

IX Informe sobre el desplazamiento forzado en Colombia

2013 - 2014

Bogotá, D.C., diciembre 23 de 2014

Tabla de contenido

Presentación

1. Introducción

2. Colombia entre los países con mayor población internamente desplazada

3. Diez años del *estado de cosas inconstitucional* relativo a los derechos humanos de la población desplazada

4. Las víctimas del desplazamiento forzado carecen de protección adecuada

5. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado no se ajusta a los estándares internacionales de derechos humanos

6. El riesgo de repetición del desplazamiento forzado y el despojo

6.1 Los grupos paramilitares continúan causando desplazamientos forzados

6.2 La impunidad favorece la repetición del desplazamiento forzado

7. Conclusiones y recomendaciones

Presentación

La Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- es una organización no gubernamental con estatus consultivo ante las Naciones Unidas. Su trabajo comprende actividades de protección jurídica, incidencia e investigación sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. El monitoreo del desplazamiento forzado y la elaboración de reportes dirigidos a la comunidad nacional, el Estado y los organismos internacionales especializados forman parte de la labor de investigación de la CCJ.

Desde 1994 la CCJ ha participado en la elaboración de reportes periódicos sobre desplazamiento forzado en Colombia que en su momento fueron presentados al Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas. En el marco del 22º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, celebrado en marzo de 2013, la CCJ presentó al Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas el VIII Informe de Seguimiento a la aplicación de las Recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas.

En esta ocasión la CCJ presenta el *IX Informe de Seguimiento al Desplazamiento Forzado en Colombia*, el cual cubre el período comprendido entre julio de 2013 y junio de 2014. Tiene el propósito de contribuir con el desarrollo del mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, Doctor Chaloka Beyani, en las cuestiones relativas a la evolución del desplazamiento forzado en el país y al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado establecidas por los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* de las Naciones Unidas y en las recomendaciones internacionales.

El primer capítulo del reporte se ocupa de la persistencia del desplazamiento forzado y su impacto sobre las poblaciones afrocolombianas y los pueblos indígenas. El segundo capítulo se refiere al *estado de cosas inconstitucional* de los derechos humanos de las víctimas del desplazamiento, el cual se mantiene vigente después de diez años de su declaración. El capítulo tercero se enfoca sobre los serios problemas de la protección que enfrentan las personas desplazadas. El cuarto capítulo subraya la ausencia de garantías de no repetición de los hechos causantes del desplazamiento forzado. En la parte final del documento, la CCJ presenta las conclusiones y las solicitudes al Relator Especial.

Introducción

Colombia se mantiene en los primeros lugares de la lista de países con mayor número de víctimas del desplazamiento forzado, superado únicamente por Siria. Se calcula que a diciembre de 2013 el país alcanzó un acumulado de al menos cinco millones setecientos mil personas desplazadas¹. Se espera que la aprobación en 2011 de la *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*² y los diálogos entre el gobierno y el grupo guerrillero Farc para acordar una solución pacífica al conflicto armado interno, que comenzaron oficialmente en 2012, mejoren la prevención del desplazamiento y contribuyan a la superación del *estado de cosas inconstitucional* con respecto a los derechos humanos de la población desplazada³.

La política de restitución de tierras dispuesta por la mencionada *Ley de Víctimas* está siendo implementada y los jueces han proferido varios fallos de restitución. La devolución material de la tierra a las víctimas y el cumplimiento de las órdenes complementarias contenidas en dichos fallos deben conducir a la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras, que se encuentran amenazada por la presencia de los grupos paramilitares, el desconocimiento por parte de los actores armados del principio de distinción entre civiles y combatientes, y por la inexistencia de una política de desarrollo rural favorable a derechos de las víctimas de desplazamiento y despojo, en su mayoría pertenecientes a las poblaciones rurales – campesina, afrodescendiente e indígena-.

En el tercer año de su implementación, la política de restitución continuó enfrentando los problemas que fueron advertidos en reportes anteriores elaborados por la CCJ, con relación a la ausencia de Garantías de No Repetición de los hechos causantes del desplazamiento forzado y el despojo, la presencia de los actores armados en los lugares de retorno, la oposición de las estructuras paramilitares y de los sectores empresariales y políticos interesados en mantener los beneficios derivados de la gran propiedad territorial y de la violencia, las amenazas y homicidios contra las víctimas y retos propios de la coordinación de entidades públicas del orden nacional y territorial que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV-.

Por otra parte, las reformas normativas e institucionales en la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado introducidas por la *Ley de Víctimas* aún deben conseguir progresos que se materialicen en el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional y la superación del *estado de cosas inconstitucional* en la situación de los derechos de las personas desplazadas.

¹ Internal Displacement Monitor Centre, *Global Overview 2014 People internally displaced by conflict and violence*, May 2014,

² Ley 1448 de 2011 *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*

³ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D. C., enero 22 de 2004.

2. Colombia entre los países con mayor población internamente desplazada

Se estima que, como consecuencia de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario –DIH-, en el país existen al menos cinco millones setecientas mil personas desplazadas forzadamente, de las cuales 157 mil lo fueron en 2013⁴.

Según el Registro Único de Víctimas⁵, que está a cargo del Gobierno nacional, a mayo 1 de 2014 estaban inscritas 5'576.168 víctimas de desplazamiento forzado, de un total de 6'431.981 víctimas registradas⁶. Sin embargo, esta cifra es una subestimación de la magnitud del desplazamiento en el país, que se explica por un problema histórico de sub registro que ha sido advertido por la Corte Constitucional⁷. Ante las barreras que dificultan el acceso de las víctimas al registro gubernamental, la Corte ha señalado que *“es claro que las personas desplazadas por las BACRIM de las que se ha ocupado la Sala Especial en esta ocasión, siempre que se encuentren en alguno de los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997 y esclarecidos por medio de la jurisprudencia constitucional (...), estas personas tienen el derecho fundamental a ser reconocidas como población desplazada por medio del registro (...)”*⁸. La Corte subrayó que en estas situaciones, la decisión de no inclusión conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales.

La denominación *“bandas criminales”* es usada por el Gobierno para evitar el reconocimiento de la existencia de los grupos paramilitares y de muchas de las víctimas de estos.

La decisión de la Corte anteriormente citada significa que las víctimas de los grupos paramilitares, que usan distintas denominaciones, tienen derecho a acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación integral dispuestas en la *Ley de Víctimas*.

Para obtener la inscripción en el registro, las víctimas deben rendir una declaración en las oficinas del Ministerio Público, para lo cual deben solicitar un turno, debido a que dichas dependencias reciben un número limitado de declaraciones diarias. Posteriormente, las

⁴ Internal Displacement Monitor Centre, citado *supra* en Nota 1, p. 41.

⁵ La Ley 1448 de 2011, en su artículo 154, asignó a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la responsabilidad del funcionamiento del Registro Único de Víctimas, el cual se soporta en el Registro Único de Población Desplazada que anteriormente manejaba la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-.

⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Red Nacional de Información, Reportes*. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>.

⁷ En 2009 la Corte Constitucional reiteró la existencia de obstáculos para que la población desplazada obtuviera la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada –Rupd-, los cuales se debían a la ausencia de mecanismos para incluir a las personas desplazadas a causa de hechos ocurridos antes de 2000; los desincentivos para el registro de las personas desplazadas por acciones de grupos paramilitares; y los obstáculos legales para el registro de personas desplazadas como consecuencia de acciones del Estado, como por ejemplo las fumigaciones de cultivos ilícitos, y niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del registro. Ver Corte Constitucional, *auto 009 de 2009. Ref.: sentencia T-025 de 2004 Seguimiento de medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional sobre el problema del desplazamiento interno, específicamente respecto de las falencias de los sistemas de registro caracterización de la población desplazada*, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., 26 de enero de 2009.

⁸ Corte Constitucional, auto 219 de 2013, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D. C., 24 de junio de 2013.

Gran parte de las personas desplazadas en 2013 proviene de los departamentos del litoral pacífico, principalmente de los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca¹³, donde el conflicto armado se ha intensificado en los últimos años. Ocurrieron hechos de desplazamiento individual en casi todo el territorio nacional al igual que hechos de desplazamiento masivo, especialmente en departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, y Nariño y Norte de Santander¹⁴.

Aunque frecuentemente los hechos de desplazamiento se presentan en las zonas rurales, en el período fueron frecuentes los casos de desplazamiento intraurbano, con aproximadamente 6.682 víctimas de la modalidad de desplazamiento masivo. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –CSML-, conformada por los órganos de control del Estado, advierte la ocurrencia de al menos 10 desplazamientos masivos en áreas urbanas, con más de 9.000 personas desplazadas, principalmente en Buenaventura y Cali (Valle del Cauca) y Medellín (Antioquia).

Al igual que lo ocurrido en años anteriores, entre las víctimas del desplazamiento se encuentran numerosos miembros de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Al respecto, la CMSL reportó al menos 104 eventos de desplazamiento masivo ocurridos en 2013, que comprenden cerca de 38.788 personas. En el 71% de los hechos resultaron afectados miembros de los grupos étnicos (27.765): 18.501 miembros de comunidades afrodescendientes (47,7%) y 9.264 miembros de pueblos indígenas (23,9%)¹⁵.

Este continuo incremento del desplazamiento forzado en Colombia se presenta debido a que la población no ha sido protegida contra las causas estructurales del desplazamiento.

¹³ De acuerdo con el Registro Único de Víctimas en los departamentos de la cuenca del Pacífico se concentra el 63,4% de personas desplazadas durante 2013: Nariño con el 15,7%, Valle del Cauca con el 15,1%, Cauca con el 10,5% y Chocó con el 6,7%.

¹⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Colombia: Situación Humanitaria Acción 2013 y perspectivas 2014*. Marzo de 2014, pág. 15.

¹⁵ CMSL, citado *supra* en Nota 9, págs. 473 a 475.

3. Diez años del *estado de cosas inconstitucional* relativo a los derechos humanos de la población desplazada

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el desplazamiento forzado es un delito notorio y que el daño sobre sus víctimas tiene una dimensión desproporcionada que está caracterizada por una vulneración múltiple, masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales. Esta vulneración grave de todos los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos y materiales de las víctimas produce desarraigo, pérdida de la autonomía personal, dependencia, marginalidad, exclusión social y discriminación; y por consiguiente una situación de extrema vulnerabilidad, de gravísima desprotección e indefensión de las víctimas de este delito.

Tomando en cuenta el carácter sistemático, continuo y masivo del desplazamiento forzado y las dimensiones del daño causado por este, la Corte Constitucional, a través de la sentencia T-025 de 2004¹⁶, declaró el *estado de cosas inconstitucional* en las condiciones de vida de la población desplazada al encontrar que no existían garantías para los derechos humanos de las víctimas que estaban reconocidas y protegidas en la ley 387 de 1997¹⁷, ya que el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada¹⁸ no estaba cumpliendo sus obligaciones. En el proceso de seguimiento al cumplimiento del fallo, el alto tribunal ha emitido un conjunto de órdenes dirigidas a las entidades estatales responsables¹⁹ de asistir y proteger a dicha población en distintos ámbitos y con enfoque diferencial étnico, de género y generacional.

En estos diez años, el proceso de la sentencia T-025 de 2004 ha conseguido mantener el fenómeno del desplazamiento en la agenda pública como una cuestión de vulneración de derechos humanos y, aunque de manera formal, también en las políticas públicas. En dicho marco, el Gobierno formuló el Plan Nacional de Atención a la Población

¹⁶ En enero de 2004 la Corte declaró un *estado de cosas inconstitucional* en relación con los derechos humanos de la población desplazada. Ver al respecto: Corte Constitucional, *sentencia T-025 de 2004*, Bogotá D.C., enero de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷ 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*.

¹⁸ Los objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, creado por la ley 387 de 1997, eran: 1) Atender de manera integral a la población desplazada para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad. 2) Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos y el DIH. 3) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado. 4). Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia (artículo 4). Acorde con los anteriores objetivos, el Sistema debía formular el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.

¹⁹ Dichas entidades conformaban el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, creado por la ley 387 de 1997: 19 entidades públicas, entre ministerios, instituciones descentralizadas y entidades departamentales y municipales. La ley 1148 de 2011 asignó las funciones del SNAIPD al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (art. 159).

Desplazada²⁰ e incluyó la respuesta al desplazamiento en el Plan Nacional de Desarrollo²¹. Adicionalmente, el proceso de la sentencia T-025 ha promovido un compromiso decidido de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación con los derechos humanos de la población desplazada, y abrió la oportunidad a la participación de una parte de las víctimas, las ONG de derechos humanos y la asistencia de la oficina del ACNUR en el país.

La Corte Constitucional valora positivamente el hecho de que el proceso de la sentencia T-025 haya contribuido a desbloquear la institucionalidad creada por la ley 387 de 1997, encargada de formular e implementar la política pública de atención al desplazamiento. En este ámbito, a partir de 2004 el Gobierno reactivó el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, encargado de formular el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada. De igual manera se conformaron y/o reactivaron los Comités Municipales y Departamentales de Atención a la Población Desplazada²² encargados de algunas funciones de prevención y asistencia en las entidades territoriales.

Por su parte, las entidades de este Sistema Nacional avanzaron en el cumplimiento de algunas de las órdenes de la Corte, pero lo han hecho con demora, de manera formalista, sin un auténtico enfoque de derechos humanos y de manera desarticulada. La reforma al marco legal e institucional dispuesta por la *Ley de Víctimas* no ha conducido a una efectiva prevención del desplazamiento ni a la protección efectiva de los derechos de las víctimas.

El alto tribunal ha concluido que, en los diez años transcurridos desde la declaración del *estado de cosas inconstitucional*, en los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional en la política pública de atención al desplazamiento, *“los componentes de prevención y protección, retorno y reubicación, generación de ingresos y el enfoque diferencial (personas y pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes y mujeres) trasversal a todos los elementos de la política pública, representan los rezagos más grandes en términos de materialización de las medidas solicitadas por la Corte en aras de la protección de los derechos de esta población”*²³. Por tanto, la Corte señala que *“pese al tiempo transcurrido desde la emisión*

²⁰ La ley 387 de 1997 en su artículo 9 ordenaba al Gobierno nacional diseñar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada el cual, una vez aprobado por el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, debía ser adoptado mediante decreto. Como resultado del proceso de la sentencia T-025 de 2004 el Gobierno nacional emitió el decreto 250 de 2005 *por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*.

²¹ Conforme a la Constitución Política el Plan Nacional de Desarrollo –PND- es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno (artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo"). El PND se compone de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión.

²² La ley 387 de 1997 en su artículo 7 ordenaba al Gobierno nacional promover la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

²³ Corte Constitucional, *Proceso de seguimiento 10 años*. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.PDF>

de la sentencia T-025 en 2004, no puede ceder en su deber de velar por la protección y garantía de los derechos de la población desplazada"²⁴.

Por consiguiente, la Corte ha mantenido el seguimiento a las órdenes de la sentencia T-025. En marzo de 2014, el alto tribunal solicitó al Gobierno nacional un informe sobre el estado de cumplimiento de las órdenes estructurales establecidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento²⁵. Dicha solicitud está motivada en los problemas en la implementación de la política pública de desplazamiento forzado, en particular en los aspectos contenidos en las órdenes del auto 008 de 2009²⁶ –prevención del desplazamiento; derecho a la verdad, justicia y reparación; derechos a la tierra y la vivienda, y generación de ingresos- y el auto 219 de 2011²⁷.

En su respuesta a la solicitud mencionada, el Gobierno presentó un reporte relacionado con las siguientes áreas de la respuesta al desplazamiento: a) prevención y protección del desplazamiento forzado; b) garantía de los derechos a la verdad y la justicia; la educación; la salud (con énfasis en atención psicosocial); c) enfoques diferenciales de mujeres, adulto mayor, niñez y adolescentes y enfoque étnico; y d) estabilización socioeconómica (vivienda, generación de ingresos, tierras, retorno y reubicación).

Por su parte, los organismos del Ministerio Público han identificado que, en el marco creado por la *Ley de Víctimas*, el cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 presenta los problemas que se reseñan a continuación²⁸:

a. Los avances parciales en la atención a las víctimas de desplazamiento forzado no han sido suficientes para la superación del *estado de cosas inconstitucional*.

b. Se han diseñado diversidad de planes, modelos de atención y guías, y se dispone de mayores recursos presupuestales. No obstante, las falencias institucionales en la atención a las víctimas de desplazamiento identificadas en la sentencia T-025 y sus autos se han abordado superficialmente debido a que los esfuerzos se han centrado en implementar la *Ley de Víctimas*.

c. Prevalecen algunas prácticas administrativas en la atención a la población desplazada que no permiten la armonización entre el contenido de los derechos reconocidos en la ley 387 de 1997 y los nuevos marcos de política de la ley 1448.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Corte Constitucional, Auto. Ref.: *Solicitud de información al Gobierno nacional sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes emitidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia*, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., marzo 11 de 2014

²⁶ Corte Constitucional, auto 008 de 2009. Ref. *Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, enero 26 de 2009.

²⁷ Corte Constitucional, auto 219 de 2011. Ref.: *Seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D.C., 13 de octubre de 2011.

²⁸ CSML citado *supra* en Nota 9, págs. 573 a 575.

d. La gravedad del desplazamiento forzado, en sus distintas modalidades -masiva, individual e intraurbana-, y la restricción a la libertad de circulación de la población muestran la poca efectividad de la política de prevención y protección.

e. Existen obstáculos para el disfrute del derecho a recibir asistencia humanitaria: los retrasos en la valoración de las declaraciones de las víctimas, los requisitos adicionales que se han establecido para el acceso a la asistencia humanitaria, tales como los turnos de entre seis y doce meses y el requisito de no haber superado diez años desde la ocurrencia de los hechos de desplazamiento, sumados a la confusión creada en las víctimas debido a que la entrega de la Ayuda Humanitaria de Transición es implementada por dos entidades, la UARIV y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-.

f. Persiste la desarticulación entre la provisión de asistencia humanitaria y los programas de estabilización socioeconómica (soluciones duraderas) con respecto a la generación de ingresos, lo cual refuerza la dependencia del subsidio monetario de la ayuda de transición.

g. En materia de soluciones duraderas al desplazamiento, no se están aplicando las disposiciones de la *Ley de Víctimas* (art. 60) en lo relativo a la aplicación de la ley 387 de 1997. Prevalece la práctica de remitir a las víctimas, en el lugar de retorno o reubicación, para que demanden sus derechos en los programas de política social regular. Lo anterior implica que las víctimas sean asistidas en calidad de población vulnerable, ya que la política social no es idónea para el restablecimiento de los derechos vulnerados a las víctimas ni para su integración local.

h. Los componentes de generación de ingresos y vivienda para las víctimas del desplazamiento se mantienen en el marco de la política diseñada para la población en extrema pobreza, la cual no está diseñada para las necesidades particulares de las víctimas ni para garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos.

j. No existe articulación en la implementación de la política para población desplazada. Las entidades del nivel nacional y territorial carecen de una efectiva coordinación interinstitucional que permita desarrollar una gestión integral y articulada.

k. El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV- creado por la ley 1448 de 2011 ofrece un conjunto de servicios inespecíficos para atender, de manera desarticulada, las solicitudes de las mujeres desplazadas. La atención a las mujeres desplazadas no corresponde a las medidas dispuestas por la Corte Constitucional a través del auto 092 de 2008²⁹.

²⁹ 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*, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., abril 14 de 2008.

l. La aplicación del principio de subsidiariedad³⁰ entre las entidades territoriales y nacionales está condicionada por la firma de convenios interadministrativos que resulta dilatada e impide que el apoyo técnico y financiero se brinde oportunamente. A su vez, la aplicación del principio de complementariedad no es adecuada, ya que depende de los resultados de las convocatorias nacionales para postular a subsidios de vivienda, tierras, etc.

m. El fortalecimiento a los gobiernos territoriales no tiene como prioridad el seguimiento y la evaluación del resultado de las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas contenidas en los Planes de Acción Territorial –PAT-³¹. El fortalecimiento se ha centrado en la ejecución de actividades de capacitación y asistencia técnica para el uso de los sistemas de información y control.

Pese a la invaluable labor de la Corte Constitucional, a la expedición de una profusa legislación y a la formulación de recomendaciones específicas por parte de los organismos internacionales especializados, las víctimas continúan padeciendo los rigores de su situación de desplazamiento prolongado, y de la vulneración sistemática de sus derechos humanos.

El acatamiento de las órdenes de la sentencia T-025 se ha caracterizado por ser formalista, es decir generalmente limitado a la introducción en las políticas de la terminología, que no se traduce en un verdadero enfoque de derechos humanos. Las medidas adoptadas por el Gobierno no han significado la superación del *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado que fue declarado diez años atrás. Las reformas introducidas por la *Ley de Víctimas* en los ámbitos legal e institucional no han logrado una efectiva protección contra el desplazamiento ni durante el mismo. Resultan críticas las falencias en la protección y las soluciones duraderas, lo mismo que la protección a los derechos de las víctimas pertenecientes a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, lo mismo que las mujeres y la infancia.

³⁰ La ley 387 de 1997 estipula que es responsabilidad del Estado 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, y que para tales efectos se tendrán en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano (art. 3). La Corte Constitucional ordenó a todos los gobernadores departamentales y alcaldes distritales y municipales que, en ejercicio de sus competencias materiales, dentro de la respectiva jurisdicción cumplan cabalmente sus funciones en materia de atención a la población desplazada y colaboren decididamente con el Gobierno nacional en la definición y ejecución de mecanismos que permitan lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y superar el estado de cosas inconstitucional. Consultar: Corte Constitucional, auto 007 de 2009, Ref. Seguimiento sentencia T-025 de 2004 Coordinación para atención a la población desplazada entre Gobierno nacional y entidades territoriales.

³¹ La *Ley de Víctimas* (art. 174) y el Decreto 4800 de 2011 (art. 254) ordenan la formulación e implementación de Planes de Acción Territorial –PAT-, los cuales contemplan las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, que deben ser elaborados por los departamentos, municipios y distritos para una vigencia de cuatro años en concordancia con los periodos de los mandatarios locales, y deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo Territorial.

4. Las víctimas del desplazamiento forzado carecen de protección adecuada

Uno de los aspectos críticos que las víctimas afrontan durante el desplazamiento es el riesgo de sufrir violaciones contra su vida e integridad y nuevos desplazamientos. Pese a que los organismos internacionales han formulado en forma reiterada recomendaciones de protección a las víctimas del desplazamiento, la política gubernamental no es idónea para garantizar protección, mediante la neutralización de las acciones desplegadas por los actores armados y los sectores interesados en consolidar el despojo de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado.

El Gobierno no ha atendido las recomendaciones internacionales que se basan en el concepto de protección habitualmente empleado por los órganos especializados, el cual se resume a continuación:

"El concepto de protección abarca todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados)"³².

Entre otras cuestiones, la Corte Constitucional ha puesto su atención sobre la gravedad del riesgo de violaciones al derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento, y ha ordenado la introducción de ajustes a las medidas de protección³³.

En 2013, la Corte requirió a la UARIV, al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección, lo mismo que al Fiscal General de la Nación, al Procurador General, a la Procuradora Delegada para la Infancia, la Adolescencia y la Familia y a la Procuradora Delegada para la Prevención en Derechos Humanos y Asuntos Étnicos para que rindieran cuentas acerca de las medidas adoptadas para proteger los derechos a la vida, integridad y seguridad de las defensoras de derechos humanos, en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y los autos 200 de 2007 y 092 de 2008³⁴.

No obstante, se ha registrado un elevado número de amenazas, ataques y homicidios contra las personas desplazadas, víctimas reclamantes de tierras y funcionarios públicos que participan en los procesos de restitución de tierras. Entre los 39 asesinatos de defensores de los derechos humanos registrados por la ACNUDH ocurridos durante 2013,

³² Internal Displacement Monitoring Centre, *Protección durante el desplazamiento*, Disponible en [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/5F0273E2D1F34DD3C12571CB005601A6/\\$file/Protection%20during%20module%20handout%20protectionES.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/5F0273E2D1F34DD3C12571CB005601A6/$file/Protection%20during%20module%20handout%20protectionES.pdf)

³³ Corte Constitucional, auto 200 de 2007, Ref. 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, Bogotá, D.C., agosto 13 de 2007.

³⁴ Corte Constitucional, auto 008 de 2013, Ref.: *Convocatoria sesión técnica informal con el Gobierno nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, organizaciones de la sociedad civil y mujeres líderes desplazadas sobre los avances en la prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad de las defensoras de derechos humanos, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008*, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., enero 25 de 2013.

se encuentran víctimas que reclamaban la restitución de sus tierras. Doce de las personas asesinadas habían recibido previamente amenazas de muerte, mientras que dos de ellas contaban con medidas de protección del Estado y cinco estaban integradas a organizaciones que con anterioridad habían solicitado al Gobierno medidas colectivas de protección³⁵. En relación con la persistencia de las violaciones contra el derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento, la ACNUDH ha reiterado su recomendación de adoptar medidas adecuadas de protección individual y colectiva y una mayor presencia del Estado para garantizar el retorno de las familias y la no repetición de los hechos³⁶.

Es especialmente crítico el riesgo para los integrantes y líderes de comunidades que reclaman la restitución de las tierras que les han sido despojadas, quienes frecuentemente reciben amenazas y ataques provenientes de las estructuras paramilitares y las redes económicas y políticas interesadas en que el despojo de tierras y el desplazamiento forzado no sean objeto de investigación judicial.

Entre 2011 y el primer semestre de 2014, el Cinep registró 110 hechos de violencia y violaciones contra los derechos humanos en el marco de procesos de restitución de tierras contra 338 personas. De estas víctimas, 286 lo fueron de amenazas, 38 de homicidios y 62 de atentados y otros hechos de violencia³⁷. Del 52% de los hechos de que se dispone información sobre presunta responsabilidad, 44% fueron atribuidos a grupos paramilitares, 4% a la Fuerza Pública en complicidad con grupos paramilitares y 4% a agentes estatales.

De los mismos 110 hechos de violencia contra víctimas solicitantes de la restitución de sus tierras que fueron conocidos por el Cinep, 22 ocurrieron en municipios en donde están localizados predios que han sido objeto de fallos judiciales de restitución de tierras, 92 en zonas macro focalizadas para la restitución de tierras y 55 en zonas micro focalizadas a partir de la información suministrada por el Ministerio de Defensa³⁸.

Aunque el riesgo para la vida de las víctimas durante el desplazamiento es un problema de vieja data, la política pública de protección no ha sido reorientada a la resolución de los factores causales, por lo que las limitaciones y vacíos en el enfoque y la cobertura del programa a cargo de la Unidad Nacional de de Protección –UNP- se mantienen. Las

³⁵ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 25° período de sesiones, *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/25/19/Add.3, enero 24 de 2014, párr. 70.

³⁶ *Ídem*, párrs. 31 y 32.

³⁷ Centro de Investigación y Educación Popular –Cinep–, “¿Y si la tierra hablara? Los ecos de la restitución”, boletín n° 2, pág. 7, septiembre de 2014. Disponible en http://issuu.com/cinepppp/docs/boletin_ecos_de_la_restituci_n_2_/0

³⁸ De acuerdo con el decreto 4829 de 2011 *por el cual se reglamenta el capítulo IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras* el Consejo de Seguridad Nacional ha definido catorce zonas de macro focalización del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Los criterios de micro focalización, por municipios, veredas y corregimientos, para la implementación de forma gradual y progresiva del Registro son establecidos por los Comités Operativos Locales de Restitución, teniendo en cuenta los insumos suministrados por la instancia de coordinación implementada por el Ministerio de Defensa Nacional en materia de seguridad e identificación de riesgos para la restitución de tierras (art. 6).

medidas de protección otorgadas a las víctimas se basan en *“criterios de minimizar su riesgo, mitigar sus vulnerabilidades, y facilitar sus actividades”*³⁹. Dichas medidas carecen de enfoque de protección integral de los derechos humanos, ya que corresponden a una noción restringida a la seguridad individual por medio de la asignación de medios de comunicación, chalecos antibalas, escoltas, vehículos blindados y apoyos para transporte y mudanza.

Además, la política de protección se caracteriza por su naturaleza reactiva. La UNP admite que no otorga medidas preventivas a las víctimas *“por el mero hecho de encontrarse dentro de un proceso de reparación, satisfacción o restitución”*⁴⁰. La aprobación de dichas medidas se hace únicamente cuando, derivado de *“su participación en dichos procesos, han sido víctimas de amenazas y se encuentran en una situación de riesgo extraordinario o extremo”*⁴¹.

Adicionalmente, la cobertura del Programa de protección es muy limitada. Entre 2012 y junio 30 de 2014 la UNP ha recibido 15.281 solicitudes de protección de víctimas, entre las cuales se encuentran dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierra y servidores públicos. De ese total, 4.674 de las solicitudes fueron recibidas entre julio 1 de 2013 y junio 30 de 2014.

Del porcentaje de solicitudes que cumplen con los criterios establecidos en la reglamentación del Programa de Protección⁴², la UNP realizó 15.291 evaluaciones de riesgo, de las cuales 7.560 fueron ponderadas con Riesgo Extraordinario, 6.090 con Riesgo Ordinario, 331 con Riesgo Extremo y 1.310 fueron devoluciones debido a desistimiento o falta de interés del peticionario o por la imposibilidad de ubicarlo⁴³.

La información suministrada por la UNP no es suficientemente precisa y detallada como para facilitar el análisis de los factores causantes del riesgo que afectan a las víctimas solicitantes de protección. Dicha información no se encuentra desagregada según los sectores poblacionales, tales como víctimas del desplazamiento, víctimas solicitantes de restitución de sus tierras, jueces y magistrados especializados en restitución de tierras y otros funcionarios públicos con responsabilidades en el proceso de restitución. Simplemente, la UNP señala que en 2013 las víctimas de violaciones a los DDHH y DIH (que incluye a líderes de la población desplazada y a reclamantes de tierras), fueron el segundo grupo con más solicitudes de evaluación de riesgo, después de los servidores

³⁹ Unidad Nacional de Protección, Respuesta al derecho de petición DF-147/1 presentado por la CCJ, septiembre 25 de 2014.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² El Programa de Protección a cargo de la UNP fue reglamentado mediante el decreto 4912 de 2011 *por el cual se organiza el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*; y mediante el decreto 225 de 2012 *por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011.*

⁴³ Unidad Nacional de Protección, citado *supra* en Nota 39.

públicos, y antes que otros sectores como defensores de derechos humanos y sindicalistas.

Las víctimas de violaciones a derechos humanos son al parecer una de las poblaciones que presenta un mayor volumen de solicitudes de protección, ya que los respectivos estudios de riesgo en el periodo fueron 764, y una de las que recibe una mayor proporción de valoraciones de riesgo extraordinario por parte de la UNP⁴⁴.

Los datos de la UNP tampoco permiten identificar con precisión la responsabilidad de las amenazas y del riesgo para las víctimas, ni la modalidad y los motivos. De hecho la UNP concluye que el “*principal actor generador es desconocido, seguido de los grupos armados ilegales y la subversión*”⁴⁵. Asimismo, la UNP no dispone de información acerca de los casos de amenaza, homicidio, desaparición forzada y desplazamiento forzado en contra de víctimas que solicitaron protección que han sido reportados a la Fiscalía General de la Nación⁴⁶.

La efectividad de las medidas de protección otorgadas a las víctimas que acceden al programa de la UNP está cuestionada. A junio 30 de 2014 la UNP realizó 159 evaluaciones de riesgo en virtud de nuevos hechos de amenazas, seguimientos, hostigamientos o intimidaciones en contra de víctimas. De 2012 a junio 30 de 2014, entre quienes contaban con medidas de protección otorgadas por la UNP, se presentaron dos homicidios a causa de que, según afirma la UNP, “*los beneficiarios de las medidas decidieron retornar a la zona de riesgo sin comunicárselo a la entidad*”⁴⁷. Asimismo, según la UNP, se presentaron tres homicidios contra víctimas que adelantaban trámites para obtener la restitución de sus tierras; y un caso de una mujer víctima de desplazamiento forzado quien sufrió actos de violencia sexual.

En el IV informe sobre Colombia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH- ha llamado la atención sobre las falencias de los programas de protección, que se pueden resumir de la siguiente manera: a) Falta de coordinación entre los entes de protección, la Fiscalía y el Poder Judicial para investigar en forma seria y efectiva los hechos que dieron origen a las medidas de protección, y así remover los factores de riesgo denunciados; b) fallas en los mecanismos de concertación con los beneficiarios para la implementación de las medidas de protección, así como retardos en su cumplimiento o negativa a reconocer la representación de beneficiarios; c) falta de acceso a la información sobre las evaluaciones de riesgo y la metodología de evaluación; y d) desconocimiento por parte de los beneficiarios y sus representantes sobre los criterios utilizados para modificar, disminuir o desactivar los esquemas de protección⁴⁸. En su informe de 2014, la CIDH

⁴⁴ Unidad Nacional de Protección, Rendición de Cuentas 2013, Bogotá D.C. 30 de abril de 2014, págs. 16 a 18.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ UNP, citado *supra* en Nota 39.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, *Informe de País Colombia. Verdad. Justicia y Reparación*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. 31 diciembre 2013, párr. 147.

advierte que persisten los asesinatos, amenazas, entre otras situaciones de riesgo, contra dirigentes sociales y personas relacionadas con procesos de restitución de tierras⁴⁹.

En cuanto a los riesgos que enfrentan las víctimas que reclaman la restitución de sus tierras, la UNP ha actuado con el enfoque reactivo y de cobertura limitada descrito anteriormente. La UNP ha empleado una estrategia para la atención de los casos que consiste en la creación de un equipo de trabajo especializado en el inicio de la ruta y seguimiento de las víctimas inscritas por la URT, el cual además se encarga de la documentación y caracterización para remitirlos a *“Trámite de Emergencia para análisis de la activación de presunción constitucional de riesgo que conlleva a la implementación de medidas urgentes de protección”*⁵⁰. A junio 30 de 2014, la UNP reportó 583 líderes de restitución que contaban con medidas de protección.

En cuanto a la protección colectiva, la UNP presenta escasos avances, los cuales consisten en un proceso de diseño de una matriz de riesgo colectiva para facilitar el análisis de solicitudes de protección de grupos y comunidades que debe contribuir a identificar el tipo de medida colectiva necesaria para fortalecer los lazos comunitarios y procesos organizacionales, así como mitigar su nivel de riesgo. Es decir, que el modelo de protección colectiva no ha superado siquiera la etapa de formulación.

Como se puede advertir, la política pública de protección a las víctimas carece de un adecuado enfoque de derechos humanos. Los riesgos que enfrentan las víctimas y la ausencia de seguridad para el retorno son situaciones persistentes, ya que la respuesta estatal no es adecuada para los riesgos emanados del entorno de conflicto armado, la permanencia del paramilitarismo y la impunidad para las violaciones de derechos humanos. El programa gubernamental de protección se restringe a la provisión de medidas de seguridad para personas en situación de riesgo extremo, las cuales no son efectivas, debido a que no están fundamentadas en un enfoque de protección integral de los derechos humanos y no están orientadas a las causas y factores de riesgo ni se articulan con medidas para garantizar que los hechos que vulneran los derechos de las víctimas no se repitan. Al respecto, la CIDH considera que *“la falta de investigación de los hechos que motivan las situaciones de riesgo podría generar un efecto acumulativo respecto del aumento constante de beneficiarios en el programa protección y sobre las facultades de revisión de las decisiones adoptadas en materia de protección”*⁵¹.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, Informe Anual 2014 Seguimiento de Recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. 31 diciembre 2014, párr. 55. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/indice.asp>

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, citado *supra* en Nota 48.

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, citado *supra* en Nota 49, Párr. 56.

5. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado no se ajusta a los estándares internacionales de derechos humanos

La *Ley de Víctimas* dispuso la creación de un programa de indemnización administrativa. En el caso de las víctimas del desplazamiento forzado el programa ofrece indemnización por núcleo familiar, en dinero y a través de subsidio integral de tierras; permuta de predios; adjudicación de tierras; adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; subsidio de Vivienda de Interés Social Rural y saneamiento básico, o subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano, en los montos definidos por el Gobierno nacional⁵².

Igualmente, la ley establece que la suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas se entenderá que es entregada en forma de indemnización administrativa (art. 132). El monto para la indemnización administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado es de diecisiete salarios mínimos mensuales legales⁵³ (art. 149, numeral 7). En caso de que en una misma víctima concorra más de una de las violaciones reconocidas por dicha ley (art. 3), tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un monto de cuarenta salarios mínimos legales mensuales⁵⁴ (art. 147, parág. 2).

A la luz de la Constitución Política, los estándares internacionales en materia de reparación a víctimas y el marco jurídico creado por la ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional a través de la sentencia SU-254 de 2013 evaluó las garantías para el derecho a la indemnización administrativa y a la reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado, por parte de la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, actualmente Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DAPS–.

El alto tribunal constató “[l]a vulneración del derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, a los actores dentro de los procesos de tutela ahora acumulados, y por tanto la ausencia de garantía del goce efectivo de este derecho, en conexidad con los derechos a la verdad y a la justicia”⁵⁵. Con el fin de restablecer los derechos vulnerados, la Corte concedió la protección de los mismos y otorgó al fallo efectos *inter comunis*, con la finalidad de salvaguardar los derechos de las víctimas que se encuentran en situaciones análogas. El mismo fallo concedió la indemnización por 27 smlv a 106 accionantes, de acuerdo con el monto establecido por el decreto 1290 de 2008⁵⁶.

⁵² Decreto 4800 de 2011 *por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*.

⁵³ El salario mínimo legal mensual en 2013 es de COP \$589.500 equivalente aproximadamente a USD 256, liquidados a 2.300 pesos por 1 USD (la tasa de cambio del USD ha fluctuado considerablemente entre el segundo semestre de 2014 y el primer semestre de 2015, entre 2.000 y 2.500 pesos por USD).

⁵⁴ 40 salarios mínimos legales mensuales de 2013 representan COP \$ 23.580.000 equivalentes aproximadamente a USD 10.250, liquidados a 2.300 pesos por dólar.

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia SU 254 de 2013, Ref.: expedientes T-2.406.014 y acumulados, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D.C., abril 24 de 2013.

⁵⁶ El 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* estableció las sumas de dinero que el Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata este decreto, a título de

Además, es destacable que la Corte haya reiterado que la indemnización administrativa a las víctimas del desplazamiento se debe otorgar independientemente de las modalidades establecidas en la ley 1448 de 2011 -subsidio integral de tierras, subsidio de vivienda urbano, subsidio de vivienda rural, permuta de predios, adquisición y adjudicación de tierras, adjudicación y titulación de baldíos (art. 132, parág. 3)-, y que no puede ser confundida con la asistencia humanitaria o medidas de política social como la vivienda.

Sin embargo, la UARIV está aplicando la resolución 1006 de 2013⁵⁷ y sus órdenes de priorización para reconocimiento de la indemnización a víctimas de desplazamiento, que obedece a la ruta de atención, asistencia y reparación integral, que principalmente otorga la indemnización a las víctimas que hayan retornado o o se hayan reubicado y hayan superado la etapa de subsistencia mínima, es decir que el hogar tenga garantizados el alojamiento, la alimentación y la salud⁵⁸.

Al mismo tiempo, el Gobierno expidió el decreto 1377 de 2014 por medio del cual reglamentó la ruta de de indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento forzado⁵⁹. En dicho decreto ordena que, con el fin de determinar las medidas de reparación aplicables, conjuntamente con el núcleo familiar se debe formular un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral –PAARI-, instrumento con el que se determinará el estado actual del núcleo familiar y las medidas de reparación aplicables. Asimismo, el PAARI debe contemplar las medidas aplicables a los miembros de cada núcleo familiar, así como las entidades competentes para ofrecer dichas medidas en materia de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, de acuerdo a las competencias establecidas en la ley 1448 y su reglamentación (art. 4).

Sin duda alguna, el PAARI formulado con participación de las víctimas, dispuesto en el decreto 1377, puede ser una herramienta valiosa en la materialización del derecho a la reparación (art. 4). Con respecto a otras disposiciones del decreto, la CCJ se permite reiterar las observaciones expuestas en documentos de años anteriores⁶⁰.

indemnización solidaria, según los hechos violatorios. Para el desplazamiento forzado fijó la suma de 27 salarios mínimos mensuales legales por delito de desplazamiento forzado (Art. 5).

⁵⁷ Unidad para la Atención y la Reparación integral a las Víctimas, resolución 1006 de 2013 *mediante la cual se definen criterios de priorización de acuerdo con los principios de progresividad y gradualidad para implementar un modelo operativo con el fin de iniciar la entrega de indemnización por vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado.*

⁵⁸ *Acciones de la Unidad frente a la Corte Constitucional*, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/component/content/article/91-intranet/1661-acciones-de-la-unidad-frente-a-la-corte-constitucional>, consultado en noviembre 25 de 2014.

⁵⁹ Decreto 1377 de 2014 *Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones.*

⁶⁰ Ver: Comisión Colombiana de Juristas, *Comentarios a las Reglas sobre las Medidas de Reparación*, mayo 24 de 2013; y *II Informe sobre el proceso de restitución de tierras en Colombia*, diciembre 27 de 2013, págs. 17 a 21; disponibles en <http://www.coljuristas.org>

En primer término, las disposiciones relativas a la ruta de reparación deben ajustarse a los *Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. En esa línea, la indemnización administrativa debe concederse a las víctimas de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables (daños materiales, pérdida de empleo e ingresos y el lucro cesante, pérdida de educación y prestaciones sociales) que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del DIH (párr. 10).

El criterio incluido en el decreto 1377 para la entrega de la indemnización administrativa a los hogares que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima (art. 7) no se ajusta a los estándares internacionales, según los cuales la garantía de condiciones de subsistencia mínima y de un nivel adecuado de las víctimas del desplazamiento forzado son obligaciones del Estado, por lo que no debe endilgarse dicha responsabilidad a las víctimas, a quienes el Estado debe garantizarles todos los elementos que garanticen su subsistencia y el disfrute de un nivel de vida adecuado, conforme a los parámetros reconocidos internacionalmente⁶¹.

El criterio que exige a las víctimas contar con condiciones de subsistencia para que les sea entregada la indemnización no es acorde a los derechos humanos de estas, ya que pasa por alto que el Estado, no las víctimas, es el responsable de garantizarles las condiciones para su subsistencia y su nivel de vida adecuado.

Por otra parte, el criterio contemplado en el decreto 1377 que otorga prioridad en el otorgamiento de la indemnización a las víctimas que hayan retornado o se hayan reasentado (art. 5) implica que aquellas víctimas que decidan integrarse localmente en el lugar de asentamiento son objeto de un trato discriminatorio. A la vez, dicho criterio condiciona la voluntariedad de la elección de las víctimas entre las alternativas del retorno, el reasentamiento o reintegración local y es contraria a la obligación y responsabilidad por parte del Estado de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario de las personas desplazada a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra partes (Principio Rector de los Desplazamientos Internos n.º 28). El condicionamiento de la entrega de la indemnización a que la víctima del desplazamiento *“haya retornado o reubicado en el lugar de su elección”* pone en entredicho el derecho que estas tienen a ser protegidas contra el retorno o el reasentamiento forzado o a lugares donde su vida, integridad y salud se encuentren en peligro, conforme a los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (Principio Rector n.º. 15, numeral d)).

⁶¹ Tal como se indicó en un capítulo anterior del presente informe, según el Principio Rector de los Desplazamientos Internos n.º 18, el Estado tiene la obligación de garantizar a las personas desplazadas el derecho a un nivel adecuado, que incluye como mínimo: a) alimentos esenciales y agua potable; b) alojamiento y vivienda básicos; y c) vestido adecuado, entre otros suministros.

Adicionalmente, el otorgamiento de la indemnización por vía administrativa a las víctimas del desplazamiento ha sido bastante lento. Entre 2012 y mayo 30 de 2014 recibieron la indemnización 302.120 víctimas del desplazamiento⁶². Al lado de estos resultados cuantitativos es importante considerar los problemas que enfrentan las víctimas para acceder a la indemnización administrativa. La Contraloría General de la República ha identificado problemas relacionados con el acceso a dicha indemnización⁶³, tales como la demora en la entrega que afecta negativamente la calidad de vida de las víctimas y ha generado redes de intermediarios que cobran comisiones a cambio de “acelerar” los trámites; y fallas en la unificación de la indemnización para una misma persona por varios hechos violatorios de los derechos humanos, lo que multiplica los trámites que deben surtir las víctimas. El perjuicio es mayor cuando se trata de víctimas de la tercera edad o en condición de discapacidad. La Contraloría también ha detectado falencias en los datos de las víctimas que dan lugar a inexactitudes en la ubicación geográfica de los recursos de indemnización en el sistema bancario.

⁶² CMSL, citado *supra* en Nota 10, pág. 270.

⁶³ *Ídem*, pág. 278.

6. Existe un riesgo permanente de repetición del desplazamiento forzado y el despojo

Las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen derecho a *Garantías de No Repetición*. Por su parte, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para garantizar que no se repitan los hechos de violencia contra las víctimas. Dichas medidas contribuyen de manera determinante a la prevención de las violaciones de derechos humanos.

En referencia a las Garantías de No Repetición, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*⁶⁴ señalan que los Estados deben adoptar medidas estructurales relativas a los derechos humanos, entre las que se destacan el ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; la garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; el fortalecimiento de la independencia del poder judicial; la protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, de la información; la protección de los defensores de los derechos humanos; la promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; y la reforma de las leyes que permitan o contribuyan a perpetrar violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de las violaciones graves del DIH.

La ley 1448 de 2011 incluyó Garantías de No Repetición, tales como la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de derechos humanos; la verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad; la declaratoria de insubsistencia de los funcionarios públicos condenados por violaciones de derechos humanos; la prevención de violaciones con medidas especiales para los grupos expuestos a mayor riesgo; el ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre la Fuerza Pública; la verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad; y el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT– (art. 149).

Dicha ley también otorgó especial importancia a las *Garantías de No Repetición* de los hechos de desplazamiento forzado y el despojo de tierras al ordenar el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que se han beneficiado y que han dado sustento a los grupos armados al margen de la ley (art. 150), en clara alusión a los grupos paramilitares y las redes políticas y económicas que los han promovido y han obtenido beneficios de sus crímenes.

⁶⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 60/147 aprobada el 16 de diciembre de 2005, Anexo *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, párr. 23.

La estrategia paramilitar y la impunidad son dos factores que han contribuido a la persistencia y el aumento del desplazamiento forzado y el despojo de tierras, razón por la cual se abordará la cuestión de la ausencia de medidas efectivas contra estos dos fenómenos.

6.1 Los grupos paramilitares continúan causando desplazamientos forzados

Además del impacto de las acciones bélicas de la fuerza pública y los grupos guerrilleros, las acciones de control sobre el territorio, el involucramiento de los civiles en las hostilidades por las partes y las aspersiones aéreas de la Policía Antinarcóticos, la continuidad de las acciones criminales de los grupos paramilitares representan un factor causal determinante de los hechos de desplazamiento forzado.

Pese a los frecuentes llamados de atención que lo exhortan al desmantelamiento de los grupos paramilitares, el Gobierno nacional insiste en negar la existencia del paramilitarismo que ha continuado amenazando y atacando a la población después de la presunta desmovilización de la estructura paramilitar “Autodefensas Unidas de Colombia” –AUC-, haciendo uso de distintos nombres⁶⁵.

La ACNUDH ha observado que conocidos jefes paramilitares respaldan o han respaldado a estos grupos paramilitares sucesores o nuevos grupos. Algunos de estas estructuras son lideradas por antiguos mandos medios del grupo paramilitar AUC que operan en las zonas que antes estaban sujetas al control de las AUC. Estos grupos también mantienen vínculos con líderes paramilitares que se acogieron a los beneficios de la ley 975 de 2005⁶⁶.

En 2012 los grupos paramilitares operaban en 409 municipios de 30 de los 32 departamentos del país⁶⁷.

La Fiscalía General de la Nación admite que “[l]as organizaciones criminales, surgidas después de la desmovilización de las AUC, se crearon como una nueva forma de paramilitarismo, considerada como la tercera generación de los grupos paramilitares en

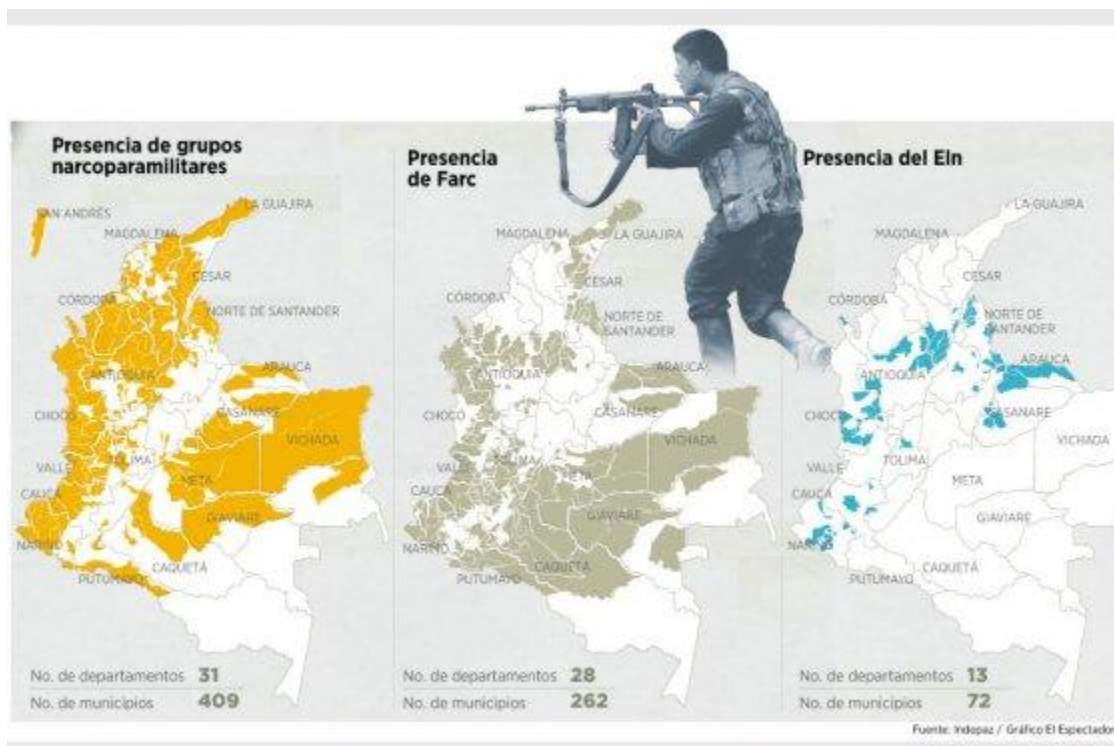
⁶⁵ Luego de la supuesta desmovilización de la estructura del grupo Autodefensas Unidas de Colombia –AUC-, los grupos paramilitares continúan cometiendo crímenes y haciendo amenazas de muerte firmadas con nombres como “Águilas Negras”, “Los Paisas”, “Los Rastreros”, “Los Urabeños”, “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, “Ejército Revolucionario Antisubversivo de Colombia” -Erpac- y “Libertadores del Vichada”.

⁶⁶ La ley 975 de 2005 *por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios* concedió el beneficio de la pena alternativa de cinco a ocho años de privación de la libertad a los paramilitares tasada de acuerdo con la gravedad de los delitos y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos. Los paramilitares beneficiarios se deben comprometer a contribuir con su resocialización a través del trabajo, estudio o enseñanza durante el tiempo que permanezcan privados de la libertad, y a promover actividades orientadas a la desmovilización del grupo armado al cual pertenecieron (art. 29). Para tener derecho a gozar del beneficio de la libertad a prueba, el condenado deberá proveer al Fondo para la Reparación de las Víctimas los bienes, si los tuviese, destinados para tal fin, y realizar satisfactoriamente los actos de reparación que se le hayan impuesto (art. 44).

⁶⁷ Indepaz, *VIII Informe sobre Grupos Narcoparamilitares*, agosto de 2013. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf>

Colombia y cuyo propósito inicial era la conservación del dominio territorial que había sido dejado por los frentes de las AUC.

El principal objetivo de estas estructuras ha sido el de retomar el control, no sólo territorial, sino económico, logístico y social en las zonas de influencia en donde venían delinquiendo”⁶⁸.



Elaborado por Indepaz. Tomado del diario El Espectador, agosto 27 de 2013. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/bacrim-409-municipios-articulo-442897>

De la misma manera, en su informe correspondiente a 2013⁶⁹ la ACNUDH registró amenazas, vigilancia, ataques y robo de información a defensores de derechos humanos atribuidos a “grupos post-desmovilización”, nombre que la ACNUDH emplea para referirse a los paramilitares después del proceso de negociación entre el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y las AUC.

De acuerdo con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- ha advertido recientemente que la desmovilización parcial de los grupos paramilitares y la

⁶⁸ Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión, agosto de 2009- noviembre de 2010*, Bogotá D.C., 2011, pág. 220. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/InformeGestion2009-2010.pdf>

⁶⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Adición, Situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/25/19/Add.3, enero 24 de 2014, párr. 69.

actuación de grupos armados posteriores a la desmovilización de las AUC han complejizado aún más el conflicto armado interno⁷⁰.

Sin lugar a duda, los incorrectamente llamados “*grupos post-desmovilización*” o “*bandas criminales*” deben ser considerados grupos paramilitares y tratados como tales, puesto que estos conservan la modalidad de operación y las mismas estructuras bajo las que funcionaban antes de la supuesta desmovilización de las AUC, para así continuar cometiendo asesinatos, desapariciones forzadas, actos de violencia sexual y desplazamiento forzado de la población⁷¹. En su momento, la CCJ hizo un llamado de atención acerca de la continuidad de los crímenes de los paramilitares supuestamente desmovilizados, por medio de la denuncia de la ocurrencia del asesinato o la desaparición forzada de más de 4.500 personas por estos grupos desde cuando el Presidente Uribe Vélez anunció, el 1 de diciembre de 2002, que había iniciado formalmente las negociaciones con las AUC, y que ellas estarían condicionadas a que no hubiera ni un muerto más⁷².

Los grupos paramilitares reúnen los criterios establecidos por el DIH para ser considerados como grupos que participan en las hostilidades⁷³. Poseen una estructura militar con capacidad bélica; mantienen sus vínculos con las fuerzas de seguridad del Estado y autoridades locales⁷⁴; cometen violaciones a los derechos humanos de la población civil, dirigiendo sus amenazas y ataques contra líderes sociales y sindicales, defensores de derechos humanos, poblaciones indígenas y afrocolombianas, víctimas de violaciones de

⁷⁰ CIDH, citado *supra* en Nota 48, párr. 60. Véase también el Informe anual 2014 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo V, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Colombia (<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/indice.asp>).

⁷¹ Human Rights Watch, *Informe Mundial 2014: Colombia*, pág. 2. Disponible en <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/122015>

⁷² La Comisión Colombiana de Juristas registró la ocurrencia, entre el 1° de diciembre de 2002 y el 30 de junio de 2009, de homicidios contra al menos 4.820 personas por fuera de combate por causa de grupos paramilitares. Véase el listado en [ww.coljuristas.org](http://www.coljuristas.org)

⁷³ El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra rige en situaciones de conflicto armado internacional y las que se desarrollen “*en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo*”. Ver: Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978 de acuerdo con el artículo 95 (ratificado por Colombia el 14 de agosto de 1995, luego de ser aprobado por la ley 171 de 1994 –diciembre 16-, declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-225 de 1995 –mayo 18-, M.P.: Alejandro Martínez Caballero).

⁷⁴ La continuidad de los nexos entre los grupos paramilitares y miembros de la fuerza pública ha sido verificada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su más reciente informe sobre Colombia citado *supra* en Nota 63. Ver además “*Más de mil hombres de la Fuerza Pública, investigados*”, diario El Tiempo.com, febrero 27 de 2011. Véase también, como ya se advirtió, el Informe anual 2014 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo V, Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, Colombia (<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/indice.asp>).

derechos humanos, miembros de organizaciones de población desplazada y víctimas que solicitan la restitución de sus tierras⁷⁵.

La negación de la existencia de los grupos paramilitares en la que se empeña el Gobierno colombiano, y la calificación que hace de los mismos como “*bandas criminales emergentes*” son contrarias al derecho de las víctimas a las garantías de no repetición, al mismo tiempo que traen graves consecuencias en el reconocimiento, atención y protección de sus víctimas, quienes en muchos casos no han sido reconocidas como tales por las propias autoridades del Estado.

En relación con la problemática de la negación de la condición de las víctimas de crímenes cometidos por los grupos paramilitares, la Corte Constitucional ha señalado que la definición contenida en la *Ley de Víctimas*⁷⁶ no puede ser razón para negar la atención y la protección a las víctimas de desplazamiento forzado previstas por la ley 387 de 1997⁷⁷. En consecuencia, la Corte determinó que las víctimas de desplazamiento forzado provocado por acciones emprendidas por “*bandas criminales*” y miembros desmovilizados de grupos armados ilegales deben ser beneficiadas con las normas de asistencia y reparación integral establecidas en la *Ley de Víctimas*⁷⁸.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación admite la presencia de 13 grupos paramilitares, que califica como “*bandas criminales – Bacrim -*”, en 55 municipios de 15 departamentos del país. Sin embargo, el ente investigador clasifica estos grupos a manera de un fenómeno de delincuencia común asociada al narcotráfico, razón por la cual su persecución está a cargo de la Unidad Nacional de la Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado⁷⁹.

Entre las razones que explican la persistencia del paramilitarismo en el país se encuentra la ausencia de medidas para su definitivo desmantelamiento, ya que, como lo ha

⁷⁵ “Ocho años de ‘Justicia y Paz’: un balance con más sombras que luces”, portal razonpublica.com, marzo 17 de 2014. Disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7446-ochos-a%C3%B1os-de-%E2%80%9Cjusticia-y-paz%E2%80%9D-un-balance-con-m%C3%A1s-sombras-que-luces.html>

⁷⁶ La ley 1448 de 2011 en su artículo 60, parágrafo 1 establece que se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de esta Ley.

⁷⁷ 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 establece que “es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público” (art. 1).

⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia C-280 de 2013. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla, 15 de mayo de 2013.

⁷⁹ “Trece Bacrim azotan a 155 municipios”, Diario ELNuevoSiglo.com, octubre 12 de 2014. Disponible en <http://WWW.ELNUEVOSIGLO.COM.CO/ARTICULOS/10-2014-TRECE-BACRIM-AZOTAN-155-MUNICIPIOS.HTML>

señalado la CCJ, la ley 975 de 2005 reforzó la impunidad⁸⁰. Han solicitado su libertad 65 paramilitares postulados a dicha ley, entre ellos varios jefes paramilitares de alto rango, quienes se encontraban detenidos desde 2006⁸¹. A agosto de 2014 empezaron a quedar en libertad varios de los paramilitares procesados⁸², dado que cumplieron el período máximo de privación de la libertad de ocho años de prisión, aplicable en virtud de la reducción de la pena autorizada por la ley 975⁸³. La excarcelación beneficia a 46 jefes paramilitares medios responsables de graves crímenes como homicidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado, tortura, violencia sexual y reclutamiento de menores.

Adicionalmente, los nexos de funcionarios del Estado con los grupos paramilitares a nivel local y nacional, que incluían a varios parlamentarios, no están totalmente rotos. El presidente del Senado de la República, en cumplimiento de un fallo judicial, pidió perdón al país y a las víctimas por las relaciones de legisladores con los paramilitares⁸⁴. El senador aseguró que “[n]unca más, en el Congreso puede ser aceptable que las fuerzas políticas que recibieron apoyo de los grupos armados, se autoproclamen como representantes de la sociedad; nunca será tolerable que las formas de representación política se ganen con intimidación, constreñimiento o apoyo a la conformación de grupos armados al margen de la ley”⁸⁵. No obstante, como resultado de las pasadas elecciones, de las 268 curules del Congreso de la República, 26 están ocupadas por congresistas reelectos que al mismo

⁸⁰ Consultar: Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: El espejismo de la justicia y la paz. Balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*, Bogotá, noviembre de 2007; y *Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975*, Bogotá, marzo de 2010. Disponibles en <http://www.coljuristas.org>

⁸¹ “Los ‘paras’ que saldrán en 2014”, diario El Espectador.com., mayo 16 de 2013. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-422478-los-paras-saldran-2014>

⁸² Según la Dirección Nacional de Justicia Transicional, en 2014, un total de 161 paramilitares cumplen los ocho años de reclusión, máximo de prisión establecido en la Ley 975 de 2005. De ellos, 47 habían radicado en agosto de 2014 su respectiva solicitud ante la Fiscalía para iniciar su proceso de libertad condicional o sustitución de medida de aseguramiento. Hasta dicha fecha, cinco ex paramilitares han recibido ese beneficio. Ver: “Fiscalía tiene 47 solicitudes de libertad de ex paramilitares”, portal Verdad Abierta.com, agosto 14 de 2014. Disponible en <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/juicios/5408-fiscalia-tiene-47-solicitudes-de-libertad-de-exparamilitares>
Según datos de esa dependencia, este año 161 excombatientes cumplen los ocho años de reclusión, tope máximo de prisión establecido en la Ley 975 de 2005, conocida como de Justicia y Paz, y 47 de ellos ya radicaron su respectiva solicitud ante la Fiscalía para iniciar su proceso de libertad condicional o sustitución de medida de aseguramiento. Hasta el momento cinco ex paramilitares han recibido ese beneficio.

⁸³ La ley 975 de 2005 *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios* estableció una pena alternativa para los paramilitares que se acogieran a la misma: “en caso que el condenado haya cumplido las condiciones previstas en esta ley, la Sala le impondrá una pena alternativa que consiste en privación de la libertad por un período mínimo de cinco (5) años y no superior a ocho (8) años, tasada de acuerdo con la gravedad de los delitos y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos” (art. 29).

⁸⁴ “Colombia: presidente del Senado pide perdón por apoyo de congresistas a paramilitares”, BBCmundo.com, septiembre 11 de 2014. Disponible en http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2014/09/140911_ultnot_colombia_congreso_paramilitares_perdon_msd

⁸⁵ “Congreso pide perdón por daño que causaron al país los senadores parapolíticos”, diario El Espectador.com, septiembre 11 de 2014, Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/congreso-pide-perdon-dano-causaron-al-pais-los-senadore-articulo-516071>

tiempo están siendo investigados preliminarmente por la Corte Suprema de Justicia por sus presuntos vínculos con grupos paramilitares⁸⁶.

La persistencia de las estructuras armadas, políticas y económicas del paramilitarismo muestra que el Estado no ha tomado las medidas adecuadas para garantizar que no se repitan las violaciones contra los derechos humanos de las víctimas de graves crímenes por parte de los grupos paramilitares, entre los que se encuentran el desplazamiento forzado y el despojo de sus bienes

6.2 La impunidad favorece la repetición del desplazamiento forzado

La crisis de derechos humanos en Colombia tiene entre sus componentes altos niveles de impunidad, tal como lo han advertido con frecuencia los organismos internacionales⁸⁷. Sin embargo, el sistema judicial continúa adoleciendo de las debilidades y fallas que provocan dicha situación, ya que muchas de las recomendaciones internacionales para mejorar el desempeño de la justicia no han sido debidamente aplicadas. Este es el caso de las medidas recomendadas por la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados⁸⁸.

La CIDH también ha alertado acerca de la grave situación de impunidad en relación con la continuidad de la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH por parte de todos los actores del conflicto armado -asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros, atentados, enfrentamientos y combates, amenazas, bloqueos económicos, retenes ilegales, desplazamientos, bombardeos y ametrallamientos aéreos, empadronamiento de la población civil por parte del Ejército y estigmatización de movimientos-. La CIDH subrayó que la falta de esclarecimiento de las dinámicas, alcances,

⁸⁶ "Reeligen a 26 congresistas investigados por la Corte por parapolítica", Portal Verdad Abierta, marzo 10 de 2014. Disponible en <http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/5279-reeligen-a-26-congresistas-investigados-por-parapolitica>

⁸⁷ La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre independencia de los magistrados y abogados señaló que los asesinatos y amenazas contra fiscales, jueces, abogados, víctimas y testigos; el retraso considerable en el tratamiento de procesos judiciales; los traslados obligatorios sin consulta previa decididos sin mayor fundamentación; los insuficientes recursos financieros asignados; la corrupción; la falta de mecanismos en favor de víctimas y testigos; las deficiencias en la recolección y actuación de pruebas; y las falsas acusaciones y descalificación contra los abogados defensores de derechos humanos. De acuerdo con la Relatora, gran parte de los problemas de la judicatura guardan relación con la tenencia de la tierra, problema que afecta al acceso a la justicia, las investigaciones de la Fiscalía, la recolección de pruebas y otros aspectos. Ver Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 14.º período de sesiones, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Karina Knaul de Albuquerque e Silva, Adición, Misión a Colombia, A/HRC/14/26/Add.2/*, abril 15 de 2010, párr. 78 y 79.

⁸⁸ En el informe de su misión a Colombia, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados recomendó al Estado la adopción de las siguientes medidas para superar la impunidad: Dirimir los conflictos de competencia con la jurisdicción militar en favor de la justicia ordinaria; prestar un adecuado nivel de protección a quienes estén destacados en unidades especiales, en áreas de violencia armada o que se encuentren investigando delitos sensibles; brindar protección a los abogados defensores; otorgar particular atención a las investigaciones de los asesinatos atentados, ataques, amenazas e intimidaciones contra los abogados; garantizar adecuada protección a los testigos e investigación de los ataques, amenazas o intimidaciones contra los mismos; reforzar la capacidad de investigación de la Fiscalía General; y facilitar el acceso a la justicia de los indígenas y afrodescendientes, en especial en casos de despojo de sus tierras ancestrales mediante la violencia armada (párr. 88).

composición y estructura de las antiguas AUC y los grupos armados surgidos de la desmovilización de esas organizaciones paramilitares, constituyen obstáculos sistemáticos para garantizar los derechos de las víctimas, lo mismo que para obtener información detallada y precisa que permita caracterizar a estos grupos paramilitares, desarticular los lazos que los nutren y adoptar las medidas políticas y jurídicas pertinentes para enfrentarlos⁸⁹.

Históricamente, el delito de desplazamiento forzado ha estado afectado por la situación de impunidad. En su informe de la misión a Colombia de 2006, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, al referirse a las debilidades de la prevención del desplazamiento, llamó la atención sobre el hecho de que menos del 1% de los casos constitutivos del delito de desplazamiento forzado son enjuiciados, y que el delito de desplazamiento forzado se investiga junto con otros delitos y no por sí solo, práctica que no tiene en cuenta el hecho de que muchos víctimas han sufrido el desplazamiento como única violación.

Entre las medidas entonces recomendadas a la Fiscalía General de la Nación por el Representante se encuentra *“elaborar un inventario completo de los procedimientos penales existentes hasta la fecha por el delito del desplazamiento forzado, y que inicie 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”*⁹⁰.

En idéntica dirección, el ACNUR ha hecho un llamado de advertencia sobre el porcentaje de impunidad del 99 % de las investigaciones del delito de desplazamiento forzado, poniendo de relieve que las sentencias proferidas no llegan al 0,02 % de los casos. Por consiguiente, el ACNUR ha exhortado a la Fiscalía a investigar a fondo el delito de desplazamiento forzado y en el contexto que se comete con mayor frecuencia⁹¹.

En su reciente informe sobre Colombia la CIDH identificó problemas que afectan la efectividad de las medidas de justicia, varios de las cuales coinciden con las advertencias planteadas hace cuatro años por la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. La CIDH identifica como obstáculos para la efectividad de la justicia como la ausencia de un enfoque global de las investigaciones, caracterizado por la aproximación compartimentada de cada caso individual, ausencia de nexos con otros casos y falta de análisis de las estructuras de decisión de los grupos que cometieron las violaciones; asignación desarticulada de casos a los fiscales; evaluación de los fiscales en

⁸⁹ CIDH, citado *supra* en Nota 48, párr. 17 y 18.

⁹⁰ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Cuarto período de sesiones, *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Walter Kälin. Adición, *Misión a Colombia*, A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007, párr. 81.

⁹¹ *“Acnur alerta sobre impunidad en casos de desplazamiento forzado”*, *Ámbito Jurídico*, disponible en <http://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/n/noti-120127-4>

base a los avances procesales, lo que redundaría en el ejercicio de una priorización de casos basada en la conveniencia; demoras de hasta cinco años en la identificación de las víctimas; escaso conocimiento de la ley aplicable y dificultades de aplicación dada la interacción de los regímenes nacionales e internacionales; falta de conocimiento de las estructuras, prácticas y cultura militar; y actitudes de deferencia hacia las autoridades militares⁹².

Las barreras que impiden a las víctimas del desplazamiento forzado el acceso a la justicia hacen parte del *estado de cosas inconstitucional*⁹³ declarado hace diez años por la Corte Constitucional. El alto tribunal ha advertido la existencia de falencias que impiden a las víctimas el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación⁹⁴, razón por la cual ordenó a la Fiscalía General de la Nación adelantar la investigación del delito de desplazamiento forzado, independientemente de la comisión de otros delitos⁹⁵.

En relación con las órdenes y recomendaciones mencionadas, la Fiscalía General de la Nación ha tomado algunas medidas. Según el ente investigador, las investigaciones de hechos de desplazamiento forzado como delito autónomo “*han tenido gran preponderancia*”, conforme a la directiva 001 de 2012 relacionada con la adopción de criterios de priorización de situaciones y casos⁹⁶. Como muestra del avance obtenido, el organismo señala los casos del departamento de Córdoba con resultados de siete personas privadas de la libertad y medida de aseguramiento⁹⁷.

La Fiscalía también da cuenta del inicio de los procesos de investigación del delito de desplazamiento y algunas sentencias condenatorias, que serían un paso inicial hacia la superación del elevado nivel de impunidad. A junio 30 de 2014 reporta 69 sentencias condenatorias por el delito de desplazamiento forzado, lo mismo que 14.693 procesos de investigación activos, de los cuales 124 corresponden al último año. Del total de procesos, a la ley 600 de 2000⁹⁸ corresponden 7.807 y 6.886 a la ley 906 de 2004⁹⁹.

En el marco de la ley 975 de 2005, el Plan de Acción de Priorización de los procesos de la Fiscalía tiene entre sus objetivos adelantar investigaciones respecto de los postulados por delitos de desaparición forzada, desplazamiento forzado, secuestro, reclutamiento ilícito, violencia basada en género y aquellos hechos que en las regiones ocasionaron mayor conmoción por la gravedad y barbarie con que fueron cometidos o por la representación

⁹² *Ibidem*, párr. 224.

⁹³ Corte Constitucional, *sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá D.C., enero de 2004.

⁹⁴ Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 26.

⁹⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe sobre el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado*, Bogotá, septiembre de 2010. Disponible en <http://www.coljuristas.org>

⁹⁶ Fiscalía General de la Nación, *directiva 001 de 2012 por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía General de la Nación*.

⁹⁷ Fiscalía General de la Nación, *Respuesta al derecho de petición DF.142/1 presentado por la CCJ*, septiembre 5 de 2014.

⁹⁸ Ley 600 de 2000 por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

⁹⁹ Ley 906 de 2004 *por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*.

social¹⁰⁰. De los 30 jefes paramilitares que han recibido condenas, once corresponden al delito de desplazamiento forzado¹⁰¹. Preocupa que este Plan de Priorización no defina claramente la manera como se tramitarán los casos que no sean priorizados. De cualquier manera, la falta de priorización no debería representar un escenario de dilaciones indebidas en los procesos adelantados con postulados no priorizados.

Otras medidas adoptadas por la Fiscalía son la expedición del decreto 016 de 2014¹⁰², que modificó su estructura orgánica y funcional, al igual que la resolución 467 de 2014, que creó la Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios, dependiente de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana¹⁰³. Dicha Subdirección tiene entre sus funciones la prestación de asistencia psicológica, jurídica y social¹⁰⁴.

Por otra parte, a pesar de que el despojo de bienes¹⁰⁵ está estrechamente asociado al desplazamiento forzado, la legislación interna no ha tipificado dicha conducta como delito. Por lo tanto, cuando los responsables de la usurpación de tierras son investigados, se hace en relación con delitos como la falsedad de documentos.

Por su parte, la Fiscalía parece no haber actuado con diligencia ante los presuntos usurpadores de tierras. Esta inacción se ve reflejada en la falta de información en el ente investigador sobre los procesos relacionados con la usurpación de inmuebles en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio – SPOA-.

En cuanto a la implementación de *Ley de Víctimas*, se puede afirmar que aún no ha causado impactos sobre la impunidad. Los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras en pocos casos han remitido oficios a la Fiscalía cuando identifican la posible ocurrencia de hechos punibles asociados al desplazamiento forzado y despojo de las tierras, y las conductas relacionadas con los derechos sobre los predios¹⁰⁶, para dar lugar a la apertura de investigaciones penales sobre los hechos de desplazamiento forzado y despojo, conforme a lo dispuesto en la ley 1448 de 2011 (art. 91, literal t)¹⁰⁷.

¹⁰⁰ Fiscalía General de la Nación, *Plan de Acción de casos a priorizar por la Unidad Nacional de Fiscales para la Justicia y la Paz*. Disponible en <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/wp-content/uploads/2012/04/Plan-de-Accion-de-Priorizacion-de-a-Unidad.pdf>

¹⁰¹ CIDH, citado *supra* en Nota 48, párr. 214.

¹⁰² Departamento Administrativo de la Función Pública, decreto n.º 016 de 2014 *por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación*.

¹⁰³ Resolución 467 de 2014 *por medio de la cual se adopta la estructura de la Fiscalía General de la Nación*.

¹⁰⁴ Fiscalía General de la Nación, citado *supra* en Nota 100.

¹⁰⁵ Por despojo de tierras se entiende “la acción por medio de la cual a un persona se le priva arbitrariamente de su propiedad, posesión, ocupación, tenencia o cualquier otro derecho que ejerza sobre un predio, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, actuación administrativa, actuación judicial, o por medio de algunas acciones tipificadas en el ordenamiento penal y aprovechándose del contexto del conflicto armado. El despojo puede ir acompañado o no del abandono, pero a diferencia de este último, en el despojo hay una intención expresa de apropiarse del predio”. Ver: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, *Conceptos relacionados con la Ruta de Protección Étnica*, febrero de 2009, pág. 5. Disponible en http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2013/10/Tierras_Ruta_Proteccion_Etnica.pdf

¹⁰⁶ CMSL, citado *supra* en Nota 10, pág. 212.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

En relación con los crímenes cometidos contra las víctimas durante su desplazamiento, la Fiscalía reconoce que no puede suministrar información que relacione uno por uno los casos de homicidio y desaparición forzada de personas desplazadas¹⁰⁸, ya que, según admite, no maneja directamente datos de investigaciones sobre hechos de homicidio y desaparición forzada de personas que adelantan reclamaciones de tierras¹⁰⁹. Esta laguna en la información es indicativa de que dichos hechos crímenes no son una prioridad en materia de investigación penal.

Se puede concluir que las víctimas de desplazamiento forzado no disponen de plenas garantías para acceder a la justicia ni para prevenir que los responsables continúen cometiendo violaciones contra los derechos humanos. La impunidad estructural descrita anteriormente incrementa el riesgo para las víctimas del desplazamiento forzado y no garantiza que los hechos que lo generaron no se repitan.

¹⁰⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁹ Fiscalía General de la Nación, *Respuesta al derecho de petición DF.142/1 presentado por la CCJ*, septiembre 5 de 2014.

7. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan las conclusiones del presente reporte y las respectivas recomendaciones al Relator Especial.

7.1 Los hechos de desplazamiento forzado en Colombia continúan presentándose, debido a las causas históricas relacionadas con las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Puesto que las negociaciones de paz entre el Gobierno y el grupo guerrillero Farc se han adelantado sin haber pactado un cese bilateral de hostilidades, dicho proceso no ha conducido una disminución relevante del desplazamiento forzado provocado por los actores del conflicto armado sobre la población civil.

Por lo tanto, la población desplazada sigue aumentando. Las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas siguen siendo afectados por el desplazamiento, que eleva el riesgo de extinción física y cultural de estos últimos.

a. Se solicita al Relator Especial exhortar al Gobierno colombiano a formular e implementar una política de prevención del desplazamiento forzado, basada en sus obligaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario contempladas en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, al igual que en las recomendaciones de los informes del Representante Especial para los derechos humanos de las personas internamente desplazados, el ACNUR, los órganos de los tratados de derechos humanos y los relatores temáticos.

b. Se recomienda al Relator reiterar el llamado a los actores armados a respetar sus obligaciones conforme al DIH, en especial abstenerse de cometer acciones que provoquen desplazamiento forzado, tales como el involucramiento de los civiles en las hostilidades, las acciones militares en los territorios de las comunidades y la ocupación de bienes civiles, el reclutamiento y la utilización de menores, el uso de minas anti persona, los bombardeos y las aspersiones aéreas sobre zonas pobladas, cultivos y fuentes de agua.

c. Se recomienda al Relator Especial dirigir un llamado a las delegaciones en la Mesa de Conversaciones de Paz para que pacten un cese bilateral de hostilidades y un compromiso de suspender las conductas que causan el desplazamiento forzado de la población y respetar los procesos de restitución de tierras y los retornos y reasentamientos, de manera que eviten poner en riesgo las víctimas, involucrarlas en el conflicto armado o atacarlas.

7.2 La jurisprudencia constitucional en materia de desplazamiento forzado y las recomendaciones de los organismos internacionales especializados no han sido implementadas plenamente por las autoridades competentes. Entre tanto, la población desplazada continúa padeciendo los rigores del desplazamiento prolongado que se caracteriza por una vulneración compleja y sistemática de sus derechos humanos.

El cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional se ha caracterizado por ser apenas formalista. Muchas de las medidas adoptadas por el Gobierno consisten en la introducción en los documentos de política y las guías y rutas metodológicas de la terminología de los derechos humanos, pero no integran un enfoque de derechos humanos. Por consiguiente, estas medidas no han logrado la superación del *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado que fue declarado diez años atrás. Las reformas introducidas por la *Ley de Víctimas* en los ámbitos legal e institucional no han logrado una efectiva protección contra el desplazamiento ni durante el mismo, al igual que en materia de soluciones duraderas y en la protección a los derechos de las víctimas pertenecientes a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, las mujeres y la infancia.

a. Se solicita al Relator reiterar el respaldo al valioso papel desempeñado por la Corte Constitucional en la protección los derechos de las personas desplazadas, en especial los de aquellas pertenecientes a los sectores más vulnerables.

En ese sentido, se recomienda al Relator exhortar al Gobierno a dar cumplimiento a las órdenes de la sentencia T-025 y sus autos a través de medidas específicas para prevenir el desplazamiento forzado y con políticas especiales para los derechos de las víctimas del mismo fenómeno, conforme a las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y DIH.

7.3 En Colombia, por lo general las víctimas padecen una situación de desplazamiento prolongado, durante el cual afrontan un elevado riesgo de sufrir nuevas violaciones contra su vida e integridad y desplazamientos. Pese a que los organismos internacionales han formulado reiteradamente recomendaciones de protección a las víctimas del desplazamiento, la política gubernamental no es idónea para garantizar protección ante las acciones desplegadas por los actores armados y los sectores interesados en consolidar el despojo de los bienes de las víctimas del desplazamiento forzado.

Se mantiene el elevado nivel de riesgo para las víctimas durante su desplazamiento, al igual que la ausencia de condiciones de seguridad para el retorno, ya que la respuesta estatal no es adecuada para los riesgos emanados del entorno de conflicto armado, permanencia del paramilitarismo e impunidad para las violaciones de derechos humanos. La política pública de protección carece del enfoque de derechos humanos, no se dirige a eliminar las causas y factores de riesgo ni se articula con medidas para garantizar que los hechos que vulneran los derechos de las víctimas no se repitan. El programa de protección se circunscribe a la provisión de medidas reactivas de mitigación en los casos de riesgo extremo.

a. Se solicita al Relator Especial reiterar al Gobierno su obligación de garantizar la protección durante el desplazamiento, por medio de una política con enfoque de derechos humanos y DIH, es decir que sea acorde a los parámetros de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Conforme a dichos Principios Rectores, la

política de protección debe garantizar el derecho de las personas desplazadas a la protección contra el retorno o el reasentamiento a lugares donde su vida, integridad y salud queden expuestos a riesgos o sometidos al involucramiento en el conflicto armado.

b. Se solicita al Relator recomendar al gobierno la formulación de un modelo de protección durante el desplazamiento, el retorno y el reasentamiento que integre la construcción de un entorno de respeto de los derechos humanos; acciones de respuesta para enfrentar los patrones de las violaciones, evitar los hechos y prevenir su repetición; y acciones correctivas para restaurar la dignidad de las personas y asegurar condiciones de vida adecuadas, a través de la reparación, restitución y compensación.

El modelo de protección debe contemplar medidas de protección de carácter colectivo y comunitario, que respeten los mecanismos de protección gestionados por las comunidades y, conforme al *principio de distinción*, su condición de civiles que no participan en las hostilidades.

7.4 La ruta de indemnización administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado no se ajusta a los estándares internacionales de derechos humanos. La Unidad para la Atención y la Reparación a las Víctimas da prioridad en el otorgamiento de la indemnización a quienes hayan retornado o se hayan reubicado y hayan superado la etapa de subsistencia mínima, es decir cuando estén garantizados el alojamiento, la alimentación y la salud, conforme a lo dispuesto por la ruta de indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento forzado. Estos criterios de priorización no respetan los derechos de las víctimas reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Se recomienda al Relator Especial exhortar al Gobierno para que implemente la indemnización administrativa conforme a los parámetros establecidos en los *Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, al igual que a los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. El ajuste a la ruta de indemnización administrativa a víctimas del desplazamiento forzado debe corregir la discriminación contra las víctimas que no han conseguido la subsistencia mínima y las que no han retornado o no se han reasentado.

7.5 La *Ley de Víctimas* reconoce el derecho de las víctimas a las garantías de no repetición y ordena medidas en tal sentido. No obstante, dichas medidas no han sido implementadas.

Se solicita la Relator Especial exhortar al Estado colombiano para adoptar medidas efectivas que garanticen a las víctimas y a la sociedad que las violaciones de derechos humanos y las infracciones al DIH, incluso el desplazamiento forzado, no se repitan. Entre dichas medidas sobresalen las siguientes:

a. La investigación, juzgamiento y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado, del despojo de los bienes de las víctimas y otros crímenes contra ellas, de tal manera que se reduzcan significativamente los elevados niveles de impunidad existentes. También deben ser investigados judicialmente las amenazas, homicidios y desapariciones forzadas contra las víctimas del desplazamiento forzado y el despojo.

b. Tomar medidas efectivas que conduzcan al completo y definitivo desmantelamiento de las estructuras armadas, económicas y políticas del paramilitarismo, e investigar y sancionar los vínculos de funcionarios públicos con los grupos paramilitares.

Diciembre 26 de 2014