COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS
Organización no gubernamental con status consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)
PERSONERÍA JURÍDICA: RESOLUCIÓN 1060, AGOSTO DE 1988 DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.

V 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

Enero - junio de 2008

Bogotá, marzo de 2009.

Calle 72 Nº 12-65 piso 7 Tel: (571) 3768200 – (571) 3434710 Fax : (571) 3768230
Email : ccj@coljuristas.org Website: www.coljuristas.org Bogotá, Colombia

TABLA DE CONTENIDO

Presentación

Capítulo 1.

El desplazamiento forzado se incrementa como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario

1.1 Los desplazamientos individuales superaron a los éxodos masivos

1.2 Las comunidades afrocolombianas y campesinas y los pueblos indígenas fueron las principales víctimas de los desplazamientos forzados

Capítulo 2.

Colombia carece de una política que respete los derechos humanos y garantice la protección contra el desplazamiento forzado

2.1 El Sistema de Alertas Tempranas no ha recobrado su independencia

La reglamentación del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas es contraria a los principios del Sistema de Alertas Tempranas

Capítulo 3.

No existe una política de protección a la vida y la integridad de las víctimas durante el desplazamiento

Capítulo 4.

No se han adoptado medidas para superar la impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado

Capítulo 5.

La impunidad abarca la vulneración del derecho a la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento

5.1 Los cambios institucionales establecidos en la ley de Estatuto de Desarrollo Rural han afectado negativamente la protección de las la tierras de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento

5.2 Las reformas institucionales han resultado inadecuadas para garantizar el derecho a la restitución de las tierras de la población desplazada

5.3 La ley de "Justicia y Paz" no ha garantizado la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento

Capítulo 6.

Los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento no están garantizados

6.1 Las violaciones a los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento son motivo de preocupación para la Defensoría del Pueblo

6.2 El gobierno no ha implementado programas específicos para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado

6.3 La Fiscalía General de la Nación no ha garantizado el derecho a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual

Capítulo 7.

Solicitudes al Representante Especial

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS
Organización no gubernamental con status consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)
PERSONERÍA JURÍDICA: RESOLUCIÓN 1060, AGOSTO DE 1988 DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.

V 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 (enero – junio de 2008)

Presentación

La Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- trabaja por la promoción de los derechos humanos y del derecho humanitario, y la utilización de instrumentos internacionales de protección de los mismos. Entre sus actividades se encuentra la publicación periódica de informes sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia.

En este marco, la CCJ ha contribuido al monitoreo de la evolución del desplazamiento forzado y de la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y de las recomendaciones internacionales en la materia, participando en la preparación de informes al Representante Especial desde 1996. En el marco del 8º Período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, celebrado en junio de 2008, la CCJ presentó al Representante el *IV Informe de Seguimiento a la aplicación de las Recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas internamente desplazadas (2006- 2007).*

En consideración al agravamiento del desplazamiento en Colombia y dando continuidad al monitoreo la CCJ presenta el V Informe de Seguimiento a la Aplicación de las Recomendaciones, correspondiente al período enero – junio de 2008. Además, el informe brinda información al Consejo de Derechos Humanos que en diciembre de 2008 adelantó el Examen Periódico Universal sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, en particular la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y de las recomendaciones en la materia

El primer capítulo del informe se ocupa de la evolución del desplazamiento en el período de estudio. Los siguientes capítulos están dedicados al análisis de la aplicación de las recomendaciones del Representante relativas a la protección contra los desplazamientos; la protección durante el desplazamiento; el derecho a la justicia respecto del delito de desplazamiento forzado; la restitución del patrimonio de la población desplazada; y los derechos de las mujeres desplazadas. Por último, el documento presenta las Conclusiones y las recomendaciones al Representante.

1. El desplazamiento forzado se incrementa como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario

Las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario cometidas por las partes del conflicto armado interno -Fuerza Pública, grupos paramilitares y grupos guerrilleros - ha causado, desde 1985, un promedio anual de 200 mil personas desplazadas. Actualmente, Colombia es el segundo país del mundo en cuanto a población desplazada, después de Sudán. De acuerdo con el informe sobre desplazamiento forzado interno en el mundo del Internal Displacement Monitoring Centre –IDMC, el país acumula hasta cuatro millones de personas desplazadas, cifra que continúa aumentando de manera preocupante[1].
La enorme dimensión del desplazamiento forzado en Colombia es compartida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien destacó que *[m]ás allá de la diferencia en las cifras entre el Gobierno y los organismos que le hacen seguimiento al desplazamiento forzado en Colombia, el segundo lugar ocupado por el país en el escalafón de las naciones con mayor número de desplazados, de acuerdo con el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, despertó preocupación porque ni países en guerra como Irak alcanzan los niveles colombianos"*[2].

No obstante, la gravedad del desplazamiento forzado es negada y distorsionada por representantes de alto nivel del gobierno colombiano, como el vicepresidente de la República quien afirmó que *"la ONU suele escandalizar para conseguir plata"*[3].

Asimismo, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional tiene un registro muy inferior, reconociendo 2,5 millones de personas desplazadas, de las cuales 1,4 millones habrían abandonado sus lugares de origen entre agosto de 2002 y marzo de 2008.

Adicionalmente, el asesor de la Presidencia de la República José Obdulio Gaviria, durante una visita a Washington realizada en julio de 2008, cuyo propósito era promocionar el Centro de Pensamiento Primero Colombia, creado para apoyar la política de *Seguridad Democrática* del Gobierno, negó la existencia del conflicto armado interno y del desplazamiento interno:

> *"Nosotros no tenemos desplazados, tenemos migración en buena parte por el paramilitarismo y la guerrilla (...) esa gente se fue para ciudades y allá están como migrantes, más la gente que se fue del país, clase alta y media. (...). La propaganda internacional sobre nuestra situación de desplazamiento masivo, como el mayor desplazamiento del mundo, suma todos los que salieron durante los últimos 40 años"*[4].

En el informe anterior, la CCJ reportó que a partir de la fecha de la misión del Representante Especial hasta diciembre de 2008 todas las partes del conflicto armado causaron desplazamientos forzados y que se presentó un incremento de la modalidad de desplazamientos masivos, especialmente de comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas. La CCJ también señaló que el gobierno no implementó una política especial de prevención del desplazamiento forzado que garantice los derechos humanos de la población desplazada puesto que continuó privilegiando 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"*[5].

---

[1] Internal Displacement Monitoring Centre –IDMC-, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2007*, April 2008, pág. 13, en http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf
[2] *Colombia, segundo en desplazados*, diario El Tiempo, Junio 17 de 2008, págs. 1-6.
[3] *Vicepresidente de Colombia le resta importancia a informe de Acnur sobre desplazados en Colombia*, diario El Tiempo, junio 18 de 2008, en http: // www.eltiempo.com
[4] *"El país según José Obdulio"*, revista Cambio, 14 al 20 de agosto de 2008, pág. 23.
[5] Comisión Colombiana de Juristas, *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 (julio de 2006 a diciembre de 2007),* febrero de 2008.

Aunque prevalece la modalidad individual y familiar de los desplazamientos, en el semestre de 2008 cubierto por el presente informe, también ocurrieron gran número de desplazamientos masivos ocasionados por causas como los combates; operaciones de la Fuerza Pública para erradicar cultivos de uso ilícito; violaciones a los derechos humanos cometidas por la Fuerza Pública; violaciones a los derechos humanos cometidas por parte de los grupos paramilitares que operan bajo denominaciones diferentes; infracciones del derecho humanitario por parte de los grupos guerrilleros, como el uso de minas antipersona; y reclutamiento directo e indirecto de niños por todas las partes del conflicto armado. Es importante señalar que varios desplazamientos forzados masivos se consumaron pese que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT-, había emitido previamente Informes de Riesgo con las respectivas recomendaciones a las autoridades responsables de adoptar medidas de prevención y protección.

1.1 Los desplazamientos individuales superaron a los éxodos masivos

Los reportes del Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR dan cuenta de algunas características del fenómeno. Entre enero y marzo de 2007, 21.764 personas desplazadas recibieron asistencia humanitaria del CICR, de las cuales 15.083 corresponden a desplazamientos individuales atendidos 11 centros urbanos, mientras que 6.681 personas corresponden a 16 desplazamientos masivos, cifras que muestran *"un incremento cercano al 45% con respecto al trimestre inmediatamente anterior (octubre-diciembre 2007)"*[6]. Según el CICR, las causas de estos desplazamientos fueron minas antipersonales, restricciones, amenazas directas, enfrentamientos armados y la muerte de un miembro de la familia.

Entre abril y junio, el CICR brindó asistencia humanitaria a más de 19.000 personas desplazadas, de las cuales más de 16.200 correspondieron desplazamientos individuales mientras que las cerca de 3.000 personas restantes corresponden a 12 desplazamientos masivos ocurridos en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó, Huila y Nariño"[7].

1.2 Las comunidades afrocolombianas y campesinas y los pueblos indígenas fueron las principales víctimas de los desplazamientos forzados

Tal como ocurrió en 2006 y 2007, los desplazamientos masivos afectaron especialmente a las comunidades rurales. A continuación se reseñan 26 éxodos masivos registrados por la CCJ en los seis meses del presente informe.

i. El 1 de enero comenzó el desplazamiento de los indígenas Kogui del corregimiento El Palmor, municipio de Ciénaga (Magdalena), en la Sierra Nevada de Santa Marta, hacia los corregimientos de Julio Zawadi y Santa Rosalía pertenecientes al mismo municipio.

Los indígenas denunciaron la guerrilla y grupos paramilitares hurtan sus alimentos, presionan el reclutamiento de los jóvenes y les amenazan con la muerte en caso de que denuncien. En la zona hay presencia del Frente 19 de las Farc, grupos paramilitares que ahora se llaman banda de "Los Mellizos", y tropas de un Batallón de Alta Montaña del Ejército[8].

ii. Entre el 6 y el 12 de enero de 2008 fueron desplazadas 56 personas de la vereda El Paraíso, municipio de Arauquita (Arauca), presuntamente por las Farc.

---

[6] Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR, *Informe Trimestral Colombia Enero – Marzo de 2008,* págs. 1 y 2 en http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/colombia-update-090608/$File/colombia-bulletin-010408.pdf

[7] CICR, *Informe Trimestral Colombia Abril – Junio de 2008*, en http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/colombia-update-260808/$File/colombia-bulletin-010708.pdf

[8] *"Sigue desplazamiento de indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta",* diario El Tiempo.com, marzo 13 de 2008.

Los enfrentamientos entre los grupos guerrilleros Farc y Eln dejaron dos personas civiles muertas[9]. Como consecuencia de amenazas de estos grupos, alrededor de 2.000 personas se desplazaron hacia los cascos urbanos de Saravena, Arauquita, Fortul y Tame (Arauca), Dicho desplazamiento afectó a 44 de las familias desplazadas pertenecen a la comunidad indígena Guahibos-Managua, del resguardo La Esperanza[10].

iii. En el corregimiento de Suruco Santa Mónica, el municipio de Istmina (Chocó), el 14 de enero de 2008 un grupo de 15 presuntos paramilitares asesinó a dos personas; desapareció a ocho (entre ellas dos niños) y provocó el desplazamiento forzado de aproximadamente 120 personas[11].

v. El 30 de enero de 2008, se denunció un desplazamiento masivo de 10 familias campesinas de 20 veredas de Orteguaza (Caquetá) originado por las acciones del grupo guerrillero Farc contra la población civil[12].

vi. Aproximadamente 500 personas se desplazaron por vía fluvial de las comunidades de Don Paíto, Basura, Las Camelias, Playagrande y Juana Marcela y el corregimiento Las Camelias, municipio de Istmina (Chocó) como consecuencia de enfrentamientos de grupos armados ocurridos el 4 de febrero de 2008. Algunas personas se asentaron en el municipio de Andagoya (Chocó) y otras lo hicieron en la cabecera municipal de Istmina.

Las autoridades presumen que los enfrentamientos se presentaron entre grupos armados al mando de narcotraficantes que se disputarían el control del territorio, por los cultivos de uso ilícito. Sin embargo, en esta zona operaban grupos paramilitares del Bloque Pacífico, exactamente el grupo "Héroes del Chocó"[13], cuyos miembros participaron el 23 de agosto de 2005 en una ceremonia de desmovilización[14].

vii. El 6 de febrero de 2008 se presentó un nuevo desplazamiento las veredas La Tolda y El Volcán del corregimiento de Florencia, Samaná (Caldas). Los pobladores de dichas veredas habían sido desplazados en enero de 2008[15].

viii. El 6 de febrero de 2008, tres personas murieron por la explosión de minas antipersona. El temor a dichas minas instaladas por el grupo guerrillero Eln ocasionó que aproximadamente 1.500 personas se desplazaron al municipio de Samaniego (Nariño)[16].

ix. El 25 de febrero de 2008, se registró el desplazamiento de 200 personas de Cumbal (Nariño) como consecuencia de la instalación de minas antipersona por parte de grupos guerrilleros. Algunas familias desplazadas buscaron refugio en territorio de Ecuador, otras en el casco urbano del Cumbal y otro grupo huyó a otros municipios y uso en departamentos vecinos"[17].

---

[9] *"Secuestro, desapariciones, asesinatos y desplazamientos comenzando 2008 – Difícil situación de orden público en Chocó y Arauca"*, Defensoría del Pueblo, enero 14 de 2008, en http: //www.defensoria.org.co/red/?_item=0301&_secc=03&ts=2&n=117

[10] *"Colombia: grave situación para unas 2.000 personas desplazadas en Arauca"*, Comunicado de prensa 08/7 Comité Internacional de la Cruz Roja, 17 de enero de 2008, en http://www.acnur.org/pais/index.php?accion=pag&id=7193&iso2=CO

[11] *"Colombia: difícil situación de orden público en Chocó y Arauca http://www.acnur.org/pais/index.php?accion=pag&id=7194&iso2=CO*

[12] *"Desplazamiento masivo en Orteguaza"*, Diario La Nación, enero 30 de 2008, en http: // www.lanacion.com

[13] *"Desplazamiento masivo 1.044 personas en riesgo - Río Suruco Municipio de Istmina – Chocó"*, Red derecho y desplazamiento, marzo 10 de 2008, disponible en http: //www.derechoydesplazamiento.net/spip.php?article746

[14] *"Bloque Pacífico -Héroes del Chocó- hace dejación de armas"*, Alto Comisionado para la Paz, Istmina, Chocó, agosto 23 de 2005, disponible en http//: www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/desmovilizacion

[15] *"Nuevo éxodo en Florencia (Samaná)"*, diario La Patria, 6 de febrero de 2008, en http: // www.lapatria.com

[16] *"Campesinos huyen por temor a minas"*, La Nación (San José), febrero 9 de 2008, en http: //www.acnur.org/busq_predefinida/index.php?siguiente=75&total=570&id=11&origen=&iso2=

[17] *"Doscientas familias son desplazadas en San Martín"*, Diario del Sur, 25 de febrero de 2008, en http: // www.diariodelsur.com

x. El 27 de febrero de 2008, se registró un desplazamiento de 265 personas de la vereda El Loro, municipio de Tierralta (Córdoba). Según Acción Social, el desplazamiento se produjo como consecuencia de la presencia de *"bandas emergentes al servicio del narcotráfico"*[18], nombre asignado por el gobierno a los grupos paramilitares.

xi. Al menos 196 personas se desplazaron en el poblado de Puerto Alvira, municipio de Mapiripán (Meta) por un grupo paramilitar "Ejército Revolucionario del Pueblo Antiterrorista- Erpac", que ingresó a la zona el 17 de febrero de 2008 buscando a algunos pobladores, cuyos nombres tenían en un listado.

Además, una misión de la Defensoría del Pueblo que visitó la zona fue informada que al poblado Mocuare, localizado cerca de Puerto Alvira, se encontraban asentados 44 indígenas Sikuani desplazados de Mitare (Meta), quienes se desplazaron a raíz de los bombardeos que se presentan en la zona y de la dificultad para acceder a alimentos. A Barranco Colorado (Guaviare) se desplazaron 60 indígenas Nukak Makú y 80 indígenas Guayaberos. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en Puerto Alvira *"el 70% de las cerca de 250 viviendas están deshabitadas"* [19]. Acnur distribuyó asistencia a los indígenas Guayabero y Nukak desplazados quienes "*enfrentan la amenaza de extinción"*[20].

En julio de 1997, la población de Mapiripán fue víctima de una masacre perpetrada por un grupo paramilitar, que causó un desplazamiento masivo. La colaboración de miembros de las fuerzas armadas con los paramilitares se manifestó en un conjunto de graves acciones y omisiones por parte del Ejército que permitieron la realización de la masacre y el encubrimiento de los hechos para procurar la impunidad de los responsables. Por los mencionados hechos, el Estado fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos[21].

xii. Once personas se desplazaron en febrero de 2008 del poblado Santo Domingo, municipio de Vistahermosa (Meta) a Bogotá, como consecuencia de amenazas de grupos paramilitares. Varias de las personas desplazadas forman parte de la Comisión de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Bajo Ariari que busca esclarecer los crímenes contra pobladores de esta zona del país. Una comisión integrada por delegados de la Defensoría Regional del Pueblo y ONG acompañó a estas personas hasta Bogotá[22].

xiii. Un desplazamiento forzado de 250 campesinos de la vereda San Agustín Leones al casco urbano del municipio de Ituango (Antioquia) se produjo en marzo de 2008, como consecuencia de los combates entre el grupo guerrillero Farc y el Ejército. Según la Defensoría del Pueblo, existe una orden por parte de la guerrilla para que los pobladores de los lugares donde el Ejército permanezca más de 48 horas se desplacen, de lo contrario "no se hacen responsables de sus vidas" sí quedan en medio del fuego cruzado. Los campesinos desplazados también enfrentaban falta de alimentos y temor a los campos minados por las Farc.

El desplazamiento forzado se produjo pese a que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT- había enviado *"un Informe de Riesgo (027-06), una nota de seguimiento (13 de julio de*

---

[18] *"Desplazamiento masivo en el alto del Sinú por enfrentamientos armados"*, diario El Heraldo, 28 de Febrero de 2008, en http: / / www.elheraldo.com

[19] *"Colombia: ACNUR distribuye ayuda a indígenas desplazados"* Radio Naciones Unidas (Internacional), 22 Abril 2008.

[20] *Ibídem.*

[21] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia,* Sentencia de 15 septiembre de 2005.

[22] *"Amenazados del Bajo Ariari desplazados a Bogotá"*, diario El Tiempo.com, febrero 20 de 2008 en http: / /www.eltiempo.com

2007) y una ficha de seguimiento (febrero de 2008), además de una misión interinstitucional programada para el 26, 27 y 29 de marzo de 2008 para evaluar los avances de las recomendaciones consignadas en los informes"[23].

xiv. El 10 de marzo de 2008, ocurrió el desplazamiento de cerca de 80 familias del corregimiento de Teyeté (Putumayo), debido a que el frente 48 del grupo guerrillero Farc había minado la carretera y los caminos[24].

En los meses de abril y mayo de 2008 se registró un incrementó el desplazamiento masivo de colombianos hacia Ecuador, debido a los combates en esta zona de frontera con Ecuador. Los desplazamientos provienen de Teteyé, donde se hicieron fumigaciones aéreas y se presentaron combates entre el Ejército colombiano y el grupo guerrillero Farc.

Hasta el 3 de mayo de 2008, el Servicio Jesuita a Refugiados / Ecuador registró 210 colombianos, que advirtió que otras muchas personas desplazadas permanecían en las poblaciones fronterizas o prosigue su desplazamiento hasta Quito[25].

Sin embargo, la persecución contra los desplazados colombianos prosigue más allá de las fronteras. En junio de 2008, el Acnur denunció que *"[t]res colombianos han desaparecido en el último mes en la localidad fronteriza de San Martín, en el norte de Ecuador, que es hogar de un gran número de refugiados de Colombia"*[26]. Dicho organismo recibió *"testimonios coherentes de testigos directos de que tres refugiados fueron secuestrados por un grupo de hombres vestidos de uniforme durante una incursión armada en San Martín"*[27] a finales de mayo. Previamente, el grupo armado que provenía de Colombia torturó a varios miembros de la comunidad.

xv. Cerca de 1.200 indígenas de las veredas La María y El Damián, resguardo indígena Tacueyó, municipio de Toribío (Cauca) se desplazaron masivamente el 16 de marzo de 2008 como consecuencia de los combates entre tropas del Ejército transportadas en helicópteros y el grupo guerrillero Farc. La explosión causada por el disparo de un mortero de fabricación artesanal de la guerrilla causó un indígena muerto y 14 heridos[28].

xvi. En marzo de 2008 en los municipios de Tarazá y Valdivia (Antioquia) cerca de 7.000 campesinos se desplazaron de la zona rural debido a las operaciones para erradicación de cultivos desarrolladas por el Ejército[29].

xvii. Debido a amenazas recibidas el 10 de abril de 2008, por el grupo paramilitar "Águilas Negras", tres sacerdotes de los municipios del sur de Bolívar se desplazaron el 6 de mayo de 2008 hacia Magangué (Bolívar).

En los primeros meses de 2008, alrededor de 180 campesinos habían huido hacia Barrancabermeja (Santander). El 16 de abril de 2008, 50 sacerdotes de la región y cerca de 2.000 personas hicieron una manifestación pacífica en el municipio de Morales (Bolívar), para protestar por las amenazas del grupo paramilitar "Águilas Negras, Bloque Norte de Colombia", contra 52 líderes sociales,

---

[23] *"Defensoría denuncia desplazamientos masivos en Cauca, Meta y Antioquia"*, Comunicado de Prensa de la Defensoría del Pueblo, 19 de marzo de 2008, disponible en http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0303&_secc=03&ts=2&n=1300

[24] "*Más de 80 familias desplazadas en Teyeté*", Diario del Sur, 10 de Marzo de 2008, en http://www.diariodelsur.com

[25] *"Ecuador: el aumento de la violencia dispara el desplazamiento"*, Servicio Jesuita a Refugiados, en http://www.jrs.net/news/index.php?lang=es&sid=3444

[26] *"ACNUR pide aclarar desapariciones de desplazados en Ecuador"*, diario El Espectador.com, 10 Junio 2008.

[27] *Ibídem.*

[28] Defensoría del Pueblo, citado *supra* en Nota 24.

[29] *"Declaran crisis humanitaria en Tarazá",* diario El Espectador.com, en abril 24 de 2008, en http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-declarada-crisis-humanitaria-taraza

miembros del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y la Corporación Sembrar, los mismo que contra los tres sacerdotes mencionados[30]. Los manifestantes solicitaron al Gobierno protección.

Los campesinos de la zona han denunciado que miembros del Ejército les han intimidado anunciando las acciones de los grupos paramilitares: "*Los soldados intentan obtener información sobre grupos guerrilleros con este tipo de presiones a los campesinos. Les dicen a los habitantes de la región que tienen que hablar porque 'hoy somos nosotros, pero detrás vienen las Águilas Negras'*"[31].

xviii. El 13 de abril de 2008, llegaron al casco urbano de Ituango (Antioquia) alrededor de 300 personas desplazadas que se suman a las 486 personas anteriormente habían huido de los enfrentamientos entre el Ejército y el grupo guerrillero Farc[32].

En esta ocasión el desplazamiento a Ituango se produjo como consecuencia del temor de la población por los enfrentamientos entre la guerrilla y el Ejército, la siembra de minas antipersona por parte de los grupos guerrilleros y los operativos de erradicación de cultivos de uso ilícito adelantados por el Ejército. Para retornar, las personas desplazadas demandaban de las autoridades la realización de un programa de desactivación de minas y la suspensión de las operaciones militares y antinarcóticos del Ejército.

Justamente, en jurisdicción de Ituango se proyecta la construcción de la hidroeléctrica Pescadero-Ituango, que será el mayor proyecto de energía eléctrica del país y la segunda en importancia de Suramérica, puesto que consiste en un embalse de 3.800 hectáreas y 70 kilómetros de longitud en terrenos de los municipios de Ituango, Toledo, Sabanalarga, Peque, Liborina, Yarumal, San Andrés de Cuerquia, Buriticá y Briceño[33], que está presupuestado en 2,300 millones de dólares[34].

El alcalde de Ituango reconoce que el aumento del precio de las propiedades abandonadas: "*Las que valían $200 millones, hoy cuestan $400 millones*"[35] y ofreció como solución la reubicación: "*Ya hemos reubicado más de 80 familias en los últimos años debido a circunstancias similares, por eso la fórmula que se propone es que el gobierno les compre la tierra a estas personas y que les asignen nuevas parcelas para que continúen con su vida normal*"

Es necesario recordar que en 1998, los grupos paramilitares cometieron masacres que causaron el desplazamiento forzado de 724 personas de los corregimientos de La Granja y El Aro del municipio de Ituango, hechos por los cuales la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció la responsabilidad del Estado colombiano y su obligación "*de investigar los hechos del caso, identificar, juzgar y sancionar a los responsables*"[36].

---

[30] "*Continúa la persecución en el sur de Bolívar: amenazados Fedeagromisbol, Sembrar, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena medio y sacerdotes del sur de Bolívar*", Acción urgente, Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Equipos Cristianos de Acción por la Paz, Diócesis de Magangue y otros, abril 10 de 2008.
[31] "*Se desplazan sacerdotes amenazados del Sur de Bolívar*", revista Semana.com, mayo 8 de 2008.
[32] "*Crece problema de desplazamiento en Ituango, 300 personas más habrían llegado este fin de semana*", diario El Tiempo.com, Abril 14 de 2008.
[33] "*Pescadero Ituango declarada obra de utilidad pública*", Instituto para el Desarrollo de Antioquia –Idea, en http://www.idea.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=618&Itemid=1 (consultado en septiembre 9 de 2008).
[34] "*Recursos para la hidroeléctrica Pescadero Ituango*", Gobernación de Antioquia, Medellín, enero 18 de 2008, en http://www.gobant.gov.co/noticias/enero2008/18_recursos47.htm (consultado en septiembre 9 de 2008).
[35] "*El milagro de vivir en Ituango*" diario El Espectador, agosto 31 de 2008, pág. 8 y 9.
[36] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las masacres de Ituango Vs. Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 399 y 400.

En julio de 2007 el SAT de la Defensoría del Pueblo emitió un Informe de Riesgo por medio del cual recomendó al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT del gobierno nacional, al gobernador de Antioquia y a los comandantes de la VII División del Ejército y del Departamento de Policía Antioquia mantener las medidas de seguridad en la zona y reforzar las acciones preventivas y de protección a la población civil.

xix. El 16 de abril de 2008, el CICR reportó 1.500 personas desplazadas de las veredas El Loro, Altos de San Juan, La Jagua, San Juan Medio, Tres Palitos y William hacia los municipios de Tierralta y Puerto Libertador (Córdoba), donde continúa habiendo presencia de grupos paramilitares[37].

xx. En abril de 2008, aumentaron los desplazamientos forzados en el departamento del Caquetá. La Vicaría del Sur de la Diócesis de Florencia denunció las consecuencias de las fumigaciones aéreas con glifosato del programa gubernamental antinarcóticos, sobre la población campesina de 27 veredas de San José del Fragua (Caquetá). Los daños causados a los cultivos, el medio ambiente y a la salud han ocasionado el desplazamiento forzado de muchas familias campesinas.

La población de las veredas Berlín, El Rosal, La Y, Palmeiras, El Sinaí, El Topacio, El Diviso, El Portal Zabaleta, La Cristalina, Puerto Bello, La Alberto, Fraguita, El Jardín y Patio Bonito fueron afectadas por las fumigaciones aéreas realizadas en los meses de octubre y noviembre de 2007. En marzo de 2008, fueron fumigadas las veredas de La Primavera, El Portal Zabaleta, El Diviso, Buenos Aires, Resguardo El Portal, Los Andes, El Jardín, Patio Bonito, Zabaleta, El Jardín, Monterrey, La Paz, La Esmeralda, Alto San Isidro y El Mirador. En abril de 2008, fueron fumigadas nuevamente La Primavera, El Portal Zabaleta, El Diviso, Buenos Aires, Resguardo el portal, Los Andes, La Cristalina, Puerto bello, Costa Rica El Palmar y El Diamante.

La Vicaría indicó que la fumigación con glifosato *"afectó los potreros, los cultivos de maíz, plátano y yuca, las huertas caseras y los frutales, afectó a los animales domésticos y contaminó las fuentes de agua"*[38]. Algunos de estos bienes forman parte del proyecto de Desarrollo Rural Municipio San José del Fragua, implementado por la Vicaria del Sur, y financiado por agencias internacionales como Misereor, Trocaire, SCIAF y Manos Unidas.

xxi. Los desplazamientos forzados de los pueblos indígenas a través de la frontera con Panamá ocurren con frecuencia[39]. El 12 de mayo de 2008, llegaron al resguardo Chidima, localizado en el municipio de Unguía (Chocó), 22 indígenas Embera Dóbida desplazados de la comunidad Santa Lucía, en el río Bojayá (Chocó), quienes había huido hacia la frontera con Panamá como consecuencia de los rumores de ataques armados por parte de grupos paramilitares que ahora se hacen llamar *"Los Paisas"*. Los indígenas desplazados buscaban llegar a la comunidad Unión Chocó. Sin embargo, las autoridades panameñas de Policía de Puerto Obaldía impidieron el paso a través de la frontera, argumentando que no tenían documentos de identidad que los acreditara como ciudadanos panameños, ni permiso para circular en territorio panameño.

---

[37] *"La gobernadora de Córdoba, Marta Sáenz Correa, planteó la delicada situación ante el Gobierno nacional señalando que las bandas criminales de 'Don Mario' y 'Los Paisas' están disputándose los corredores del narcotráfico, especialmente en el sur del Departamento en las regiones de Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia"*, diario El Universal, 16 de abril de 2008, en http: //www.eluniversal.com.co

[38] Vicaría del Sagrado Corazón de Jesús, Vicaría del Sur, Diócesis de Florencia- Caquetá, *Comunicado*, Morelia, 12 de junio de 2008, en http: //www.encod.org/info/FUMIGACIONES-AFECTAN-VIDA-HUMANA.html

[39] En diciembre 2007, a 47 personas del pueblo Wounaan les fue reconocido el estatuto de refugiados en Panamá. Las familias indígenas habían llegado a Panamá un año atrás, en mayo de 2007, huyendo de la violencia armada en Colombia. Ver Centro de Noticias ONU, *Panamá otorga estatus de refugiados a 42 indígenas colombianos, reporta ACNUR*, diciembre 15 de 2006, en http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8417&criteria1=Panama.

Los indígenas permanecieron seis días en la zona de frontera, hasta que del 12 al 13 de mayo buscaron refugio temporal en el resguardo Chidima. En dicha fecha, los indígenas se desplazaron nuevamente para reintentar cruzar la frontera[40].

xxii. El 29 de mayo de 2008 llegaron a Bogotá 134 indígenas Embera Katío de la comunidad de Conondo quienes se desplazaron de su resguardo, localizado en las selvas de Bagadó (Chocó). En los últimos años, los indígenas habían denunciado la ocurrencia en su territorio de combates entre el Ejército y los grupos guerrilleros, la restricción al acceso a alimentos por parte del Ejército, las minas antipersona sembradas en la selva por la guerrilla, la instalación de campamentos del Ejército en el resguardo y el consumo de los cultivos y animales domésticos de la comunidad por parte de los soldados.

El desplazamiento de los Embera Katío fue ocasionado por la incursión del Ejército en el resguardo el 14 de mayo de 2008 y por la toma como rehén de un indígena por parte de la guerrilla. El 26 de mayo, luego de una explosión descendieron helicópteros militares en el resguardo a recoger los soldados heridos. Además, los indígenas denuncian la detención de sus comuneros Darío Acero y Misael Pequia por parte del Ejército[41].

Otros indígenas de la comunidad solamente pudieron desplazarse hasta Pueblo Rico (Risaralda), donde fueron internados en el hospital local[42].

Las autoridades nacionales negaron el reconocimiento de los indígenas como víctimas del desplazamiento forzado. La viceministra del Interior aseguró que estos indígenas son *"desplazados no por el conflicto, sino por las condiciones de pobreza"*[43].

Los indígenas desplazados permanecieron en Bogotá durante 40 días, hasta que lograron la atención del Gobierno nacional. El retorno a su territorio ocurrió luego de obtener compromisos del Gobierno en cuanto a "162 subsidios de mejoramiento de vivienda, instalación del acueducto y un puesto de salud en la vereda Aguasal, entre otros"[44].

xxiii. La primera semana de junio de 2008, más de 800 personas fueron desplazadas como consecuencia de los combates entre el Ejército y el grupo guerrillero Farc que se presentaron en la vereda Palotal de Zaragoza (Antioquia). Los desplazados llegaron al casco urbano de Zaragoza en busca de refugio[45].

xxiv. Entre junio 15 y 29 de 2008, 27 familias de la zona de Murmullo Medio, Tierralta (Córdoba) fueron desplazadas como consecuencia del asesinato de un miembro de la comunidad ocurrido el 15 de junio, y de la distribución de una lista de doce nombres de los miembros de la comunidad. Entre enero y junio de 2008 se presentaron 207 homicidios en el municipio de Tierralta; siete desapariciones forzadas se registraron en el corregimiento de Batata del mismo municipio[46].

---

[40] Unión Sindical Obrera, Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz y Comisión Colombiana de Juristas, *Comentarios al Convenio 169 ratificado por Colombia en el caso del pueblo Embera Katío y Dóbida de los resguardos de Pescadito y Chidima, ubicados en los municipios de Acandí y Unguía, departamento del Chocó*, Bogotá, agosto 29 de 2008.

[41] *"Gobierno no reconoce a emberas del Chocó como desplazados"*, SIEC-Actualidad Étnica, mayo 30 de 2008, en http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica

[42] *"Los actores armados y la negligencia del Estado colombiano son los responsables del etnocidio y el desplazamiento forzado del pueblo Embera-Katío*, Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC, Bogotá, 13 de junio de 2008, en http://www.onic.org.co/img_upload/3068e9df14b050d72c4fa19fabbab2d7/DOCUMENTO__COMUNIDAD_EMBER__KATIO_DE_CONONDO_ONIC____.doc

[43] *"No son desplazados"*, diario El Espectador.com, junio 12 de 2008.

[44] *"Los embera katíos retornan al Chocó"*, diario El Espectador.com., julio 6 de 2008.

[45] *"Combates entre Ejército y Farc dejan más de 800 desplazados en Antioquia"*, diario El Espectador.com, 5 de Junio 2008.

[46] *"Nuevo desplazamiento en Córdoba requiere respuesta urgente del Gobierno colombiano"*, Refugees International, julio 1 de 2008, disponible en http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ASIN-7G5LC9?

xxv. Luego de recibir amenazas de muerte y del asesinato de un campesino por parte del grupo paramilitar "Los Paisas", el 22 de junio de 2008 alrededor de 491 campesinos abandonaron sus fincas en las veredas Miramar, Orinoco y Los Cocos de la Sierra Nevada de Santa Marta y se asentaron en el corregimiento de Guachaca, municipio de Santa Marta (Magdalena) [47]. Esta es la zona donde operaba el grupo paramilitar Frente Resistencia Tayrona cuyos miembros participaron cinco años atrás en una ceremonia de desmovilización[48].

El 24 de junio de 2008, el alcalde de Santa Marta visitó a las familias desplazadas y expresó que la intención es que la población desplazada retorne a las parcelas: *"Les explicamos que es más seguro estar allá, y por ello habrá mas patrullajes para que retornen"*[49]. Con dicho propósito, una compañía de soldados contraguerrilla y un contingente de carabineros de la Policía realizaron patrullajes en la zona rural de Guachaca. El 16 de Julio de 2008, la Defensoría del Pueblo advirtió que 35 familias desplazadas en junio de 2008 permanecían sin ningún tipo de asistencia.

xxvi. Más de 100 personas llegaron desplazadas a Buenaventura (Valle del Cauca) en las últimas semanas de junio y las primeras de julio de 2008[50], provenientes del municipio de Olaya Herrera (Nariño). Los desplazamientos fueron consecuencia de los abusos de los grupos armados contra la población y del asesinato selectivo de tres personas de la comunidad[51]. En el mes de septiembre, Acción Social organizó el retorno de 250 familias desplazadas a sus lugares de origen, cuya seguridad estuvo a cargo de la Infantería de Marina[52].

xvii. Como consecuencia de una masacre contra siete personas cometida el 20 de julio de 2008 por el grupo paramilitar "Águilas Negras" en las veredas San Daniel y Lomaseca, del municipio de Puerto Libertador (Córdoba), 550 familias campesinas se desplazaron a los poblados Río Verde y San Juan.

El SAT de la Defensoría del Pueblo había advertido la situación de vulnerabilidad de la población de esta zona por medio de *"3 informes de riesgo en los municipios como Montelíbano, Valencia, Tierralta y Puerto Libertador"*[53].

---

47 *"Amenazas y muertes espantan a Campesinos de sus veredas"*, diario El Tiempo.com, junio 25 de 2008.
48 *"Adiós a las armas: se desmovilizó Bloque Resistencia Tayrona de las Auc"*, Alto Comisionado para la Paz, febrero 3 de 2006, en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/noticias/2006/febrero/febrero_03_06.htm
49 *"Ejército y Policía garantizan seguridad a 491 desplazados de la Sierra Nevada de Santa Marta"*, diario El Tiempo.com, 25 Junio de 2008.
50 *"Siguen llegando desplazados al Puerto"*, diario El País, julio 8 de 2008, en http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Julio042008/siguendespla.html
51 *"Con ayuda de Comisión Humanitaria Habitantes retornan a sus hogares en Olaya Herrera"*, diariodelsur.com.co, agosto 29 de 2008.
52 *"250 familias desplazadas retornaron a sus tierras"*, Diariodelsur.com.co, septiembre 9 de 2008.
53 *"Masacre en Puerto Libertador estaba advertida por la Defensoría del Pueblo"*, diario El Tiempo.com, julio 23 de 2008 en http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/2008-07-23

2. Colombia carece de una política que respete los derechos humanos y garantice la protección contra el desplazamiento forzado

El informe del período anterior presentado al Representante Especial explicó la manera como 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 prescinde del enfoque de derechos humanos y que no esta dirigida a las causas del desplazamiento, con lo que aumenta el riesgo de desplazamiento de la población civil. A continuación se expone el funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas –SAT-, instrumento que brinda encargado de monitorear y advertir las situaciones de riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario y desplazamiento forzado, de recomendar acciones preventivas al gobierno nacional y las autoridades locales y de introducir el enfoque de género en su labor de prevención.

2.1 El Sistema de Alertas Tempranas no ha recobrado su independencia

Desde hace años la naturaleza preventiva del SAT se encuentra distorsionada como consecuencia de su perdida de independencia con respecto al Gobierno, a raíz de la conformación de una instancia adicional, el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas –CIAT- que está integrado por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional y la Vicepresidencia de la República. La conformación del CIAT significó la concentración del poder de decisión sobre la emisión de las Alertas Tempranas y las correspondientes acciones a tomar en el gobierno nacional, relegando a un papel secundario a la Defensoría del Pueblo y debilitando la perspectiva de prevención basada en un enfoque respetuoso de los derechos humanos.

El IV informe de seguimiento a las recomendaciones que la CCJ presentó al Representante Especial señaló que de julio de 2006 a diciembre de 2007, solamente 13 de los 33 informes de riesgo emitidos por la Defensoría fueron calificados por el CIAT como Alertas Tempranas[54].

El gobierno reglamentó el CIAT años después de su creación. No obstante dicha reglamentación, no ha conducido a que el funcionamiento y la efectividad del SAT superen sus deficiencias, por lo que en muchos casos, pese a la emisión de informes de riesgo por parte de la Defensoría del Pueblo, se consuman las violaciones a los derechos humanos previstas en dichos informes y los consecuentes desplazamientos forzados.

La reglamentación del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas es contraria a los principios del Sistema de Alertas Tempranas

Una de las líneas del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada es el fortalecimiento del CIAT, para lo cual dispuso el diseño de protocolos y rutas de acción para coordinar las medidas de prevención y protección, así como la puesta marcha de mecanismos de seguimiento a las respuestas a las situaciones de riesgo identificadas en los informes del SAT[55].

Tras más de dos años de la expedición del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, el gobierno procedió a la formalización y reglamentación del CIAT a través del decreto 2862 de 2007, como "*un grupo de trabajo interinstitucional encargado de coordinar una respuesta ordenada y oportuna frente a los Informes de Riesgo (Focalizados y de Alcance Intermedio) y las Notas de Seguimiento provenientes del Sistema de Alertas Tempranas, SAT de la Defensoría del Pueblo*"[56].

---

[54] Comisión Colombiana de Juristas, citado *supra* en Nota 6, pág. 46.
[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"*, numeral, artículo 4.
[56] Decreto 2862 de 2007 *Por el cual se conforma y reglamenta el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT*, artículo 1.

Dicho decreto clarifica las competencias del CIAT y define algunas responsabilidades de los alcaldes y gobernadores autoridades locales en la adopción de medidas de prevención y protección.

No obstante, con esta reglamentación el gobierno no hizo más que formalizar los aspectos que modificaban la naturaleza original y el funcionamiento del SAT. En primer lugar, la conformación del CIAT refleja el enfoque militarista de seguridad y mantenimiento del orden público propio de la política de *"Seguridad Democrática* y de su *"Doctrina de Acción Integral"*, como queda plasmado en el artículo 3, parágrafo 1:

> *"El proceso de toma de decisiones del CIAT, sus actas y las recomendaciones relacionadas con la defensa y seguridad nacional, tienen carácter reservado (…)"*[57].

El enfoque militarista de dicha política es claramente contrario a los "*Principios humanitarios, de protección, de imparcialidad, de celeridad y de respeto por las competencias"* establecidos por la Defensoría del Pueblo para el SAT, en particular con respecto a dos de los principios:

> "▪ *El deber de protección de la población civil, sin generar riesgos adicionales ni agravar los preexistentes;*
> ▪ *La promoción de la intervención humanitaria, sin propiciar o constituir ventaja alguna para los actores que participan en la confrontación armada"*[58].

Además, al establecer que está en cabeza del CIAT decidir sobre la emisión de las alertas tempranas; emitir recomendaciones a las autoridades civiles, militares, de policía y a otras entidades públicas y *"[r]ealizar seguimiento periódico a la implementación de las medidas recomendadas y a la evolución de la situación de riesgo advertida por la Defensoría del Pueblo, en conjunto con las autoridades civiles, militares y de Policía, así como con otras entidades públicas"*[59], el CIAT despoja a la Defensoría de las principales competencias en materia de alertas tempranas, puesto que la participación del Defensor del Pueblo en el CIAT es solamente en *"calidad de invitado permanente"*[60], lo cual resulta insuficiente para dar aplicación a la recomendación del Representante Especial de garantizar la participación de la Defensoría del Pueblo en las *"deliberaciones del CIAT sobre las recomendaciones a las alertas tempranas"*[61].

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, la reglamentación del CIAT establece la obligación de los alcaldes y gobernadores en la adopción de medidas de prevención y protección considerando las recomendaciones y orientaciones provenientes del CIAT, lo cual puede implicar un desconocimiento a las funciones asignadas en la ley 387 de 1997 a los Comités municipales y departamentales de atención a la población desplazada, específicamente en materia de prevención, a través de acciones jurídicas, mecanismos alternativos de solución de conflictos y acciones asistenciales para responder a las *"necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado"*[62]

---

[57] *Ibídem*, artículo 3, parágrafo 1.
[58] *"Sistema de Alertas Tempranas, Naturaleza y principios"*, Defensoría del Pueblo. Disponible en http://www.defensoria.org.co/?_s=sat&_op=3
[59] Decreto 2862 de 2007, citado *supra* en Nota 57, artículo 3.
[60] *Ibídem*, artículo 5, parágrafo 2.
[61] 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, párr. 75
[62] 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 8º establece las acciones de prevención de los Comités Municipales de Atención a la Población Desplazada. De acuerdo con el Artículo 7 de la ley, dichos Comités deben estar conformados, además de los alcaldes y las autoridades militares y de policía, por las entidades públicas del SNAIPD y representantes de la población desplazada.

Esta concentración de funciones de prevención en los alcaldes y gobernadores implica que el Ministerio Público, la población desplazada y las organizaciones de la sociedad civil, cuyos delegados participan en los Comités de atención a la población desplazada, concentrado las decisiones de prevención a nivel territorial, lo cual es particularmente preocupante en los municipios y departamentos donde es mayor el control e influencia ejercida por los grupos paramilitares, donde son más estrechos los nexos de las autoridades civiles y militares con los estos grupos y donde existe predomina la presencia y la acción militar del Estado.

Al tiempo que el decreto que reglamenta el CIAT, excluye la participación de las organizaciones de la población desplazada y las ONG que defienden sus derechos en las decisiones relativas a las medidas de prevención, el artículo 4 del decreto 2862 de 2007, señala que dicho Comité *"podrá solicitar la coadyuvancia y apoyo de las organizaciones de la sociedad civil para atender la implementación de algunas de sus recomendaciones"*. El artículo mencionado no debe interpretarse de manera contraria a la responsabilidad principal que corresponde al Estado en la prevención del desplazamiento y la atención a la población desplazada[63].

Además, resulta preocupante que del decreto reglamentario del CIAT no haga referencia alguna a dos temas centrales de la prevención del desplazamiento, como son las situaciones de riesgo generadas en las operaciones de la Fuerza Pública o en declaraciones y señalamientos de sus oficiales, ni en las obligaciones legales de las autoridades con respecto a la protección de las tierras en caso de desplazamiento o de riesgo de desplazamiento que establece el decreto 2007 de 2001[64].

A pesar del monitoreo permanente de la dinámica del conflicto armado y las situaciones de riesgo por parte del SAT de la Defensoría del Pueblo, por las razones anteriormente analizadas, su esfuerzo no se ha traducido en una respuesta adecuada y efectiva en materia de prevención de la ocurrencia evite las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario, que proteja efectivamente a la población contra los desplazamientos forzados. Los siguientes datos resultan demostrativos de la escasa respuesta a las advertencias hechas por el SAT:

En el periodo enero 1 a junio 30 de 2008, el SAT remitió al CIAT diez informes de riesgo de carácter coyuntural[65], de los cuales solamente tres se tradujeron en Alertas Tempranas. En el mismo

---

[63] La ley 387 de 1997 en su artículo 3 precisa que *"[e]s responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos".*

[64] El 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*, 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. La 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, en su artículo 128, restringió el alcance de la medida de protección establecida por el decreto 2007 de 2001, puesto que estableció que el informe elaborado por los Comité, que anteriormente constituía prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas, solamente será considera "prueba sumaria" para acreditar el derecho sobre la tierra.

[65] Los *"Informes de Riesgo Coyuntural"* tiene carácter focalizado y alcance intermedio. Son emitidos por le SAT una vez han sido verificadas y valoradas las amenazas y las dinámicas que caracterizan el conflicto armado en una región determinada. Contienen recomendaciones generales a las autoridades e instituciones competentes para que, en forma ágil y eficaz, adopten acciones de prevención y mitiguen el riesgo de posible ocurrencia de violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario. Su destinatario es el CIAT.

período, el SAT emitió dos informes de riesgo de inminencia[66] con destino a las autoridades civiles y a la Fuerza Pública de la región identificada en riesgo[67].

El SAT advierte que durante *"el primer semestre de acuerdo a las notas de seguimiento emitidas para los municipios advertidos en el 2008 se consumaron desplazamientos en el departamento de Caquetá (informe de riesgo 004.08 para el Doncella, Paujil, Puerto Rico y San Vicente del Caguán) y en Norte de Santander (Informe de riesgo 006.08 para los municipios de Tibú y El Tarra). Sin embargo, es menester registrar que aún no hemos realizado el cruce de eventos de desplazamientos registrados en Acción Social en el 2008 con las zonas de riesgo advertidas por el SAT"*[68].

De acuerdo a las notas de seguimiento emitidas en el primer semestre de 2008 para los municipios advertidos en el 2008 *"se consumaron desplazamientos en el departamento de Caquetá (informe de riesgo 004.08 para el Doncella, Paujil, Puerto Rico y San Vicente del Caguán) y en Norte de Santander (Informe de riesgo 006.08 para los municipios de Tibú y El Tarra). Sin embargo, es menester registrar que aún no hemos realizado el cruce de eventos de desplazamientos registrados en Acción Social en el 2008 con las zonas de riesgo advertidas por el SAT"*[69].

En el período de 2007 y 2008, el SAT advirtió 144 situaciones de riesgo a través de 59 Informes de Riesgo y 85 Notas de Seguimiento. Por su parte, *el CIAT declaró 64 Alertas Tempranas, es decir el 44% del total"*[70]. Estos datos muestran la manera como el CIAT limita los alcances preventivos del SAT, a la vez que ilustran el propósito gubernamental de mantener una subestimación de las violaciones a los derechos humanos, las infracciones al derecho humanitario y el desplazamiento forzado.

2.1 El Estado colombiano no ha aplicado las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas y Acnur en el campo de la prevención del desplazamiento forzado

Algunas de las recomendaciones formuladas por el Representante Especial y por Acnur se refieren a la creación de mecanismos que garanticen la consulta previa en el caso de proyectos que afectan a los pueblos indígenas; la adopción de medidas para evitar la usurpación de sus tierras; el cese del uso de los territorios indígenas para fines militares y de la fumigación aérea con sustancias tóxicas.

El desconocimiento de las recomendaciones para prevenir los desplazamientos se ha reflejado sobre la situación de numerosos pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas se enfrentan al riesgo de desplazamiento forzado que con frecuencia se encuentra asociado a los intereses de explotación sobre sus territorios y recursos naturales.

En 2008 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que:

> *"Los grupos indígenas y afrocolombianos, que representan un porcentaje considerable de la población desplazada, se han visto particularmente afectados. Esta situación se debe en parte a su ubicación en territorios estratégicos para la dinámica del conflicto armado, y en parte por la marginación y discriminación que han sufrido. También se han visto afectados por proyectos productivos de gran envergadura impuestos sobre sus territorios colectivos, por normas que desfavorecen la explotación campesina tradicional, por el*

[66] El SAT emite de manera excepcional los *"Informes de riesgos de inminencia"* ante la gravedad y la alta probabilidad de concreción del riesgo con el objeto de que las autoridades adopten las medidas requeridas y ajustadas a la particularidad del riesgo identificado. Sus destinatarios son las autoridades pertenecientes a la Fuerza Pública de carácter operativo con jurisdicción en la zona y las autoridades civiles de la región o localidad.
[67] Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, SAT, *Respuesta al derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá D.C., 6 de enero de 2009.
[68] *Ibídem.*
[69] *Ibídem.*
[70] *Ibídem.*

desarrollo de grandes proyectos de infraestructura (como represas que pueden afectar negativamente el medio ambiente) y, en ocasiones, por las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos"[71].

Como se puede apreciar en los casos de desplazamientos masivos reseñados en el presente informe, la población afrocolombiana e indígena sigue siendo gravemente afectada por el desplazamiento forzado, homicidios, reclutamiento forzado, restricciones a la libertad de circulación y el acceso a víveres y despojo de sus tierras[72]. Pese a lo anterior, el Estado colombiano no ha cumplido las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales[73] y en muchos casos ha obrado contrariamente a sus obligaciones de garantizar los derechos de estas poblaciones a disfrutar de una vida libre de violencia, la tierra, el uso de los recursos naturales y a ser consultados sobre proyectos que los afectan, con lo cual se han incrementado los factores de riesgo de desplazamiento forzado de dichos pueblos y comunidades.

Pese a la existencia de una seria amenaza para la supervivencia de muchos pueblos indígenas, la delegación colombiana se negó a votar favorablemente la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* con base en objeciones a los siguientes artículos: No 19 que establece la obligación de realizar consultas antes de adoptar medidas legislativas y administrativas que afecten a estos pueblos-; No 30 que prohíbe el desarrollo de operaciones militares dentro de los territorios indígenas sin consulta a los pueblos interesados-; y No 32 relativo al derecho a determinar las prioridades para la utilización de sus tierras y recursos, y la obligación de consultar con estos pueblos antes de aprobar cualquier proyecto en sus territorios y de establecer mecanismos eficaces para la reparación justa por los daños causados por dichos proyectos[74].

Esta negativa estatal muestra la ausencia de voluntad política para garantizar los derechos de los pueblos indígenas que se encuentran amenazados por los intereses privados relacionados con la implementación de proyectos mineros, forestales, agropecuarios y de infraestructura.

El gobierno ha mantenido una actitud contradictoria, puesto que, de una parte expide directivas que mostrarían una voluntad de respetar la condición de civiles de los pueblos indígenas, y por la otra promueve operaciones militares contrarias al contenido de dichas directivas, como la Directiva permanente 016 de 2006 del Ministerio de Defensa Nacional que ordena a la Fuerza Pública respetar los lugares sagrados indígenas y abstenerse de ejercer acciones que pongan en peligro la integridad de los indígenas y hacer declaraciones infundadas sobre los mismos. En efecto el Ejército ha incursionado en los resguardos indígenas.

---

[71] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Séptimo período de sesiones, Tema 2 del programa, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2007*, A/HRC/7/39 28 de febrero de 2008, párr. 56.

[72] Entre enero de 2004 y abril de 2007, la ONIC registró 519 homicidios contra indígenas. En el mismo período, Acción Social registró 22.369 indígenas desplazados de sus territorios, mientras que la ONIC registró 30.000.

[73] Organización Internacional del Trabajo -OIT, *Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General en su 67o reunión. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991.

[74] Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 68 del programa: Informe del Consejo de Derechos Humanos, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/61/L.67, 7 de septiembre de 2007.

Presencia militar en los resguardos indígenas de Acandí y Unguía (Chocó)

En la mañana del 29 de febrero de 2008, miembros del Ejército Nacional se hicieron presentes en el resguardo Pescadito (Acandí) con una delegación de 10 geólogos de la firma Soratano.

El 5 de agosto de 2008, miembros del Ejército se instalaron en el lugar donde se encuentran las viviendas de la comunidad del resguardo Chidima (Unguía). Los soldados impidieron a los indígenas del resguardo trasladarse a los lugares de caza y pesca, y realizaron varios disparos. Esta situación fue puesta en conocimiento de la Oficina de Asuntos Étnicos y al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Estas comunidades indígenas se encuentran en riesgo de desplazamiento forzado debido a amenazas directas, la expansión de las fincas ganaderas y proyectos de minería y de infraestructura vial y de interconexión eléctrica, sin que las autoridades hayan actuado para garantizar los derechos de los indígenas al territorio y a ser consultados con anterioridad de la implementación de proyectos que los afecten[75].

[75] Unión Sindical Obrera, Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz y Comisión Colombiana de Juristas, citado *supra* en Nota 41, pág. 23.

3. No existe una política de protección a la vida y la integridad de las víctimas durante el desplazamiento

El gobierno aún no ha formulado ni implementado medidas específicas de protección a la vida y la integridad personas de las personas desplazadas. Por lo tanto, el Gobierno no ha cumplido las órdenes de la Corte Constitucional que en 2007 urgió la adopción de medidas de protección para el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario. La Corte ordenó al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia diseñar 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"*[76] .

El CNAIPD aprobó el Acuerdo 009 de 2007 con el objetivo de que el Programa de Protección a Población en situación de desplazamiento a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia se coordinara con el SNAIPD[77]. Adicionalmente, en noviembre de 2007, el Ministerio del Interior y de Justicia puso a consideración del CNAIPD 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'* ". En su momento, la CCJ manifestó las preocupaciones sobre muchos aspectos el proyecto que no se ajustaban a las disposiciones de la Corte Constitucional y eran contrario a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, puesto que introducían medidas correspondientes a la estrategia de consolidación de la política de *"seguridad democrática"* y de su *"Doctrina de Acción Integral"*, las cuales desconocen el principio de distinción entre civiles y combatientes reconocido en el derecho humanitario y el principio de imparcialidad que debe caracterizar la acción humanitaria. Adicionalmente, el proyecto de decreto omite tanto medidas combatir la impunidad sobre las violaciones a los derechos humanos causantes del desplazamiento y sobre el delito de desplazamiento forzado, como medidas destinadas a prevenir los factores de riesgo originados en las acciones de la Fuerza Pública[78]. A la fecha de cierre de este informe, el decreto no había sido expedido ni se conocía información acerca sobre la incorporación al texto de las sugerencias hechas por las organizaciones de desplazadas y las ONG.

En el período comprendido entre enero y junio de 2008 la población desplazada fue víctima de nuevas violaciones a los derechos a la vida y la integridad personal. A continuación se reseñan algunos casos emblemáticos de violaciones contra la vida de líderes de la población desplazada.

a) El 13 de mayo de 2008, fue asesinado Julio César Molina, presidente de la asociación de desplazados de Ansermanuevo y miembro de la Fundación Nuevo Amanecer, quien formaba parte del grupo de personas desplazadas que, el 23 de diciembre de 2004, recibió directamente del Presidente de la República y de Incoder los predios El Edén, Túnez y La Indiana, bajo la modalidad de tenencia provisional[79]. Estas tierras habían sido incautadas al narcotraficante Albeiro Monsalve, razón por la cual las personas desplazadas habían sido amenazadas por una hermana del anterior propietario de las tierras, quien anunció que el grupo paramilitar "Águilas Negras" atacaría a las

[76] 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.
[77] Acuerdo 009 de 2007 del Consejo Nacional para la Atención integral a la población desplazada por la violencia – CNAIPD, *"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".*
[78] Comisión Colombiana de Juristas, citado *supra* en Nota 6, págs. 30 a 32.
[79] Contrato de Asignación o tenencia provisional, en común y proindiviso No 54, predios El Edén, Túnez y la Indiana, Vereda Tres Esquinas, municipio Ansermanuevo, departamento del Valle del Cauca, suscrito entre la Oficina de Enlace Territorial No 4 Cali – Valle del Cauca del Incoder y Geny Monsalve y otros, Ansermanuevo, 23 de diciembre de 2004.

personas desplazadas que permanecieran en las fincas. Tres años atrás, las ONG habían advertido sobre el riesgo al que estaban sometidas las familias desplazadas en las tierras de Ansermanuevo[80].

El asesinato de Julio César Molina ocurrió en un contexto de amenazas contra varios líderes de población desplazada en el Valle del Cauca, así como en otras zonas del país, situación que motivó la preocupación de ACNUR y de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[81]. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los grupos paramilitares continúan ejerciendo el control territorial y poblacional el norte del Valle del Cauca, y tendrían responsabilidad en el asesinato del mencionado líder[82].

b) El 29 de junio de 2008 fue asesinada en Buenaventura (Valle) Martha Cecilia Obando, desplazada de El Charco (Nariño), quien era presidenta de la Asociación de Mujeres Desplazadas – Asodesfran e integrante de organizaciones locales como Comité Organizativo del Barrio San Francisco, el Comité de Veeduría y la Red Local Madres por la Vida[83].

c) Las comunidades afrocolombianas desplazadas del Curvaradó y Jiguamiandó, municipio de Carmen del Darién (Chocó), que fueron desplazadas en 1997 por el Ejército y los grupos paramilitares, han regresado a las cercanías de sus lugares de origen para reclamar su derecho sobre el territorio, buscando protección por medio de la creación de Zonas Humanitarias. Sin embargo, las amenazas y ataques contra los miembros de estas comunidades han continuado por parte de los paramilitares, terratenientes y empresarios privados interesados a usurpar las tierras para dedicarlas al cultivo de la explotación de palma aceitera, madera y ganadera. Los siguientes son algunos casos de la persecución contra miembros de estas comunidades:

* El 25 de enero de 2008, Martha Martínez, Secretaria del Consejo Comunitario de Caño Manso, fue amenazada de muerte, presuntamente por grupos paramilitares[84].

* El 4 de febrero de 2008, el empresario palmicultor Gabriel Jaime Sierra ofreció la suma de $ 5.000.000 (aprox. 2500 USD) para quien atentara contra la vida de Ligia María Chaverra, representante legal del Consejo Mayor de la Cuenca del Curvaradó, y Manuel Denis Blandón, ex representante legal del Consejo Mayor de la Cuenca del Jiguamiandó[85].

* El 29 de abril de 2008, en el municipio de Belén de Bajirá (Chocó), la señora Miriam García, hermana de Liria Rosa García, de la comunidad de Caracolí, fue amenazada por un paramilitar de las "Convivir", quien supuestamente se había desmovilizado. El paramilitar advirtió que la comunidad de Caracolí debía abandonar las tierras que ocupa Antonio Argote, el ganadero que estableció una hacienda en Caracolí después del desplazamiento masivo de sus pobladores en 1.997[86].

---

[80] Comisión Colombiana de Juristas y Servicio Jesuita a Refugiados, *"Compromisos Rotos – Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones Internacionales sobre desplazamiento forzado en Colombia – Informe para el Representante del Secretario Generadle las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*, diciembre de 2004, pág. 54.

[81] ***"ONU** pide investigar asesinato de líder desplazado y requiere protección para otros"*, Acnur, Comunicado de Prensa, mayo 14 de 2008.

[82] *"La confrontación silenciosa que se vive en el Valle del Cauca - 'Los Rastrojos' siguen en guerra"*, diario El Espectador.com, junio 29 de 2008.

[83] *"Asesinada lidereza del barrio San Francisco, Comuna 7 en Buenaventura"*, Acción Urgente, CHF y otros, julio 1 de 2008, en http://www.dhcolombia.info/spip.php?article606

[84] Unión Sindical Obrera, Consejos Comunitarios del Curvaradó y Jiguamiandó, Comisión Colombiana de Juristas y Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, *Informe sobre la observación individual sobre el Convenio (No 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, acerca de la solicitud de protección de las comunidades del Curvaradó y Jiguamiandó, Chocó (Colombia)*, agosto 29 de 2008, pág. 17.

[85] *Ibídem.*

[86] *Ibídem.*

* El 1 de mayo de 2008, Miriam García recibió nuevas amenazas por parte de los paramilitares, quienes reiteraron la exigencia de desistir de las reclamaciones por las tierras. Al día siguiente, Miriam García y Everto González, miembro del mismo Consejo Comunitario, fueron trasladados por la fuerza por paramilitares de Belén de Bajirá (Chocó) al poblado de Nuevo Oriente, donde un jefe paramilitar les exigió desistir de las acciones jurídicas interpuestas para defender su derecho sobre las tierras y aceptar las condiciones del ganadero Antonio Argote[87], quien usurpó las tierras luego del desplazamiento masivo causado por el operativo conjunto de la XVII brigada del Ejército y los paramilitares de febrero de 1997.

Por su parte, la base de datos de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas entre enero y junio de 2008 registra 34 amenazas directas contra personas en situación de desplazamiento, que incluyen una amenaza por parte de grupos paramilitares en Antioquia; 3 por parte del grupo guerrillero Farc en Quindío y las 30 restantes a grupos armados sin identificar en Antioquia.

[87] *Ibídem.*

4. No se han adoptado medidas para superar la impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado

La ausencia de garantías para el derecho a la justicia de las víctimas es uno de los factores que históricamente han impedido una efectiva prevención del desplazamiento en Colombia.

Cuando el Representante realizó su misión a Colombia en 2006, es decir siete años después de la adopción del tipo penal de desplazamiento forzado, solamente dos casos con sentencia condenatoria contra los responsables. A abril de 2007, ACNUR calculó en 0,002% la efectividad de la justicia con 13 sentencias para el delito de desplazamiento[88].

A junio de 2008, las recomendaciones del Representante Especial al Fiscal General, en el sentido de *"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"*[89], al igual que la recomendación al Gobierno de *"velar porque el derecho a una reparación plena de los desplazados internos no esté vinculada a su registro en el SUR"* [90], no han sido debidamente atendidas ni aplicadas.

Por su parte, el gobierno no ha garantizado a las víctimas del desplazamiento la obtención de reparación integral. La inscripción en el registro de población desplazada es una condición para que las víctimas puedan aspirar a la reparación.

El gobierno expidió el decreto 1290 de 2008 por medio del cual creó un programa de reparaciones por vía administrativa[91]. Para efectos de dicho programa de reparaciones, las personas desplazadas son consideradas sujetos de reparación colectiva *"en los términos del artículo 1 de la ley 387 de 1997"*[92]. *Dicho* artículo de la ley 387 de 1997 ha sido objeto de reglamentación por parte del Gobierno de manera que Acción Social tiene la facultad de "*declarar que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997"*[93] que consisten en la declaración de los esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial; y la inscripción en el registro único de población desplazada, con lo cual la reparación de las personas desplazadas por vía administrativa queda condicionada a la inscripción en el sistema gubernamental de registro, de esta manera desatendiendo la recomendación del Representante Especial.

Asimismo, el decreto mencionado incluye entre los criterios para reconocer la calidad de víctima la *"presentación de denuncia o puesta en conocimiento de los hechos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o de policía, dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho"*[94], y la inclusión de la víctima en la base de datos de entidades públicas tales como Acción Social, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación o la Procuraduría General de la Nación, entre otras, que son prácticamente las mismas condiciones establecidas en la ley 387 de 1997 y el decreto 2569 de 2000 con relación a la inscripción en el registro de población desplazada.

---

[88] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados -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. 39.
[89] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 62, párr. 81.
[90] *Ibídem*.
[91] Decreto 1290 de 2008 *Por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley*.
[92] Decreto 1290 de 2008, citado *supra* en Nota 92, pág. 2 del *Considerando*.
[93] Decreto 2569 de 2000, *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones,* artículo 2.
[94] Decreto 1290 de 2008, citado *supra* en Nota 92, artículo 24.

El decreto 1290 de 2008 es discriminatorio, puesto que excluye a las víctimas de la Fuerza Pública[95].

Asimismo, en el Congreso de la República se está tramitando un proyecto de ley de víctimas. En el trámite del proyecto de ley, el gobierno ha promovido la inclusión en el texto del contenido del decreto 1290 de 2008, lo cual implica discriminar a las víctimas de la Fuerza Pública[96].

[95] 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*".
[96] Proyecto de Ley No. 044/08 – Cámara - 15/07 – Senado *Por la cual se dictan normas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario perpetrados por grupos armados al margen de la ley*.

5. La impunidad abarca la vulneración del derecho a la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento

En su informe, 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"*[97].
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.*
>
> *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"*[98].

En el Informe de seguimiento correspondiente al período 2006-2008, la CCJ advirtió el alto nivel de incumplimiento de las obligaciones de protección de los bienes de la población desplazada y de garantía de las condiciones para la restitución de los bienes rurales y urbanos que han sido objeto de

[97] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 62, párr. 53.
[98] *Ibídem*, párr. 80.

usurpación por parte de los grupos paramilitares[99]. Hasta entonces dicho incumplimiento se manifestaba en los siguientes aspectos:

a) La escasa aplicación tanto de la ruta de protección individual de las tierras de la población desplazada, como de la ruta colectiva de protección;
b) la desprotección de los derechos de las mujeres rurales y los poseedores;
c) las vulneraciones al territorio de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas;
d) la ausencia de medidas que garanticen el derecho a la restitución de los bienes a la población desplazada;
e) los precarios resultados de la negociación con los grupos paramilitares en materia de restitución de bienes;
f) la implementación de proyectos de reconciliación forzada entre víctimas de desplazamiento y sus victimarios; y
g) la aprobación de leyes que vulneran el derecho a la tierra y a la restitución de los bienes de la población desplazada y que, en el caso específico de la ley de Estatuto de Desarrollo Rural debilitaron la ruta individual de protección de tierras[100] e implicaron una transición institucional y un vacío en la aplicación de los mecanismos de protección.

5.1 Los cambios institucionales establecidos en la ley de Estatuto de Desarrollo Rural han afectado negativamente la protección de las la tierras de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento

La aprobación de la ley 1152 de 2007- Estatuto de Desarrollo Rural, entre otros aspectos contrarios al derecho a la tierra de las comunidades rurales, reformó nuevamente la institucionalidad encargada de la política de tierras, que afectó gravemente las competencias de atención a la población desplazada que estaba a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Rural –Incoder. Dicha ley creó el Consejo Nacional de Tierras -Conati- y a la Unidad Nacional de Tierras Rurales –Unat[101].

Esta es la segunda vez que el actual Gobierno decide liquidar la entidad pública que tiene a su cargo la responsabilidad legal de la protección y asignación de tierras a la población desplazada y que transfiere sus funciones a una entidad nueva[102], lo cual ha empeorado la atención a las víctimas del desplazamiento. En esta oportunidad, la ley 1152 de 2007 transfirió de Incoder a la Superintendencia de Notariado y Registro la responsabilidad del "*registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia"*[103].

En el período analizado en el presente informe, las entidades creadas por la mencionada ley implementaron solamente algunas acciones, que resultan insuficientes para garantizar el derecho a la tierra de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento.

5.2 Las reformas institucionales han resultado inadecuadas para garantizar el derecho a la restitución de las tierras de la población desplazada

---

[99] Comisión Colombiana de Juristas, citado *supra* en Nota 6, págs. 52 a 78.
[100] 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,* artículo 128.
[101] *Ibídem*, artículos 16 a 38.
[102] Durante su primer período, el gobierno expidió el decreto 1292 de 2003 *Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y se ordena su liquidación* y el decreto 1300 de 2003 *Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.*
[103] Ley 1152 de 2007, citado *supra* en Nota 101, artículo 127, parágrafo 1.

El funcionamiento de Unidad Nacional de Tierras Rurales –Unat fue reglamentado en diciembre de 2007[104]. En el primer semestre de 2008, las actividades de la Unat se limitaron a su *"estructuración administrativa, el inicio de sus acciones misionales y la proyección de su gestión misional"*[105].

En cuanto a la administración de bienes rurales, en dicho período la Unat realizó *"la planificación de su gestión, identificando los temas estratégicos, actividades, procedimientos y los cronogramas de acción"*[106]. Con respecto a la atención de "casos emblemáticos", la Unat únicamente reporta un caso correspondiente a la población desplazada, que es el de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó, en el que habría conseguido avances en *"el seguimiento y surtido las actuaciones requeridas para continuar avanzando en las diferentes etapas procesales orientadas a dejar en firme los actos administrativos expedidos"*[107]. No obstante, los actos administrativos de reconocimiento de la propiedad colectiva e individual con la Resolución 2159 de 24 de agosto 2007 de Incoder y las Resoluciones 6523 y 6525 del 26 de septiembre de 2007 expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro, han resultado completamente ineficaces, pues un año después de la fecha de su expedición, las tierras no han sido restituidas a sus legítimos propietarios, las comunidades afrocolombianas desplazadas[108]. Pese al llamado por parte de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones –CEACR de la OIT, a través de la Observación Individual[109], el Gobierno no ha adoptado medidas efectivas para restituir la tierra usurpada a las comunidades.

OIT llama la atención sobre las comunidades afrocolombianas desplazadas del Curvaradó y Jiguamiandó, Carmen de Atrato (Chocó)

En consideración a la gravedad y urgencia de algunas cuestiones, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT -CEACR expresó su preocupación por la información sobre las amenazas y violaciones de derecho a la vida y a la integridad personal de los miembros de las comunidades afrocolombianas desplazadas del Curvaradó y Jiguamiandó que se oponen al cultivo de palma aceitera en sus tierras y, en particular, la presencia de grupos paramilitares en el territorio colectivo que contaría con la tolerancia de las brigadas XV y XVII del Ejército; la impunidad respecto de las violaciones a los derechos fundamentales de los miembros de las comunidades, como la desaparición y asesinato en 2005 de Orlando Valencia, líder afrodescendiente de Jiguamiandó, y la "persecución judicial" contra las víctimas de violaciones de derechos humanos y los miembros de las ONG acompañantes[110].

La CEACR *insta al Gobierno a adoptar sin demora todas las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física y moral de los miembros de las comunidades, para que cese toda persecución, amenaza o intimidación y para garantizar la implementación de los derechos consagrados en el Convenio en un ambiente de seguridad"*[111]. Además, la Comisión solicita al Gobierno información "*sobre las medidas adoptadas al respecto y la respuesta a los comentarios de la Comisión formulados en su última observación. La Comisión solicita al Gobierno que al formular sus observaciones sobre la comunicación de la USO, proporcione detalladas*

[104] Decreto 4907 de 2007 *Por el cual se determina la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales Unat.*
[105] Unidad Nacional de Tierras Rurales – Unat, *Informe de gestión ejecutivo Primer semestre de 2008*, Bogotá D.C., agosto de 2008, pág. 3.
[106] *Ibídem,* pág. 10.
[107] *Ibídem,* pág. 19 y 27.
[108] Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, citado *supra* en Nota 85, pág. 22.
[109] Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Observación Individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169), Colombia (ratificación 1991), publicación 2007.
[110] Oficina Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, 2008, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Informe III (Parte 1A) Informe general y observaciones referidas a ciertos países*, Ginebra, Primera edición 200, pág. 756.
[111] *Ibídem*, pág. 756.

informaciones sobre la manera en que se procede a aplicar el artículo 14 del Convenio sobre tierras a las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó"[112].

Pese a los llamados de la OIT, el Estado no ha cumplido con las obligaciones derivadas del Convenio 169 ni ha tomado en cuenta el contenido de las Observaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios relativas a la vida y la integridad de las comunidades por parte de los grupos paramilitares y agentes estatales que amenazan y vulneran los derechos de las personas que integran las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó. La tolerancia, connivencia y aquiescencia de la Fuerza Pública y de las autoridades civiles locales con los grupos paramilitares son contrarias a las obligaciones establecidas en el Convenio 169 y a las Observaciones de la Comisión de Expertos. "Al no existir una restitución efectiva de los territorios, se continúa, por parte de las empresas palmicultoras y los ganaderos con el apoyo de los paramilitares y el Ejército, con la explotación del territorio, además de los ataques constantes al derecho a la vida, las amenazas permanentes contra esta, los límites a la libertad de locomoción, los daños a los bienes de las comunidades"[113].

5.3 La ley de "Justicia y Paz" no ha garantizado la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento

La aplicación de ley 975 de 2005 no se ha traducido en garantía efectiva del derecho a la restitución de los bienes usurpados a la población desplazada por parte de los grupos paramilitares. En este proceso, el gobierno ha avanzado muy lentamente en el cumplimiento de sus obligaciones y en la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Representante Especial en su informe. Lo anterior significa que el Estado no ha adoptado *"las medidas legislativas necesarias 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"*[114].

A junio 30 de 2008, los paramilitares postulados a la ley 975 de 2005 solamente habían entregado 4.527 has, mientras que para entonces los bienes en manos del Fondo de Reparación incluían quince inmuebles rurales equivalentes a 5.880 has y seis inmuebles urbanos con un área de 1.074,70 m2[115], que son una parte insignificante de los bienes usurpados a la población desplazada, que se estimaban en 5 millones de has.

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR ha admitido que*"[p]ara la aplicación de las medidas de restitución o de compensación, es necesario preparar la normatividad e institucionalidad, ya que para estos efectos los funcionarios públicos encargados del tema de bienes deberán tener en cuenta la extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas campesina y étnicas colombianas, cuya informalidad en la tenencia no les permitirá demostrar con plena prueba sus derechos. Por lo tanto deberán diseñarse sistemas probatorios diferentes que atiendan a las relaciones con la tierra de poblaciones campesinas indígenas y afrodescendientes"*[116].

Con respecto a la adopción de medidas específicas para la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes rurales y urbanos de las víctimas del desplazamiento forzado, la CNNR informó que se ha *"enfocado en la creación del Programa de Restitución de Bienes"*[117]. El Comité Técnico

[112] *Ibídem,* pág. 756.
[113] Consejos Comunitarios del Curvaradó y Jiguamiandó, citado *supra* en Nota 77, pág. 31.
[114] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 62, párr. 82.
[115] *"Por el bien de las víctimas",* Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Boletín No 6, julio de 2008, pág. 18 en http: / /www.cnrr.org.co
[116] Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR, Respuesta al derecho de petición interpuesto por la CCJ, Ref. DF 1131, Bogotá D.C., 18 de julio de 2008.
[117] *Ibídem*, pág. 3.

Especializado[118] de la CNRR se encuentra preparando un documento acerca del Programa de Restitución de Bienes, que identifique los elementos constitutivos de un sistema de restitución de bienes. Según la CNRR, dicho documento sería presentado como proyecto de ley.

El plan de trabajo del Comité Técnico Especializado de la CNRR prevé una actividad de caracterización del problema de violaciones a los derechos sobre la tierra y otros bienes y una evaluación del marco normativo e institucional actual, los mecanismos aplicables a la restitución de bienes y otras medidas de reparación por daños patrimoniales y los recursos disponibles para la reparación. Esta evaluación debe conducir a la formulación de un diseño preliminar de un programa que debe comprender recomendaciones acerca de objetivos y alcances; caracterización de las víctimas que deberán acceder a dicho programa y población objetivo; medidas de reparación por violaciones a derechos sobre los bienes y los procedimientos respectivos, entre otros temas.

De acuerdo con la CNRR, los resultados alcanzados hasta el momento en términos de restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento consisten en una recomendación para los operadores judiciales sobre el criterio de reparación *"de determinar la pérdida o daño material, y lo concerniente al daño emergente y al lucro cesante conforme lo ordenado para ello en la jurisprudencia nacional y la jurisprudencia internacional de derechos humanos. Contemplando el daño emergente como las consecuencias patrimoniales que se deriven de la violación y el lucro cesante como la pérdida de ingresos y la reducción de patrimonio de la víctima"*[119].

Otro resultado reportado por la CNRR es la incidencia ante el Congreso de la República en el proceso de aprobación de la ley de del Estatuto de Desarrollo Rural, en particular las recomendaciones al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que incluyera en el texto del proyecto de ley "*políticas públicas que garantizaran los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de despojo y desplazamiento, que fueron incluidas y aprobadas en la Plenaria de la Cámara de Representantes antes de finalizar el período legislativo"*[120]. Como logro de su labor de incidencia, la CNRR expone la inclusión en el artículo 133 de la mencionada ley de la entrega de los bienes objeto de extinción de dominio al Fondo de Reparación para la implementación del Programa Nacional de Reparación[121].

Tal como se ha informado al Representante Especial en el presente informe, la ley del Estatuto de Desarrollo Rural, específicamente en su artículo 128, contiene normas contrarias al derecho a la tierra y a la restitución de la tierra de la población desplazada, tales como el debilitamiento del mecanismo de las declaratoria de riesgo de desplazamiento o de ocurrencia de desplazamiento contemplado en la ruta individual de protección de tierras de la población desplazada.

---

[118] El decreto 176 de 2008 *Por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005*, en su artículo 6° creó Comités Técnicos: *"Dentro de la estructura de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación se conformará un Comité Técnico Especializado del orden nacional y un Comité Técnico Regional con el objeto de brindar apoyo técnico complementario a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y a las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, según sea el caso. El Comité Técnico Especializado del orden nacional estará integrado por un(a) delegado(a) del orden nacional con carácter permanente y capacidad decisoria de las siguientes entidades: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Unidad Nacional de Tierras Rurales, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Banco Agrario, Dirección Nacional de Estupefacientes, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral para el caso de los catastros descentralizados de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia, Superintendencia de Notariado y Registro, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y un integrante de la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz".*

[119] CNRR, citado *supra* en Nota 119, pág. 7.

[120] *Ibídem.*

[121] La ley 1152 de 2007 conocida como Estatuto de Desarrollo Rural, en su artículo 133 establece que "*[d]esde el momento en que queden a su disposición los bienes rurales que en desarrollo de la acción de extinción judicial del dominio regulada en la Ley 793 de 2002, sean incorporados a su inventario de manera definitiva, la Dirección Nacional de Estupefacientes procederá a dar aviso inmediato a la Unidad Nacional de Tierras Rurales para que emita su concepto sobre la caracterizada vocación a la producción agropecuaria, forestal o pesquera de los inmuebles respectivos o de otra utilización productiva, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha del aviso.*
La Unidad Nacional de Tierras destinará prioritariamente dichos bienes al Fondo Nacional de Reparación de Víctimas creado en la Ley 975 de 2006 para efectos del Programa Nacional de Reparación".

Además dicha ley, no ofrece un acceso favorable a la tierra por parte de las víctimas del desplazamiento en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, puesto que mantiene la modalidad de subsidios otorgados con la condición de ejecutar proyectos agropecuarios de carácter comercial.

La oferta de reparación a las víctimas del desplazamiento mediante predios de extinción de dominio, que la CNRR muestra como un logro de su gestión, ha demostrado sus limitaciones y efectos negativos para los derechos de la población desplazada. Esta modalidad no garantiza a las víctimas la seguridad jurídica de la tenencia sobre las tierras en cuestión y representa un grave riesgo para la vida y la integridad personal de los campesinos y personas desplazadas adjudicatarias, debido a que los terratenientes y narcotraficantes sometidos a la extinción de dominio de sus bienes han recurrido a las amenazas y ataques de los grupos paramilitares para mantener su dominio sobre las propiedades incautadas, generando nuevas violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas.

Por otra parte, la CNRR informa que se encuentra analizando asignaciones de vivienda urbana por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en calidad de medidas de compensación, para aquellas víctimas cuya vulneración ocurrió en el ámbito urbano o que no deseen volver a las zonas rurales. En caso de que se lleve a la práctica, esta alternativa puede ser favorable a las víctimas del desplazamiento siempre y cuando se diseñe y ejecute de conformidad con los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas*[122] que *"hacen parte del bloque de constitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política"*[123].

La indemnización contemplada en el decreto 1290 de 2008 consiste en la oferta de subsidios de vivienda para las víctimas de los grupos paramilitares y guerrilleros. Sin embargo, los subsidios tienen características propias de la asistencia humanitaria de emergencia, es decir, montos muy bajos similares a los que la legislación ofrece en los casos de muerte, desaparición, secuestro o lesiones.

En cuando al derecho a la vivienda, en lugar de la compensación económica por el daño sufrido, el decreto ofrece a las víctimas de desplazamiento forzado la participación en un programa de subsidios, el cual no ha sido creado específicamente para reparar a las víctimas de este fenómeno, sino que existe hace varios años a manera de política de vivienda de interés social para sectores situación de pobreza, este programa que no es acorde a los parámetros internacionales del derecho a una vivienda adecuada y no ofrece las condiciones de una medida de reparación para las víctimas. Una verdadera compensación en materia de vivienda debe consistir en la asignación de vivienda urbana de conformidad con la Observación General No 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada[124].

Como se puede apreciar, la propuesta de la CNRR no garantiza la reparación a las víctimas del desplazamiento, ya que se trata de una especie de réplica de medidas ya existentes para otros fines, es decir, se trata de los programas asistenciales existentes que tienen el propósito de mitigar la pobreza.

---

[122] Naciones Unidas, *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y de las personas desplazadas*. Adoptados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos mediante resolución 2005/21 del 11 de agosto de 2005.
[123] Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007, M.P. (e): Catalina Botero Marino.
[124] La Observación General No 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada señala como elementos del derecho: 1. Seguridad jurídica de la tenencia; 2. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; 3. Gastos de vivienda soportables; 4 Vivienda habitable; 5. Vivienda asequible; 6. Lugar; y 7. Adecuación cultural de la vivienda.

A pesar de las disposiciones de la Corte Constitucional y las recomendaciones formuladas por el Representante Especial y por Acnur, el Estado no ha adoptado medidas que garanticen el derecho a la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado por vía administrativa. La legislación vigente establece que dicha restitución debe llevarse a cabo en cumplimiento de orden judicial.

Según la CNRR, para garantizar dicho derecho de las víctimas dicha Comisión, *"ha intercedido ante diferentes instancias y personas para facilitar la restitución de bienes despojados o abandonados forzadamente durante el conflicto por quienes tuvieron que desplazarse para salvaguardar su vida"*[125]. Esta gestión es completamente insuficiente para un organismo que fue creado con la función de velar por los derechos de las víctimas.

En el mismo sentido, la subdirectora de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social ha asegurado que *"el Fondo de Reparación no tiene previstas medidas para reparación directa, sino en cumplimiento de providencia judiciales dentro de los procesos de Justicia y Paz"*[126]. Como ejemplos de la restitución directa por vía judicial, la CNRR menciona la entrega, a 22 familias, de títulos de propiedad sobre 59 has del predio La Niña, en Turbo (Antioquia), el 13 de octubre de 2006; la adjudicación de 30 has en Pivijay (Magdalena); la entrega de 870 has de 58 parcelas de la hacienda predio Costa de Oro en Montería (Córdoba), el 30 de mayo de 2008[127]. Si bien las tierras de Costa de Oro fueron entregadas por el jefe paramilitar Salvatore Mancuso, las víctimas no han contado con las garantías de seguridad para usufructuar dichos bienes.

La decisión judicial de restitución de tierras en Córdoba carece de garantías

En 1990, 37 personas fueron desaparecidas forzadamente y seis fueron asesinadas en Pueblo Bello (Antioquia) por grupos paramilitares comandados por el paramilitar Vicente Castaño que contaron con el apoyo y aquiescencia de las Fuerzas Militares. Por dichos hechos, el Estado Colombiano fue hallado responsable por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sentencia del 31 de enero de 2006, en la que se estableció la responsabilidad de los hechos y se ordenó al Estado *"garantizar condiciones de seguridad para que los familiares de las personas desaparecidas y privadas de la libertad … que se hayan visto desplazados, puedan regresar*[128]*"*

Los hechos descritos causaron el desplazamiento forzado de algunas de las familias campesinas y ocupación de predios en Río de Oro (Córdoba), como en el caso de la señora Sofía Macea de Fuentes, cuyo compañero Wilson Uberto Fuentes Marimón fue desaparecido en 1990.

En 1992 el grupo dirigido por paramilitar Jesús Ignacio Roldán Pérez, alias *"Monoleche"* fue enviado por los jefes paramilitares Carlos y Fidel Castaño para apropiarse de las tierras de cerca de 100 familias campesinas del corregimiento de Tres Piedras, municipio de Montería (Córdoba).

Ese mismo año, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora adjudicó provisionalmente a Sofía Macea una parcela de 15 has. 204 m2, perteneciente al predio *"Costa de Oro"*, de propiedad del Incora.

En 1994 los paramilitares habían desplazado forzadamente a los campesinos y tenían estas tierras

[125] CNRR, citado *supra* en Nota 119, pág. 10.
[126] *Ibídem*, pág. 18.
[127] *Ibídem*, págs. 10 y 11.
[128] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Sentencia de 31 de enero de 2006, pág. 152.

bajo su control. Ese mismo año, el jefe paramilitar Salvatore Mancuso se apoderó de 1.454 has. Durante una diligencia de versión libre realizada en octubre de 2007, dentro del procedimiento de la ley 975 de 2005, Mancuso reconoció que las mencionadas tierras no eran suyas y anunció que las devolvería a sus legítimos propietarios.

El 26 de junio de 2008 las autoridades hicieron entrega formal del predio a sus legítimos propietarios [129]. Sin embargo, la posesión del predio se encuentra perturbada actualmente por una mujer que parece ser testaferro del jefe paramilitar Salvatore Mancuso, quien de manera ilegal se ha apropiado del predio de propiedad de la señora Macea de Fuentes, profiriendo contra ella intimidaciones y amenazas verbales, además talando los árboles y pastoreando ganado en la finca, alegando que adquirió la tierra como un "regalo" de parte del mencionado jefe paramilitar. Además una persona ha visitado a la señora Macea identificándose como integrante de un equipo de abogados de Salvatore Mancuso, quien le habría encargado la defensa de los intereses de la ocupante ilegal del predio. Esta falta de condiciones de seguridad ha impedido el retorno y posesión de la parcela por parte de la señora Macea, pese al compromiso adquirido por las autoridades presentes en la diligencia de entrega de las tierras, cuando se hizo la supuesta restitución a la señora Macea de Fuentes.

La señora Macea ha solicitado medidas de protección a las autoridades para que garanticen su derecho a la restitución.

Como parte de los escasos avances con relación al derecho a la restitución, la CNRR "*espera poder instalar en un corto o mediano plazo las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, para lo cual deberá superarse la dificultad en cuanto a que tres de sus de sus cinco integrantes, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personería Distrital o Municipal, son órganos de control que deben vigilar con la suficiente autonomía e independencia, el cumplimiento de las normas, las decisiones judiciales, los actos administrativos, y en especial proteger, promover y divulgar los derechos humanos*"[130].

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha puesto en marcha un programa de Consultas en Recuperación de Tierras –Conret, que brinda *"orientación jurídica a la población rural victima de la violencia, que ha perdido sus predios o se encuentra en riesgo de hacerlo, para que pueda ejercer eficazmente las acciones judiciales o administrativas correspondientes"*[131]. El programa de consultas consta de actividades como brigadas de capacitación y atención en los municipios y atención directa a cargo de estudiantes en los consultorios jurídicos de las universidades vinculadas al programa.

Como se ha indicado en esta sección del informe, las medidas para garantizar el derecho a la restitución de las tierras y viviendas de las víctimas son escasas e insuficientes. Estas han arrojado pocos resultados, puesto que se han reducido a anuncios y preparativos de la formulación del Programa de Restitución y de la instalación de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, cuyas funciones son de asesoría a las víctimas y a algunas autoridades[132].

Por último es necesario señalar una medida altamente lesiva para los derechos de las víctimas, como ha sido la decisión tomada por el gobierno nacional de extraditar a los jefes paramilitares a los Estados Unidos para que sean juzgados por el delito de narcotráfico. El 7 de mayo de 2008 el Gobierno decidió extraditar al jefe paramilitar del Bloque Central Bolívar, Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias "Macaco", y el 13 de mayo decidió extraditar a 14 postulados más, entre los que se

[129] Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz., *Acta de entrega de un bien con fines de restitución No. 01, del 26 de junio de 2008, en el corregimiento Trespiedras del municipio de Montería Córdoba*.
[130] CNRR, citado *supra* en Nota 119, pág. 10.
[131] *"Pregúntele a CONRET, Consultas sobre recuperación de tierras"*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en http://www.minagricultura.gov.co/05conpes/05b_aConret.aspx
[132] Decreto 176 de 2008, citado *supra* en Nota 121, artículo 23.

encuentran varios jefes paramilitares, como Salvatore Mancuso, Rodrigo Tovar Pupo, alias "Jorge 40", o Hernán Giraldo Serna, alias "El patrón", entre otros[133]. En octubre de 2008, las víctimas de los paramilitares solicitaron al gobierno permitir que el jefe paramilitar Éver Veloza, alias "H.H.", antes de su extradición concluyera con las versiones libres ante la Fiscalía para poder confesar sus crímenes cometidos como jefe de los bloques paramilitares Bananero y Calima, a los que se atribuyen masacres, desplazamientos forzados y despojo de tierras en Urabá antioqueño y el Valle del Cauca, respectivamente[134].

Aunque hasta el momento las audiencias de versión libre de los jefes paramilitares, en el marco de la ley 975 de 2005, en pocas ocasiones han contribuido a esclarecer la verdad sobre sus crímenes. Sin embargo, la extradición de dichos jefes paramilitares a los Estados Unidos implica su sustracción del juzgamiento y sanción por parte de la justicia colombiana y el desconocimiento de los derechos de las víctimas, puesto que impiden la obtención de verdad, justicia y reparación, lo cual incluye la falta de garantías para la restitución a las víctimas del desplazamiento forzado de los bienes usurpados por los paramilitares y sus promotores.

[133] Comisión Colombiana de Juristas, *"Justicia en Colombia primero, extradición después"*, Boletín No. 28 de la serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975, disponible en http//: www.coljuristas.org
[134] *"Alias 'H.H.' pide dilatar su extradición a Estados Unidos"*, diario El Espectador.com, enero 21 de 2009.

6. Los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento no están garantizados

El Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, expedido en 2005, hizo referencia al enfoque diferencial de género en la respuesta al desplazamiento, pero no se ocupó identificó a la situación particular de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres desplazadas y tampoco incluyó un concepto de enfoque de género. En consecuencia, las entidades del SNAIPD no han implementado medidas con enfoque de género que garanticen efectivamente los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento.

Durante 2007, el Gobierno llegó formular algunas medidas relacionadas con el enfoque diferencial de género en la política pública de atención al desplazamiento, pero al finalizar dicho año, la anunciada *"Directriz de Prevención, Atención y Estabilización Socioeconómica para la Población Desplazada con Enfoque de Género"*, cuya preparación contó con la asesoría de Acnur, aún no había sido discutida ni aprobada por el CNAIPD[135].

6.1 Las violaciones a los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento son motivo de preocupación para la Defensoría del Pueblo

Al advertir que el 80% de la población desplazada son mujeres, niños y niñas, quienes son víctimas de una grave violación a los derechos humanos, una infracción al derecho internacional humanitario, un crimen de guerra y de lesa humanidad, la Defensoría del Pueblo considera el desplazamiento como la tragedia humanitaria más importante del país, y ha advertido que *"es imperativo que la política pública de atención al desplazamiento forzado cuente con un enfoque diferencial y de derechos desde el momento de su diseño, de su implementación y de su evaluación"*[136].

La misma Defensoría del Pueblo ha implementado en el último período algunas iniciativas de promoción y divulgación de los derechos humanos de las mujeres, financiadas con fondos de la cooperación internacional, tales como la publicación de una cartilla sobre el enfoque de género en el Sistema de Alertas Tempranas[137] y un informe defensorial *"Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres Víctimas de Desplazamiento Forzado con Énfasis en Violencias Intrafamiliar y Sexual"*[138].

En el citado estudio, que analiza la violencia sexual en el marco del conflicto armado y la situación de los derechos sexuales y reproductivos de la población desplazada, la Defensoría del Pueblo subraya la obligación del Estado de dar cumplimiento a los tratados internacionales sobre derechos de las mujeres, en particular la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* y la obligación de aplicar las recomendaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativas a la adopción e implementación de una política pública de lucha contra la impunidad. En la misma línea el organismo dirige recomendaciones a Acción Social de la Presidencia de la República, el Ministerio de la Protección Social, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familia –ICBF-; el Ministerio de Educación, el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y de Policía; al igual que a la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Consejo Superior de la Judicatura; el Congreso de la República y el Ministerio Público.

---

135 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Respuesta al derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, diciembre 6 de 2007.
136 Defensoría del Pueblo, *Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres Víctimas de Desplazamiento Forzado con Énfasis en Violencias Intrafamiliar y Sexual*, junio de 2008, pág. 223.
137 Defensoría del Pueblo, *Porque el conflicto golpea… pero golpea distinto - Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado*, Bogotá, octubre de 2007.
138 Defensoría del Pueblo, citado *supra* en Nota 140.

Por su parte, la Corte Constitucional también se ha mantenido vigilante sobre la preocupante situación de los derechos de las mujeres que se encuentran en riesgo de desplazamiento y situación de desplazamiento y ha señalado la omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones de prevención y protección. En el auto 092 de 2008[139], la Corte identificó los factores de vulnerabilidad específicos que explican el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, al tiempo que identifica 18 aspectos que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres víctimas del desplazamiento.

De acuerdo con los factores de vulnerabilidad de las mujeres desplazadas, la Corte Constitucional emitió las siguientes órdenes dirigidas al Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Director de Acción Social y la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer:

> ***"Primero.- CONSTATAR*** *que la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo de todo el territorio nacional;* ***CONSTATAR*** *que la respuesta estatal frente a la misma ha sido manifiestamente insuficiente para hacer frente a sus deberes constitucionales en el área, y que los elementos existentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado dejan vacíos críticos que resultan en una situación de total desamparo de las mujeres desplazadas ante las autoridades obligadas a protegerlas; y* ***DECLARAR*** *que las autoridades colombianas a todo nivel están bajo la obligación constitucional e internacional imperiosa de actuar en forma resuelta para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres que han sido afectadas por el desplazamiento.*
>
> ***Segundo****.- En el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres,* ***CONSTATAR*** *que, entre los diversos riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano identificados en la presente providencia como causa de desplazamiento, el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado configura una situación fáctica alarmante por ser abiertamente lesiva de los derechos humanos en su integridad y de los postulados más básicos del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto. En consecuencia,* ***DECLARAR*** *que las autoridades colombianas a todo nivel están en el deber constitucional e internacional imperativo de actuar en forma resuelta para conjurar en forma efectiva las causas de raíz del panorama generalizado de violencia sexual acreditado ante esta Corporación por múltiples fuentes de manera consistente y reiterada.*
>
> *En consecuencia,* ***SE CORRE TRASLADO*** *de la presente providencia, así como del documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al señor Fiscal General de la Nación, para que éste, en ejercicio autónomo e independiente de sus competencias y sin perjuicio de las investigaciones que ya se han iniciado, adopte a la mayor brevedad las medidas a las que haya lugar en relación con los hechos allí descritos, con miras a asegurar que las investigaciones que estén en curso avancen aceleradamente, y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aun no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria.*
>
> *Se* ***REQUIERE*** *al señor Fiscal General de la Nación que rinda ante la Corte Constitucional, a más tardar seis (6) meses después de que se le comunique la presente providencia, un informe detallado sobre el*

[139] Corte Constitucional, auto 092 de 2008, *Ref.: Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.* M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

curso que se le ha dado a la información contenida en el documento separado del que se le corre traslado, especificando la etapa investigativa o de juzgamiento en la que se encuentran los casos que allí se relatan.

***SE CORRE TRASLADO** de la presente providencia, así como del documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al señor Procurador General de la Nación, y se le **INVITA** a que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, garantice la realización de una supervigilancia particularmente estricta sobre el desarrollo de los procesos investigativos y de restitución de derechos fundamentales a los que haya lugar.*

Segundo.-** Para prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, se **ORDENA al Director de Acción Social que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado, a saber:

a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.
f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas
i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.
k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas"[140].

6.2 El gobierno no ha implementado programas específicos para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado

En agosto de 2008, Acción Social solicitó la opinión de algunas ONG para cumplir la orden de "*diseñar e implementar 13 programas con el fin de colmar los vacíos críticos en la política de atención al desplazamiento forzado*"[141] en la garantía y protección de los derechos de las mujeres. En su respuesta, la CCJ recordó a Acción Social que las recomendaciones internacionales constituyen la herramienta indicada para que el Estado colombiano cumpla sus obligaciones en materia de derechos humanos, puesto que *"[l]as recomendaciones internacionales especifican las medidas o acciones que el Estado debe implementar, para dar cumplimiento efectivo a los compromisos que adquirió ante la comunidad internacional al momento de ratificar los tratados de derechos humanos. En el caso de los derechos de la población desplazada, las*

[140] *Ibídem.*
[141] *Ibídem.*

recomendaciones internacionales especifican las medidas que el Estado debe adoptar para aplicar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Dichas recomendaciones también contienen las medidas que deben adoptarse por el Estado para dar aplicación efectiva a los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio con motivo del retorno de los refugiados y la población internamente desplazada, que también hacen parte del bloque de constitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución"[142].

En tal sentido, la CCJ, incluyó en su comunicación un compendio de las recomendaciones relativas a los derechos de las mujeres desplazadas que se encuentran en los informes de misión del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos (1995 y 2000) y el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas (2007); al igual que en los tres Balances de la política pública de atención al desplazamiento del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur (1999-2002, 2002-2004 y 2004-2007).

La Corte Constitucional constató que *"el Director de Acción Social no dio cumplimiento a las órdenes de (a) diseñar y adoptar oportunamente 13 programas idóneos respetuosos del principio de enfoque diferencial en la atención a la población desplazada, y (b) garantizar la efectividad de la participación de las organizaciones que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el diseño de tales 13 programas"*[143].

Tomando en cuenta el mencionado incumplimiento, la Corte ordenó al Director de Acción Social dar cumplimiento estricto a las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 dentro de un término adicional e improrrogable que vencía el 20 de noviembre de 2008.

6.3 La Fiscalía General de la Nación no ha garantizado el derecho a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual

A través del Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional comunicó al Fiscal General de la Nación los relatos de 183 casos de violencia sexual recientes, para que éste, en ejercicio autónomo e independiente de sus competencias, asegure que las investigaciones que estén en curso avancen aceleradamente y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aún no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria.

Las organizaciones de la sociedad civil que conforman la "Mesa de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación respecto al anexo reservado" en adelante "Mesa de seguimiento"[144] considera tres ámbitos en los que se encuentran los obstáculos que enfrentan las mujeres ante la administración de justicia para denunciar y/o judicializar adecuadamente los hechos de violencia sexual, que fueron identificados por la Corte Constitucional:

a) Aquellos conectados a la inexistencia de una estrategia de acompañamiento psicosocial y a un sistema de atención integral gratuito de las víctimas sobrevivientes de violencia sexual, en el proceso

---

[142] Comisión Colombiana de Juristas, Respuesta a la comunicación del Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, *Ref.: Auto 092 de 2008, protección de los derechos humanos de las mujeres desplazadas*, Bogotá, septiembre 5 de 2008.

[143] Corte Constitucional, Auto 237 de 2008, *Ref.: Incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004*. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

144 La "Mesa de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación" está integrada por Casa de la Mujer, Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Sisma Mujer, Dejusticia, Iniciativa de Mujeres por la Paz, Fundación Dos Mundos, Liga de Mujeres Desplazadas, Ruta Pacífica de las Mujeres, y Mesa de trabajo Mujer y Conflicto Armado. La Mesa cuenta con el acompañamiento de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el CICR y UNIFEM. El objetivo de la Mesa es la interlocución con la Fiscalía General de la Nación, con el fin de incidir en el diseño y la implementación de una estrategia psico-jurídica en este ente, que sea adecuada, eficaz y pertinente con las necesidades y derechos de las víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y que permita el avance de las investigaciones.

judicial, conforme a los estándares internacionales pertinentes. La Corte encontró que, en muchas ocasiones, las mujeres son revictimizadas por *"el trato irrespetuoso o degradante que puede proveer a las víctimas durante las investigaciones (...) en el sistema judicial"*[145];

b) Aquellos conectados a la inexistencia de un sistema eficaz de protección. La Corte Constitucional manifestó que se hace imprescindible la existencia de un sistema eficaz de protección conectado al proceso judicial teniendo en cuenta *"el miedo justificado a las amenazas de retaliaciones contra quienes denuncien lo ocurrido por parte de los perpetradores o miembros de su grupo, aunado a la falta de acompañamiento y protección estatal para las víctimas y sus familias ante estos riesgos, que ubican a las víctimas en situación de imposibilidad de denunciar a quienes forman parte de un grupo armado que ejerce actos de violencia y frente al que están en indefensión; en este sentido, debe tenerse en cuenta que las que sobreviven a los abusos sexuales suelen recibir amenazas de muerte de los grupos armados, dirigidas contra ellas o sus familias y que una característica frecuente en los casos sobre los que ha informado a la Corte es que la víctima vive aterrorizada por estas amenazas, en un estado de temor y angustia constantes, especialmente dadas las grandes probabilidades de que la amenaza se haga realidad"*[146].

c) Aquellos conectados directamente al proceso judicial penal. La Corte hizo énfasis en la superación de varias barreras existentes para los procesos penales que exigirían la implementación de un registro oficial de violencia sexual adecuado[147]; sistemas de formación para funcionarios públicos[148] y de mecanismos de investigación para superar la impunidad de los perpetradores.

La Mesa de Seguimiento manifestó que, para que la Fiscalía General de la Nación diera cumplimiento a las órdenes derivadas del auto 092, esta debería activar una estrategia política, técnica y administrativa para avanzar en la superación de dichos obstáculos. Dicha estrategia debería partir de los siguientes factores:

> *" a) Anudar el proceso judicial con una estrategia de protección y de acompañamiento psicosocial de las víctimas desde el marco de los derechos humanos de las mujeres.*
> *b) Mejorar el sistema de registro de los hechos de violencia sexual con el fin, por un lado, avanzar en la identificación regional de patrones de violencia sexual en el marco del conflicto armado; y, por otro lado, avanzar en la verificación de su sistematicidad. Ello, consecuentemente, tendría sus repercusiones positivas en las víctimas en relación al acceso de sus derechos a la verdad, justicia y reparación. Así mismo, también permitiría al sistema judicial adoptar medidas adecuadas para su prevención y su actuación psico-jurídica.*
> *c) Mejorar la interlocución entre la Fiscalía General de la Nación y las organizaciones desde un enfoque de colaboración con mutuos beneficios en la superación de la impunidad en este tipo de delito.*
> *d) Otorgar al cumplimiento de esta orden un carácter del más alto nivel de prioridad en la agenda oficial de la Fiscalía General de la Nación y de la Nación"*[149].

[145] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 142, Párr. III.1.1.6, (i).
[146] Corte Constitucional. Auto 092, citado *supra* en Nota 142, párr III.1.1.6, (ii).
[147] Es decir, que dé cuenta de la adopción de "correctivos radicales de forma inmediata, por parte de todas las autoridades con competencias en este campo" y que supere prácticas habituales como: la subvaloración de este delito frente a otros y distorsión del mismo como crimen pasional; los sistemas no cruzan violencia sexual con conflicto armado y menos con desplazamiento; faltan categorías de registro; no existen protocolos de detección de la violencia sexual.
[148] Que los sensibilicen frente al problema y frente a las necesidades especiales de atención de las víctimas de la violencia sexual.
[149] Mesa de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación respecto al anexo reservado, *Primer informe de seguimiento al cumplimiento de la orden del Auto 092 referida al anexo reservado de 183 reportes de violencia sexual,* Bogotá, mimeo, enero de 2009, pág. 11.

La Mesa considera que la resolución No 0266 presentada por la Fiscalía General de la Nación[150] para dar cumplimiento a la orden del auto 092 de 2008 tiene, entre otros, los siguientes problemas: no define un aumento presupuestal para dicho cumplimiento; no enuncia la activación de medidas de protección y de acompañamiento psicosocial concretas para estos casos; enuncia la elaboración de un registro de víctimas de violencia sexual, pero no concreta su finalidad. En síntesis, *"la estrategia planteada radica en utilizar los canales ya existentes en el sistema judicial para estas víctimas de violencia sexual a pesar de que la Corte Constitucional señala que no se adecuan a las necesidades/derechos de las mismas"*[151].
La Mesa concluye que la Fiscalía General de la Nación no tiene una estrategia adecuada para garantizar el acceso de las mujeres víctimas de violencia sexual a la justicia y no le han dado a este tema el carácter de alto nivel de prioridad que debería tener en la agenda oficial. Entre los elementos que tuvo en cuenta la Mesa de seguimiento para llegar a tal conclusión están los siguientes:

a) El escaso impulso procesal dado por la Fiscalía a los casos acompañados y representados por las organizaciones.

b) No se han dado avances significativos en materia de protección a las víctimas. Los riesgos de seguridad constituyen una de las mayores barreras de acceso que encuentran las víctimas de violencia sexual, que pretenden hacerse parte en los procesos judiciales. Adicionalmente indica que en este sentido, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación ha reconocido que al menos en el último año se ha presentado un *"aumento de las denuncias por amenazas contra víctimas y organizaciones de víctimas (…) lo cual, indudablemente, pone en grave riesgo el ejercicio de los derechos de las víctimas en los procesos judiciales"*[152].

c) La Fiscalía General de la Nación no ha atendido las siguientes solicitudes de las organizaciones de mujeres y de derechos humanos para el cumplimiento del auto 092:

- Asignar a una persona de alto nivel con capacidad decisoria política y administrativa, que coordine la Unidad de Derechos Humanos, la Unidad de Justicia y Paz, la Unidad de Delitos Sexuales y el Programa de Protección a Víctimas y Testigos, de tal forma que fuese posible armonizar las decisiones al interior de cada una de esas unidades.

- Suspender de manera inmediata el reparto de las investigaciones a las Fiscalías Seccionales con el fin de contar con instancias de investigación imparciales y que operen con seguridad – tanto para funcionarios/as como para víctimas -, alejadas de los centros de conflicto donde fueron perpetrados los crímenes sexuales y que, en muchos casos, siguen siendo ocupados por actores armados.

- Reasignar los casos incluidos en el auto 092 a un grupo especial de fiscales del nivel nacional, coordinados bajo una misma estrategia que permita verificar la hipótesis de la sistematicidad de los crímenes sexuales en el conflicto armado.

- Las estrategias de investigación deben tener en cuenta los escenarios en los cuales se cometió la violencia sexual y deben considerar la hipótesis de la sistematicidad y la

[150] Fiscalía General de la Nación, Resolución Nº 0266, 18 de julio de 2008.
[151] Mesa de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación respecto al anexo reservado, citado *supra* en Nota 152, pág.13.
[152] Otálora, Carlos y Hernández José, *Aumentan amenazas contra víctimas. La seguridad es determinante para las garantías de no repetición.* En: Boletín de la CNRR, Número 8, Noviembre de 2008. CNRR, Colombia.

generalización. Lo que significa no contemplar los casos como hechos aislados, sino como parte de contextos específicos.

Hasta la fecha de cierre de este informe, la Fiscalía no ha garantizado el derecho a la justicia, en relación con los 183 reportes de violencia sexual contenidos en el auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional. Esta ausencia de garantías resulta muy preocupante porque es reveladora del estado de impunidad en el que, seguramente, se encuentran los miles de casos de violencia sexual que se cometen en el país y sobre los cuales el Estado ni siquiera tiene un registro confiable.

El sistema de justicia en Colombia tiene problemas estructurales en lo que se refiere a la investigación y sanción de crímenes de violencia sexual. Dichos problemas que obstaculizan el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual han sido identificados, documentados y expuestos por la Mesa de Mujer y Conflicto Armado y su persistencia puede verse en detalle en el *"VIII Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, 2007-2008, violencia sexual"*.

7. Solicitudes al Representante Especial

7.1. Tal como el Representante pudo constatar en su visita de seguimiento de noviembre de 2008, sus recomendaciones han tenido un escaso nivel de aplicación por parte del estado colombiano, en especial por parte del Gobierno. Con el propósito de promover la aplicación efectiva de dichas recomendaciones, la Comisión Colombiana de Juristas solicita al Representante continuar observando la aplicación de las recomendaciones acerca del desplazamiento interno en Colombia, para lo cual es urgente implementar una estrategia de coordinación que aumente la efectividad de las acciones de las oficinas en Colombia de ACNUR y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

7.2 Complementar la labor de monitoreo del desplazamiento interno en Colombia y la estatal con diálogos y acciones de incidencia dirigidas a conseguir una verdadera decisión política del Estado colombiano en cuanto a la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y las recomendaciones y la implementación de una política de prevención y atención al desplazamiento que respete los derechos humanos y el derecho humanitario de la población desplazada.

7.3 Monitorear con especial atención la aplicación de las recomendaciones relacionadas con la prevención del desplazamiento causado por la fuerza pública, grupos paramilitares y grupos guerrilleros; la protección durante el desplazamiento forzado; y los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, particularmente el derecho a la restitución de las tierras y viviendas.

7.4. 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.

7.5 Exhortar al Gobierno colombiano a dar aplicación efectiva al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, a fin de proteger los derechos de las poblaciones indígenas y afrocolombianas y prevenir su desplazamiento forzado y el despojo de sus tierras.

7.6 Instar al Gobierno colombiano a aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, lo cual contribuiría a cumplir con su obligación de prevenir el despojo de sus territorios y su desplazamiento forzado.

7.7. Recomendar a la comunidad de donantes que apoye exclusivamente aquellos proyectos del Gobierno colombiano que respeten cabalmente 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.

Marzo 13 de 2009