 desplazados de Nariño y Putumayo", diario El Tiempo, 12 de abril de 2007 en http://www.eltiempo.com.

"1.400 familias de ese municipio de Nariño se han desplazado en menos de un mes. Viven solo de lo que les pueden dar", diario El Tiempo, 10 de abril de 2007.

Documentos de organizaciones no gubernamentales, sociales, sindicales y otras organizaciones

Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)

Comisión Colombiana de Juristas, Informe de visita a Buenaventura realizada, Bogotá, CCJ, julio de 2007.

Comisión Colombiana de Juristas, Listado de víctimas de violaciones al derecho a la vida presuntamente perpetradas por grupos paramilitares fuera de combate de 1° de diciembre de 2002 a 30 de junio de 2007, Bogotá, CCJ, noviembre de 2007.

Comisión Colombiana de Juristas, Comentarios al texto del proyecto de decreto Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 250 de 2005 mediante el que 'se expide el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones, Bogotá, mimeo, CCJ, noviembre de 2007.

Comisión Colombiana de Juristas, "Los derechos de las comunidades afrocolombianas en riesgo y en situación de desplazamiento forzado no cuentan con las garantías a las que está obligado el Estado Colombiano. Informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional", Bogotá, CCJ, octubre de 2007.

Comisión Colombiana de Juristas, "Se aprobó proyecto de ley de contrarreforma agraria", Revista Semillas, Bogotá, CCJ, junio de 2007.

Comisión Colombiana de Juristas, ¿Accederán algunos congresistas a los beneficios de la ley de "justicia y paz" a través de su renuncia al fuero parlamentario?", Boletín Nº 17: Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975. Bogotá, CCJ, mayo de 2007.

Comisión Colombiana de Juristas,"Revertir el destierro forzado: protección y restitución de los territorios usurpados a la población desplazada en Colombia", Bogotá, CCJ, diciembre de 2006.

Comisión Colombiana de Juristas, Privatización de los bosques colombianos y de los territorios de las comunidades indígenas y afrocolombianas: Proyecto de ley N°. 025 de 2004-Senado y 264 de 2004-Cámara "por el cual se crea la ley forestal", Comunicado de prensa, Bogotá, CCJ, noviembre de 2005.

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz

Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, "Acción urgente de solidaridad con habitantes de las zonas humanitarias y de biodiversidad", diciembre 12 de 2007.

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Constancia dirigida al Vicepresidente de la República, el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor Nacional del Pueblo, Bogotá, 2007.

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Rad. 1034743-72, Devolución dilata, amenazas y destrucción de la propiedad apropiación paramilitar de tierras, Bogotá, 2007.

Comité Internacional de la Cruz Roja

Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR. Colombia: grave situación para unas 2.000 personas desplazadas en Arauca, Comunicado de prensa 08/7, Bogotá, 17 de enero de 2008.

Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR-, Informe Anual 2006. Colombia, mimeo, 2007.

Consejo Nacional Indígena de Paz

Consejo Nacional Indígena de Paz, Situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Pueblo Embera Katío, Tierralta, Córdoba 2005- 2006 (primer trimestre), Bogotá, 2006.

Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto

Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, VII Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, Bogotá, diciembre de 2007.

Proceso de Comunidades Negras en Colombia (PCN)

Proceso de Comunidades Negras -Equipo de Derechos Humanos- El Charco: desplazamiento y comunidades en riesgo en medio de la confrontación militar,– PCN-, abril 9 de 2007.

Proceso de Comunidades Negras en Colombia Comunicado público sobre la situación humanitaria de El Charco, -PCN-, miércoles 04 de abril de 2007.

Revistas

2005

"Habla Vicente Castaño", Revista Semana, Nº 1.025, 5 de junio de 2005.

«Camino al despojo y la impunidad» se terminó de imprimir el 9 de marzo de 2009,
en la ciudad de Bogotá, D.C., en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.