

ALEXANDRA PÉREZ BURBANO

**LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DESPLAZAMIENTO FORZADO Y
EL CARÁCTER TRANSICIONAL DE LOS MECANISMOS CREADOS PARA LA
ATENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS**

(Maestría en derecho con énfasis en Responsabilidad Contractual y
Extracontractual, Civil y del Estado 2018-2019)

**BOGOTÁ
2022**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN RESPONSABILIDAD
CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL, CIVIL Y DEL ESTADO**

Rector:	Dr. Hernando Parra Nieto
Secretaria General:	Dr. José Fernando Rubio
Decana Facultad de Derecho:	Dra. Adriana Zapata Giraldo
Director de Departamento de Derecho Civil:	Dra. Milagros Koteich
Director de tesis:	Dr. Camilo Umaña Hernández
Presidente de tesis:	Dra. Milagros Koteich
Examinadores:	Dr. Wilfredo Robayo Galvis

La responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado y el carácter transicional de los mecanismos creados para la atención de las víctimas

➤ Alexandra Liliana Pérez Burbano¹

RESUMEN. Este artículo pretende visibilizar la posición de las víctimas de desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado interno frente al Estado Colombiano y los mecanismos creados para su atención en el marco de la justicia transicional. En el escenario propuesto, la responsabilidad del Estado está medida por el cumplimiento de sus obligaciones y la garantía efectiva del derecho a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición, los cuales, en caso de ser desatendidos, desconocen la cosmovisión que como sujetos de especial protección les asiste.

PALABRAS CLAVE: desplazamiento forzado, mecanismos transicionales, responsabilidad del Estado.

State's responsibility regarding forced displacement and the transitional nature of the mechanisms created to attend the victims.

ABSTRACT. The current paper intends to make visible the forced displacement victims' position, due to the armed internal conflict, against Colombian state and the mechanisms created for attending them in the transitional justice framework. In this proposed scenario, the state's responsibility is measured by its duty's compliance and the effective

¹Maestría en Responsabilidad Contractual y Extracontractual Civil y del Estado (2018-2019) - Universidad Externado de Colombia. Abogada de la Universidad Santiago de Cali, Colombia; especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia.

guarantee to the right of justice, truth, reparation, and non-repetition which, in case of not attending, it would ignore the cosmovision that as special protection subjects, they require.

KEYWORDS: forced displacement, transitional mechanisms, state's responsibility.

SUMARIO: Introducción. I. Justicia transicional y derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a un recurso judicial efectivo. II. Obligaciones del Estado respecto de las víctimas de desplazamiento forzado. III. Responsabilidad del Estado por acción u omisión frente a la población desplazada forzosamente en Colombia. Referencias

Introducción

El conflicto armado interno ha sido una problemática que ha tenido que afrontar la población colombiana por más de medio siglo ocasionado, entre otros problemas mayúsculos, que muchas familias se vean obligadas a desplazarse de su predio, lugar de domicilio o territorio, vulnerándose de manera masiva y continua sus derechos fundamentales.

Según las cifras oficiales, al 31 de mayo de 2022, el número de víctimas de desplazamiento ascendía a 8.273.562 personas², lo que sin duda representa una grave crisis humanitaria a causa del conflicto armado interno.

Es de recordar que por mandato constitucional el Estado está obligado a salvaguardar la vida y la integridad de quienes habitan en el territorio Colombiano y, en consecuencia, debe desplegar de manera eficaz y oportuna su potestad legislativa, judicial y administrativa para lograrlo. Lo anterior, implementando e impulsando normas, políticas públicas y medidas especiales en materia de derechos económicos, sociales y culturales tendientes a garantizar de forma progresiva y continua los derechos de la población desplazada, a quienes se dedicará el presente artículo.

Al ser el Estado en quien reposa el deber de velar por una pronta y cumplida justicia, garantizar el goce efectivo de sus derechos a la verdad y a la reparación con garantía de no repetición, tiene la obligación de adoptar mecanismos que se ajusten a los requerimientos particulares del contexto, pensados para ser implementados

² El número de personas por hecho victimizaste no refleja el total de víctimas únicas, debido a que una persona pudo haber sufrido más de un hecho victimizante. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Registro Único de Víctimas [En línea], Bogotá, disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. [consultado en junio de 2022].

de manera permanente y no únicamente transitorios que, resulten insuficientes y desconozcan la realidad y magnitud del problema.

De no lograrse la efectiva protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento, ya sea porque hayan sido despojadas o porque tuvieron que abandonar su predio, resulta procedente hablar de la responsabilidad que le asiste al Estado y la consecuente reparación integral de los daños ocasionados a quienes hayan visto vulnerados sus derechos; de lo contrario, no sería posible alcanzar una paz estable y duradera.

Para lograr lo antes expuesto se seguirá un esquema que permitirá destacar los puntos más relevantes en la materia, comenzando por determinar cuáles son los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado que se busca proteger en el marco de la justicia transicional, haciéndose especial énfasis en el derecho a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.

Así mismo, se pondrá a consideración algunos de los mecanismos más relevantes creados por el Estado para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado, su naturaleza y la diferencia entre estos y los mecanismos ordinarios, para concluir si han resultado eficientes y convergen armónicamente para lograr la garantía de sus derechos y la reparación de los daños.

Por último, se estudiará cuáles son las obligaciones que emanan del Estado frente a las víctimas de desplazamiento en Colombia, con lo que se determinará, si le asiste algún tipo de responsabilidad en aquellos casos donde no se logre el goce efectivo de sus derechos y se hará referencia al rol que está ejerciendo el Consejo de Estado y la Corte Constitucional al momento de proferir sentencias y estudiar el daño que surge como consecuencia de una acción u omisión de sus agentes.

I. Justicia transicional y derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a un recurso judicial efectivo

A. Justicia transicional

El término “justicia transicional” es un concepto que se desarrolló académicamente desde el año 1995 por Neil Kritz³, quien la definió como un conjunto de medidas asumidas por una democracia emergente respecto de un régimen anterior y, surgió a raíz de las necesidades en tiempos de transiciones políticas y difíciles contextos de violencia a nivel mundial. Afirmación a partir de la cual, insta a mirar retrospectivamente lo ocurrido para poder determinar los daños antijurídicamente causados y ejercer justicia.

³Kritz, N, ed, *Transitional Justice; How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, vol. 1, Washington, Institute of Peace Press, 1995, 21.

Análogamente, Parmentier y Umaña⁴ haciendo referencia a la justicia transicional como un marco excepcional y transitorio para aquellas sociedades que intentan abordar legados de conflictos violentos perturbadores, guerras u otras situaciones de marcado enfrentamiento político y social, como en el caso de Colombia que se enfrenta a graves violaciones a los derechos durante conflictos violentos en curso, reconocen como pilares fundamentales de la justicia transicional los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. Planteamientos que han sido acogidos por el Estado a lo largo de la historia, para desarrollar los mecanismos de atención a la población desplazada.

En el Informe del secretario general de las Naciones Unidas se definió la justicia transicional como “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”⁵. Definición que conlleva a entender que con la justicia transicional se da paso a mecanismos especiales tendientes a resolver las graves violaciones a los derechos humanos con las cuales se ve amenazada la paz y la seguridad nacional e internacional.

En Colombia, la justicia transicional es un concepto que nace en el marco del conflicto armado interno, la cual busca en principio transformar la rigidez de la justicia tradicional para lograr una reparación integral de los derechos de las víctimas que han sido violentados, con el fin de lograr una paz estable y duradera dentro del territorio y, adquirió rango constitucional a partir del Acto Legislativo 01 de 2012 y con ello se dispuso que los instrumentos que se crearan para lograr su fin tendrían carácter excepcional. Su creación e implementación están dirigidos a atender dos frentes: el primero, facilitar la terminación del conflicto armado interno para lograr un camino hacia la paz; y el segundo, garantizar los derechos de las víctimas que se han visto afectados, principalmente, a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.

El hecho de que su categoría se amplíe y trascienda a la esfera de lo constitucional conlleva al desarrollo de una normatividad especial, distinta a la que existe para atender las controversias de carácter ordinario, pues esta debe estar enfocada a afrontar conflictos derivados de contextos de graves y masivas violaciones a los derechos humanos, que, en muchos casos, por la complejidad que representa individualizar al responsable, se puede ver acompañada de patrones de impunidad y ausencia de legitimidad estatal.

⁴ Parmentier, S, Umaña, C, *Sociology of transitional justice: global and comparative perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2020, 370.

⁵ Naciones Unidas, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*: Informe del Secretario General, S/2004/616, [En línea] disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/32/PDF/N0439532.pdf?OpenElement>. [consultado el 1 de mayo de 2022].

Este tipo de justicia fue pensada como una alternativa para lograr la reconciliación entre los actores armados y los directamente afectados; sin embargo, las pretensiones de cada una de las partes involucradas, desde luego, ha ocasionado desacuerdos. De un lado, las víctimas reclaman el resarcimiento integral de los daños y, por otro, los actores armados quienes pretenden que las cargas judiciales que puedan recaer como consecuencia de los daños causados se alivianen. Esto implica para el Estado trabajar para lograr un equilibrio, en el que se garanticen los derechos de quienes hayan sido afectados y que los victimarios asuman sus obligaciones, respondan por los daños causados y los reparen.

Si bien en los últimos años ha habido avances importantes enfocados en poner fin al conflicto armado interno que no se pueden desconocer, como por ejemplo el acuerdo de paz logrado entre las FARC y el Estado en el año 2016; en la actualidad, el resultado es diferente al pretendido, ya que a la fecha no es posible hablar de una transición absoluta de la guerra a la paz, debido a que en su implementación hay algunos resultados adversos a los esperados, como la prolongación del narcotráfico, disidencias que se mantienen alzadas en armas, resistencia a la reparación de las víctimas.

Al respecto, Uprimny y Saffon, haciendo referencia a la negociación que en términos similares a los expuestos se logró con anterioridad con los grupos paramilitares, afirmaron: “En ese contexto, no parece adecuado o preciso hablar de una transición de la guerra a la paz en Colombia. Una transición total o completa no está teniendo lugar, dado que las recientes negociaciones no han incluido a todos los actores armados. Más aún, es posible decir que tampoco está teniendo lugar una transición fragmentaria o parcial en relación con los grupos paramilitares porque, incluso si sus miembros han entregado sus armas, al parecer sus organizaciones económicas y políticas permanecen intactas”⁶.

Lo que se observa en la realidad es que los acuerdos logrados y los mecanismos creados no han sido suficientes para atender el problema social del desplazamiento forzado, pues según la Defensoría del Pueblo⁷ las cifras correspondientes al primer semestre de 2021 se duplicaron en comparación con las del año anterior, lo que significa que el accionar de los grupos armados ilegales se mantienen y refuerzan con el propósito de seguir causando daño a la población colombiana.

Bajo este escenario, al ser el desplazamiento forzado un problema que ha perdurado por años y que se encuentra lejos de llegar a su fin debido al contexto en el que se desarrolla, siendo incalculable el número de personas que han sufrido

⁶ Uprimny, R, Saffon, Mp, *Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia*, Bogotá, Anuario de Derechos Humanos, 2008, 171.

⁷ El Espectador [En línea] disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/el-desplazamiento-forzado-en-colombia-se-duplico-con-respecto-al-2020-defensoria/>. [consultado el 25 de abril de 2022].

y aún sufren las consecuencias de este flagelo, es que cobran importancia los mecanismos judiciales y no judiciales que se crean en el marco de la justicia transicional, pues de ellos depende que se restablezcan los derechos de las víctimas y se garantice la no repetición de manera efectiva.

B. Mecanismos de atención a las víctimas de desplazamiento forzado creados en el marco de la justicia transicional

En el marco de la justicia transicional el Estado ha creado algunos mecanismos de atención y reparación para las víctimas de desplazamiento forzado con carácter transitorio, de los cuales vale la pena resaltar algunos como la Ley 387 de 1997, la cual fue un hito importante en la materia, encaminada a la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado, así como para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población vulnerada. Dentro de las medidas adoptadas por esa ley se destacan aquellas encaminadas a la protección patrimonial de las víctimas, para superar la situación de desplazamiento y garantizar el retorno a sus tierras.

Sin embargo, pese a la creación de la Ley 387 en el año de 1997, según la información reportada en el Registro Único de Víctimas, las cifras de desplazamiento forzado y el despojo de tierras siguió en crecimiento⁸, lo anterior es atribuible a la persistencia del conflicto armado interno, el fortalecimiento del paramilitarismo en algunas zonas del país, agravado con los enfrentamientos entre sus integrantes y los grupos guerrilleros y el mal manejo del Estado frente a los hechos violentos. Como lo señalan Uprimny y Sánchez⁹:

(...) el Estado colombiano hizo muy poco para hacer efectivos los mecanismos dispuestos en dicha ley. Durante esta primera época, la política pública se concentró más en atender el desplazamiento como una catástrofe humanitaria, que en darle un enfoque de derechos humanos. Por ello, a pesar de que era ampliamente conocido en el país que el desplazamiento iba acompañado del despojo masivo de tierras y otros bienes, pocos esfuerzos se hicieron para hacer efectivas las medidas de protección establecidas en la Ley 387.

Como respuesta a la gravedad, magnitud, prolongación y desatención que había alcanzado el desplazamiento forzado, en el año 2004, la Corte Constitucional

⁸ De 9.231.426 víctimas de conflicto armado 8.214.100 corresponden a víctimas de desplazamiento forzado. De las cuales se advierte que en los años 1996 – 2000 los desplazados ascendían a 2.046.830 y durante el 2001 – 2005 fue el pico más alto de la historia, llegando a 3.556.345 desplazados. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Registro Único de Víctimas [En línea], disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. [consultado el 5 enero de 2022].

⁹ Uprimny, R, Sánchez, N, *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*, Bogotá, Revista Estudios Socio – jurídicos, 2010, 309.

declaró a través de la sentencia T-025¹⁰ el Estado de Cosas Inconstitucional, donde reconoció la condición de víctima a la población desplazada y la crisis humanitaria, imponiendo a cargo del Estado la responsabilidad de garantizar, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición. Para dar cumplimiento a lo anterior, exhortó la participación de las distintas entidades nacionales y territoriales que tuvieran dentro de sus funciones atender a las víctimas, para que adoptaran de manera articulada soluciones efectivas frente a los desastres del conflicto armado interno.

En el mismo año, junto con los acuerdos de desmovilización adelantados entre el Gobierno Nacional y los paramilitares, se aprobó otro mecanismo transicional con el que se buscó la superación del pasado¹¹ que fue la denominada Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), por la cual se dictaron disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyeran de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se logaran acuerdos humanitarios entre dichos grupos y el Estado como herramienta indispensable para avanzar en la solución a los problemas causados por el conflicto armado, dentro de los cuales se encuentra el desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional¹² cuando estudió el contenido de la Ley 975 hizo especial énfasis en la ponderación de la paz, la justicia y los derechos de las víctimas, resaltando que el procedimiento judicial especial de imposición de penas atenuadas, está demarcado por el cumplimiento mínimo de quienes se acogieran y cumplieran con las condiciones establecidas para lograr un acercamiento eficaz a la reparación integral de las víctimas y, en el caso de los desplazados, instó al fortalecimiento de los sistemas encargados del registro e identificación de los bienes inmuebles para que se asegurara la debida restitución a quienes fueron desplazados y tuvieron que abandonarlos por causa de la violencia.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³ reconoce como uno de los principales desafíos de la Ley 975 de 2005 la entrega de bienes por parte

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia del 22 de enero de 2004, T-025, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹“(…) Desde luego y en perspectiva histórica, también en el país se han generado mecanismos propios de una posible superación de pasados conflictivos; pero, como se dice, el concepto que mejor se adecua a la actualidad, es el de superación de un presente continuo de violencia endémica. Y es justamente esta violencia endémica, degrada y muchas veces sin salida a la vista, aquello que determina la especificidad más concreta del caso colombiano”. Aponte, A, *Justicia transicional en Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, 89.

¹² Corte Constitucional, sentencia del 18 de mayo de 2006, C-370, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹³“(…) Si bien la Comisión destaca la creación de la Subunidad de Bienes dentro de la Unidad de Justicia y Paz en el mes de mayo de 2011, como una medida orientada a redoblar los esfuerzos en relación con la entrega de bienes por parte de los desmovilizados; también advierte que todavía subsisten importantes obstáculos en esta materia. La CIDH recuerda que la falta de entrega de los bienes constituye un supuesto de exclusión de los beneficios establecidos en la Ley 975, y que además, su entrega resulta fundamental para garantizar la reparación integral de las víctimas. Tal

de los desmovilizados, pues esa omisión constituye un quiebre fundamental en la reparación integral de las víctimas, ya que es justamente el desarraigo material el que genera el desplazamiento y es a partir de ese momento donde empieza el desmejoramiento y vulneración de los demás derechos fundamentales de quienes se encuentran desplazados.

No obstante, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, la respuesta judicial en los casos de desplazamiento forzado no fue la esperada, toda vez que, pese al número elevado de víctimas de hechos directos de desplazamiento u consecuenciales de otro tipo de delitos, como concierto para delinquir, homicidio de familiares, tortura, secuestro, entre otros, solo han sido reconocidas por el Tribunal de Justicia y Paz de Bogotá 13.761 víctimas¹⁴, en 41 sentencias¹⁵.

como lo desarrollará más adelante, la CIDH subraya que la anulación del incidente de reparación integral a las víctimas no puede devenir en una disminución de los esfuerzos del Estado para garantizar la devolución de los bienes adquiridos ilícitamente por los desmovilizados". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 2013*, [En línea] disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf> [consultado el 1 de mayo de 2022].

¹⁴Rama Judicial [En línea], disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/sala-de-justicia-y-paz-tribunal-superior-de-bogota/decisiones-de-la-sala>. [consultado el 29 de mayo de 2022].

¹⁵Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 29 de junio de 2010, rad. 110016000253200680077, sentencia del 2 de diciembre de 2010, rad. 110016000253200680281, sentencia del 29 de junio de 2011, rad. 110016000253200782790, sentencia del 1 de diciembre de 2011, rad. 110016000253200883194 y 110016000253200783070, sentencia del 7 de diciembre de 2011, rad. 110016000253200681366, sentencia del 16 de diciembre de 2011, rad. 110016000253200782701, sentencia del 31 de enero de 2012, rad. 110016000253200680585, sentencia 30 de julio de 2012, rad. 110016000253200682222, sentencia del 4 de septiembre de 2012, rad. 110016000253200880786, sentencia del 30 agosto de 2013, rad. 110016000253200680012, sentencia del 30 de octubre de 2013, rad. 1100160002532006810099, sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 110016000253200782862 y 110016000253200680082, sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 110016000253200680531, sentencia del 29 de mayo de 2014, rad. 110016000253200782855, sentencia del 1 de septiembre de 2014, rad. 110012252000201400019, sentencia del 29 de septiembre de 2014, rad. 110016000253200680450, sentencia del 31 de octubre de 2014., rad. 11001600253200680008, sentencia del 20 de noviembre de 2014, rad. 110012252000201400027, sentencia del 11 de diciembre de 2014, rad. 110016000253200680014, sentencia del 16 de diciembre de 2014, rad. 110012252000201400058, sentencia del 24 de febrero de 2015, rad. 110016000253200883612, sentencia del 10 de abril de 2015, rad. 110012252000201300069, sentencia del 3 de julio de 2015, rad. 110016000253200883167, sentencia del 31 de julio de 2015, rad. 110016000253200782791 y 110016000253200782716, sentencia del 29 de febrero de 2016, rad. 110016000253201300146, sentencia del 15 de junio de 2016, rad. 110016000253200680848, sentencia del 24 de junio de 2016, rad. 110016000253200883174, sentencia del 27 de junio de 2016, rad. 110016000253200680526, 110016000253200782873 y 110016000253200783036, sentencia del 11 de julio de 2016, rad. 110016000253200680459, sentencia del 15 de julio de 2016, rad. 110016000253200782794, sentencia del 25 de julio de 2016, rad. 110016000253200783019, sentencia del 7 de diciembre de 2016, rad. 110016000253201400103, sentencia del 22 de marzo de 2017, rad. 110016000253200682984, sentencia del 23 de mayo de 2017, rad. 110016000253200680536, sentencia del 11 de agosto de 2017, rad. 110016000253201300311, sentencia del 22 de agosto de

Posteriormente, en el marco de la política pública de reparación integral a las víctimas, el Estado creó la Ley 1448 de 2011¹⁶, la cual constituye en la actualidad el principal instrumento normativo para garantizar el derecho a la restitución de tierras de las víctimas de desplazamiento forzado como medio preferente, en tanto se establece para los titulares del derecho y aquellos quienes se consideren con derecho a tenerlo, los mecanismos para reclamar su protección y, se delega a las autoridades públicas para que garanticen el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras es la responsable de adelantar el trámite administrativo, cuyo objeto es proteger los bienes despojados o abandonados a causa del conflicto armado e incluirlos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, como requisito de procedibilidad para acudir a la etapa judicial, la cual se adelanta ante los Jueces Civiles del Circuito especializados en Restitución de Tierras y los Magistrados de la Sala Civil de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, quienes mediante providencia judicial determinan el reconocimiento del derecho a la restitución material y jurídica de la tierra y emiten las demás órdenes complementarias tendientes a garantizar la reparación integral y efectiva de las víctimas, que deben cumplirse de manera articulada.

Sobre el particular, es preciso recordar que la Unidad no solo es la encargada de agotar el trámite administrativo y prestar acompañamiento en la etapa judicial, sino también de la implementación y verificación de las herramientas dispuestas por la Ley 1448 de 2011 para alcanzar sus objetivos, lograr el goce efectivo de los derechos de las víctimas y brindar nuevas oportunidades para el retorno¹⁷; sin embargo, ese argumento que se encuentra desdibujado cuando del cumplimiento de las ordenes se trata¹⁸, pues, existen algunos factores que impiden su

2017, rad. 110016000253201500337, sentencia del 19 de diciembre de 2018, rad. 110012252000201400059, sentencia del 24 de marzo de 2020, rad. 110016000253201500072, sentencia del 4 de febrero de 2021, rad. 110012252000200680323, 110012252000200680078, 110012252000200782780, 110012252000200782843 y 110012252000200983824, sentencia del 8 de abril de 2021, rad. 110012252000201600552, sentencia del 21 de mayo de 2021, rad. 110016000253201300144.

¹⁶ Prorrogada por 10 años por la Ley 2078 de 2021.

¹⁷“(…)La importancia de la adopción del carácter transformador de la reparación y la restitución en la Ley 1448 de 2011, en tanto estas políticas no se limitan a la reparación de los daños concretos sufridos por las víctimas (justicia restaurativa), sino que pretenden la transformación y superación de las condiciones de desigualdad, discriminación, exclusión e injusticia social, que en muchos casos son previas al conflicto o que fueron generadas por este.”. Bolívar, A, Botero, A, Gutiérrez, L, *Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, 89.

¹⁸(…) Si bien los avances en el desarrollo del proceso administrativo y judicial de la restitución son importantes, en realidad la materialización de los fallos que han sido expedidos por jueces y magistrados no es muy satisfactoria. Indudablemente, los retos son mayores: son múltiples las órdenes expedidas, involucran a sectores diversos de política social, competen a entidades de orden territorial y a la Nación de manera concurrente, hay interdependencia entre las distintas órdenes y

materialización, como lo son, por citar algunos ejemplos: la desarticulación de las entidades involucradas, persistencia de la violencia, faltas de presupuesto, insuficiencia en el fortalecimiento de las políticas públicas, cambios de gobierno y mecanismos de atención con fecha de prescripción.

De lo anterior se puede decir que con la creación de las normas antes mencionadas, se ha realizado un esfuerzo importante para aplicar la política de Estado y atender a las víctimas de desplazamiento forzado, buscando mitigar los impactos negativos generados como consecuencia del conflicto armado y lograr una paz estable y duradera; sin embargo, a la fecha no ha sido posible obtener una solución definitiva a esta problemática atribuible no solo a la magnitud del problema, sino también a la desatención del Estado y a la falta de disposición por parte de los actores armados para poner alto a los hechos de violencia.

Al ser el Estado el encargado de garantizar la protección de los derechos de la comunidad en general, este debe crear mecanismos eficientes encaminados a que las víctimas de desplazamiento retornen a sus predios y para ello se adopten medidas que reduzcan los daños que se puedan generar con posterioridad; implementando estrategias administrativas, judiciales, conciliatorias, económicas que atiendan de manera eficaz la integridad de la población afectada, en especial de quienes viven en territorio rural.

El reto para el Estado no solo está dirigido en crear una ley para atender a quien se considere vulnerado, si no en implementarla y desarrollar exitosamente los procesos que se adelantan, además de generar escenarios de post conflicto en los que quien se crea con derechos tengan la posibilidad de acudir en cualquier momento a hacer uso del mismo, pues será entonces cuando debe entenderse que la reparación integral cumplió con su objetivo, permitiéndoles a todas las víctimas regresar a sus predios o a uno de similares características al que se encontraba previo al desplazamiento, donde puedan reconstruir su proyecto de vida, en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad.

Para darle cumplimiento a lo anterior, el Estado no puede desconocer que en la actualidad aún se presentan zonas afectadas por el conflicto armado; de ahí la necesidad de adoptar mecanismos que se ajusten a los requerimientos particulares del contexto, pensados en favor de las víctimas de manera permanente, y no se disponga de mecanismos transitorios, que, por su naturaleza, resulten insuficientes y desconozcan la realidad que afronta el país.

los tiempos de cumplimiento no se armonizan, hay limitaciones presupuestales, entre otros. En definitiva, la etapa posfallo busca suplir la ausencia del Estado Social de Derecho en los territorios rurales del país más golpeados por el conflicto armado". González, A, Soto, J, Ramírez, O, Camargo, J, Lizcano, A, Delgado, J, Bolívar, A, Viana, A, *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 2018, 9-10.

C. Derechos de las víctimas de desplazamiento forzado

Los derechos de las víctimas de desplazamiento han sido reconocidos en varios instrumentos nacionales e internacionales¹⁹, en consideración a que la materialización de estos hechos constituye una grave violación a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en contextos de conflicto armado.

Bajo este criterio de interpretación en el marco del análisis propuesto, se analizará la titularidad del derecho a la verdad, la justicia, la reparación, y la garantía de no repetición.

Resulta oportuno plantear que si bien en principio se podría pensar que el derecho a la verdad se resume a que la víctima de desplazamiento forzado o sus familiares conozcan quien fue el responsable del hecho dañoso y las razones que lo llevaron a cometerlo, esta afirmación podría minimizar el alcance que esta podría llegar a tener, ya que es a partir del conocimiento de la verdad donde empieza verdaderamente la oportunidad de reparación y reconciliación, se forma la memoria histórica del país, se visibiliza la guerra, se conoce el origen del daño, su desarrollo, las particularidades de los hechos ocurridos, que sirven de pieza clave para avanzar en estrategias de atención que garanticen no solo su reparación, sino también la no repetición.

La Corte Constitucional en sentencia C-715 de 2012²⁰ cuando estudió la demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 1448 de 2011, hizo un análisis respecto de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y en esa oportunidad consideró que el derecho a la verdad está vinculado con el derecho a la reparación, ya que tener conocimiento de lo sucedido, para las víctimas y sus familiares constituye en sí mismo un medio de reparación.

Con la creación del Centro de Memoria Histórica, a través de la Ley 1448 de 2011, se contribuyó a la reparación integral y se dio especial importancia al derecho a la verdad, a través de la recuperación, conservación y divulgación de las memorias de las víctimas y con esto, se materializó la posibilidad de conocer los hechos dañosos y esclarecer sus causas, generar ambientes de reconstrucción social, fomentar iniciativas de memoria para que los victimarios tengan la oportunidad de resarcir los daños ocasionados y, se empiece un verdadero proceso de perdón y reincorporación social.

¹⁹la Carta Internacional de Derechos Humanos constituida por La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en 1948, El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

²⁰Corte Constitucional, sentencia del 13 de septiembre de 2012, C-715. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Por otro lado, en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz (2016) incorporado mediante Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 588 de 2017, se creó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, como mecanismo extrajudicial, transicional y transitorio – para un periodo de 3 años, prorrogado por la Corte Constitucional²¹ hasta el 27 de junio de 2022, seguido del período de socialización del informe, que culmina el 27 de agosto de 2022-, cuyos objetivos principales están dirigidos a contribuir el esclarecimiento de lo ocurrido, promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas y personas que hayan visto vulnerados sus derechos. Con un elemento adicional y altruista, se propuso promover la convivencia en el territorio nacional, en búsqueda de un ambiente transformador que permitiera la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de una cultura de respeto y tolerancia en democracia.

En desarrollo del concepto de la verdad, entendida no solo como un derecho, sino también como una necesidad de las víctimas y la sociedad, en momentos de transición, Umaña y Durán²², hicieron un análisis oportuno entre satisfacción y verdad, ya que en la búsqueda del esclarecimiento de los hechos también podría encontrarse un escenario de verdades incómodas e insatisfactorias, entendiendo la primera, como aquella que genera cierta irritación en los actores sociales que la manipulan, y la segunda, evaluada a partir de las necesidades y expectativas concretas de las víctimas. De lo anterior, resulta oportuno precisar que dependerá del caso concreto y la voluntad de la víctima el criterio que se debería utilizar para garantizar el derecho a la verdad, pues no en todos los casos esta resultará necesariamente satisfactoria, habida consideración de que cada persona lleva su proceso de aceptación de lo ocurrido de diferente manera.

En los casos en donde para las víctimas resulta importante conocer la verdad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²³ ha reconocido el derecho que les asiste a participar y ser escuchadas dentro de los procesos judiciales, con el fin de contribuir a la búsqueda de la verdad, en la medida que inescindiblemente está

²¹ Constitucional, sentencia del 1 de octubre de 2021, C-337, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

²²“Sin destacar la existencia de hechos victimizantes que resultan ilegítimos en el contexto de la conducción de hostilidades propias de los conflictos armados, el lugar de enunciación de los grupos armados frente a estos hechos puede resultar especialmente incómodo para quienes han sufrido las consecuencias de sus actos. No obstante, dicho lugar puede resultar también esclarecedor cuando los grupos dan el paso hacia la revelación de la verdad para que, aún incómoda, pueda satisfacer a las víctimas. En este caso, entonces, podemos avizorar la distinción entre una verdad incómoda que genera una cierta irritación en los actores sociales que la manipulan y una verdad insatisfactoria que se evalúa conforme a las necesidades y expectativas concretas de las víctimas”. Umaña, C, *La Búsqueda de la Verdad: Laberintos, Ilusiones y Expectativas*, [en línea], Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020, disponible en: <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-busqueda-de-la-verdad-laberintos-ilusiones-y-expectativas-9789587902877.html>. Pdf [consultado el 25 de abril de 2022].

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y otros vs Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C N°.75.

vinculada con el derecho a la justicia, esta no releva al Estado de llevar a cabo juicios de responsabilidad.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁴ ha establecido que “en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a conocer la verdad, los Estados pueden establecer comisiones de la verdad, las que contribuyen a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad. No obstante, esto no completa o sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad a través de procesos judiciales, por lo cual era una obligación del Estado iniciar investigaciones penales para determinar las correspondientes responsabilidades”.

En concordancia con lo anterior, es preciso recordar que el derecho a la justicia entendido como el componente central del Estado y del poder político²⁵ y pilar fundamental de la reparación integral en los casos de desplazamiento forzado, en el marco de justicia transicional, abarca principalmente la verdad, la sanción y la reparación²⁶. Su materialización parte de una base diferente a la de la justicia ordinaria que, si bien también tiene como fin que el responsable de cometer un daño pague a través de una pena privativa de la libertad o el cumplimiento de una sanción, también se pueda analizar otro tipo de mecanismos o medidas con las cuales el daño pueda ser reparado.

En una reflexión sobre la justicia transicional y la percepción de impunidad Umaña²⁷, a partir de un análisis comparativo realizado sobre el escenario previo del Acuerdo Final (2016) desde la campaña liderada por el “No” para su desaprobación, basada en difundir incertidumbre y sensación de miedo a través de argumentos en contra de la impunidad, acertadamente se refirió a que este concepto, quizá muchas veces

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Contreras y otros vs El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C N°.232.

²⁵ García, M, Torres, N, Revelo, J, Espinosa J Y Duarte, N, *Los territorios de la paz*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, 47.

²⁶ “(...) las experiencias de Colombia y de otros países, en donde en ocasiones se han privilegiado los criterios políticos – obviando los criterios jurídicos y los problemas éticos-, plantean interrogantes en torno al derecho a la justicia. Este parece ser un elemento influyente en los procesos posteriores a los acuerdos de paz, pues su ausencia o sus deficiencias han llevado a que los debates permanezcan en la sociedad, incluso muchos años después de la supuesta terminación de la transición. Incluso, en ocasiones, se ha convertido en una nueva excusa para la lucha armada. Esto indica la relación entre derecho a la justicia y las posibilidades de democratización y terminación definitiva del conflicto. Por esto, considero que la implementación de mecanismos de verdad, sanción y reparación no es solo un asunto ético o jurídico, sino también puede presentar ventajas políticas para Estados que, como el nuestro, pretenden estabilizar y legitimar el régimen democrático, además de alcanzar la paz”. Castellanos, E, *Justicia Transicional en Colombia. Formulación de propuestas desde un análisis comparado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008, 311.

²⁷ Umaña, C, *Justicia Transicional e impunidad: una relación de ambivalencias y oposiciones*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, 220-221.

mal utilizado en debates sobre la justicia transicional, requiere de un análisis más profundo y, concluyó:

(...) Es importante preservar las formas de responsabilidad ante las violaciones y delitos, especialmente ante aquellas que generan una ruptura social; no obstante, este propósito no debe impedir un abordaje holístico de lo que implica hacer justicia, acentuado en situaciones de álgida confrontación social. La evaluación de la impunidad basada en los grados o años de cárcel puede fácilmente dejar de lado la discusión sobre la responsabilidad y las medidas integrales que pueden servir a generar un auténtico bienestar social que pasan por generar oportunidades, modificaciones y capacidades en la institucionalidad y la sociedad en generar para abordar desde una perspectiva integral una respuesta a los problemas sociales del pasado y un presente y futuro de condiciones más justas, prósperas y comprometidas con el bienestar colectivo.

Respecto del desarrollo de la justicia en el marco de lo transicional y su evolución Uprimny, Sánchez y Sánchez, plantearon lo siguiente:

En el caso colombiano, como lo muestra el reciente informe del Grupo de Memoria Historia “Basta ya”, la complejidad y magnitud de las violaciones de los derechos humanos en el marco del conflicto armado han desbordado la capacidad de respuesta a las instituciones judiciales, débiles y asediadas. Muchas de las fórmulas ensayadas en la década de los ochenta para enfrentar la situación fracasaron estruendosamente, como sucedió con la jurisdicción de orden público y con la justicia sin rostro, que se concentraron en los delitos de muy bajo impacto – los más fáciles de procesar – y que además lo hicieron al costo de desmejorar las garantías procesales. Como lo indica el informe, ha habido avances, sobre todo a partir de la creación de la Fiscalía General de la Nación y de su Unidad de Derechos Humanos. Sin embargo, pese los intentos de modernización del aparato judicial criminal, la impunidad de graves violaciones de los derechos humanos sigue siendo un problema estructural en Colombia (Grupo de Memoria Histórica 2013)²⁸.

Lo anterior resulta acertado partiendo del hecho de que, en Colombia, a nivel general existe mora judicial. Respecto de los casos de desplazamiento, se presentan dos inconvenientes adicionales: el primero, la magnitud del problema y el alto porcentaje de desplazados que desborda la capacidad judicial; y, el segundo, la capacidad física con que se puede contar para su atención, teniendo en cuenta que muchos de los afectados se encuentran en zonas rurales alejadas de ciudades principales donde no hay fácil acceso a los órganos judiciales.

²⁸ Uprimny, R, Sánchez, L, Sánchez, N, *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014, 102-103.

Además, debe considerarse que, en algunos casos, la judicialización del delito de desplazamiento se convierte en un elemento ambiguo, por la dificultad que implica individualizar a los autores materiales y los determinadores de los hechos. Es por eso que la justicia colombiana ha direccionado prioritariamente la búsqueda de los responsables en formas de criminalidad organizada y macrocriminalidad²⁹, como, por ejemplo, las masacres perpetradas por grupos guerrilleros o paramilitares en contra de la población civil, circunstancias que sin duda han ocasionado el desplazamiento forzado de miles de personas y grupos al interior del país como ha documentado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos que provocaron el desplazamiento de las comunidades del Cacarcica en el Chocó³⁰, o las comunidades de El Aro y La Granja en Antioquia³¹ que muestran la masividad de los desplazamientos producidos contra la población civil.

Pese a las dificultades que representa ejercer justicia en los términos en los que se refiere el presente artículo, en ningún caso puede plantearse un escenario de impunidad absoluta frente a los actores del conflicto armado, respecto de lo cual cobra relevancia que el concepto de justicia no solo debe estar relacionado con llevar a cabo un juicio penal que imponga un castigo al victimario, sino en el que también se adopten otro tipo de medidas de reparación que estén dirigidas principalmente al bienestar de las personas afectadas – víctimas-, dando paso a la justicia transicional, que permita lograr un punto de equilibrio y atender las necesidades de los afectados.

Así entonces, el derecho a la justicia en respuesta a las graves violaciones de los derechos fundamentales, es un gran reto para el Estado porque no solo requiere de un fortalecimiento institucional con mecanismos eficientes y eficaces que tengan en cuenta unos estándares mínimos que garanticen los derechos a las víctimas, sino

²⁹“En un contexto de justicia transicional, la persecución penal parte de las autoridades judiciales se orienta a la atribución de responsabilidad penal a los mayores responsables. Lo que implica la atribución de los hechos cometidos por los subordinados o el reproche frente a hechos de significativa atrocidad. La justicia ordinaria se ocupa fundamentalmente de la atribución de responsabilidad individual, lo que no implica que las figuras analizadas no resulten de utilidad”. Bernal, C, Barbosa, G, Ciro A, *Justicia Transicional: verdad y responsabilidad*, [en línea], vol. 4, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, disponible en: <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/epubreader/justicia-transicional-verdad-y-responsabilidad>. Pdf [consultado el 25 de abril de 2022].

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarcica (operación génesis) vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Serie C N°.270.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de Ituango vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio de 2006. Serie C N°.148.

también que llegue a acuerdos con las partes en conflicto, para garantizar la no repetición³².

Partiendo del hecho de que los daños ocasionados en el marco del conflicto armado interno y especialmente aquellos relacionados con el desplazamiento forzado deben ser reparados, lo primero que debe decirse es que, para hablar de una reparación integral, esta debe ser justa, eficiente y eficaz.

El derecho a la reparación del cual deben ser beneficiarias las personas desplazadas tiene como particularidad que dentro de este caben otro sinnúmero de derechos no menos importantes, que también se ven vulnerados o puestos en riesgo; tales como, la dignidad, la autonomía personal, trabajo, vivienda, alimentación, educación, salud, propiedad, entre otros reconocidos por la Corte Constitucional³³ a través de su jurisprudencia. Lo que implica que el desarrollo institucional para lograr la reparación efectiva e integral de dichos derechos debe ser articulado entre varias instituciones cuyas funciones sean específicas y de manera preferente atiendan a la población desplazada.

Al referirse a la reparación integral, la Corte Constitucional³⁴, ha sido enfática en enlistar unos parámetros mínimos fijados por el derecho internacional y el derecho intencional de los derechos humanos, dentro de los cuales se encuentra que, esta debe ser justa, suficiente, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido y que, además, debe ir acompañada de la restitución material o compensación, indemnización, rehabilitación, satisfacción y cumplir con garantías de no repetición.

En palabras de Garay Salamanca³⁵, la reparación está vinculada con la incursión en una noción de justicia en la que ascienda al terreno de lo público el reconocimiento debido a la población en situación de desplazamiento, la transformación de las causas profundas de dicha situación y la necesidad de que el Estado adopte medidas específicas orientadas a revertir estructuralmente las

³²“(…) el sistema de justicia garantiza que la pacificación de la sociedad se realice conforme al ordenamiento jurídico y que no sea una excusa para violar los derechos de la población. Sin un sistema de justicia que controle al Estado, los conflictos armados internos no respetarían el principio de distinción del derecho internacional humanitario entre los combatientes y los no combatientes, los estados de excepción que suspenden derechos se declararían caprichosamente en cualquier momento, etc”. Villadiego, C, Lalinde, S, *Sistema de justicia territorial para la paz*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, 15.

³³Corte Constitucional, sentencias T-227 de 1997, T -753 de 1999, SU-1150 de 2000, T -958 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T- 328 de 2007, T -821 de 2007, T- 1020 de 2007, C -715 de 2012, T- 239 de 2013, SU-254 de 2013, SU-599 de 2019, SU-016 de 2021 y SU-092 de 2021.

³⁴Corte Constitucional, sentencia del 24 de abril de 2013, SU-254, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁵Garay, L, *El reto, ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Instruir una política integral de verdad, justicia y reparación*, vol. 8, Bogotá, Corcas Editores, 2011, 122.

situaciones que han facilitado la vulneración de los derechos a la población víctima en situación de desplazamiento forzado.

Así entonces, para lograr una reparación integral se requiere de una política pública eficiente, conocedora de los daños que se derivan del desplazamiento forzado, el fortalecimiento a la seguridad en el territorio rural y la priorización del sistema de atención a esta población, con miras a devolver a la víctima al estado en que se encontraba previo al desplazamiento o a uno en similares condiciones, donde le sea posible restablecer sus derechos y rehacer su vida en condiciones dignas.

En conclusión, con fundamento en lo dicho hasta el momento, es posible afirmar que la reparación es un elemento indispensable en la cadena de atención a las víctimas, porque solo cuando son reparadas integralmente, es posible hablar de restablecimiento de los derechos y de reconciliación, sea que los daños se hayan ocasionado de manera individual o colectiva, en contra de la integridad física o moral de la persona o respecto de sus bienes, en procura de que las cosas vuelvan a un estado igual o similar, de ser posible, al que se encontraban previo al desplazamiento, sin que ello signifique desconocer que los hechos que conlleva la guerra causan muchos daños irreparables.

II. Obligaciones del Estado frente a las víctimas de desplazamiento en Colombia

A. Obligaciones del Estado

En materia de desplazamiento el Estado tiene varias obligaciones que tienden a garantizar los derechos de las víctimas, en virtud de lo cual, a lo largo de la historia se ha creado la necesidad de desplegar su capacidad legislativa, judicial y administrativa para lograrlo, transformando las normas y las políticas existentes, o creando unas nuevas para alcanzar de manera eficaz y oportuna la protección de los derechos vulnerados, teniendo en cuenta que la sociedad evoluciona y con ello debe evolucionar el derecho, la igualdad y la justicia.

En el ordenamiento jurídico interno, el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución Política establece que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Norma de la cual se deriva la obligación general para las autoridades públicas de salvaguardar a todas las personas que habiten en el territorio nacional.

El Alto comisionado de las Naciones Unidas³⁶ afirmó que, tanto el derecho internacional como el derecho público interno establecen obligaciones básicas

³⁶Naciones Unidas, *Las obligaciones del Estado y de los particulares frente a los derechos humanos*, 2006, [En línea] disponible en:

frente a los derechos humanos: una es la obligación de respetarlos y, la otra de garantizarlos. Al respecto se cuestionó en ¿Por qué el Estado es el único garante de los derechos humanos?, y enseguida respondió: “Porque sólo la institución estatal —en virtud de la autonomía y de la exclusividad de su competencia— ejerce ‘el monopolio de la coerción material’, que se manifiesta singularmente en los campos de la defensa nacional, de la protección del orden público y de la administración de justicia. Sólo el Estado puede repeler un ataque armado desde el exterior. Sólo el Estado puede prevenir y conjurar las perturbaciones de la seguridad y de la tranquilidad públicas. Sólo el Estado puede decidir con fuerza de cosa juzgada y hacer que lo juzgado se ejecute.”

En principio, la constitución, el bloque de constitucionalidad y la legislación nacional son los instrumentos que el Estado está en la obligación de cumplir y hacer cumplir para atender a la población en situación de desplazamiento, no obstante, en la mayoría de los casos esas disposiciones se encuentran respaldadas por el derecho internacional³⁷, que establece la obligación de los Estados parte de respetar y garantizar los derechos reconocidos adoptando todas las medidas que resulten necesarias para su cumplimiento.

Así entonces, si bien el Estado tiene la libertad de elegir las medidas que se van a adoptar para atender a las víctimas, no se puede desconocer el contexto del país y las circunstancias particulares del conflicto armado colombiano; por lo tanto, debe tener en cuenta que, con ellas se debe garantizar la igualdad entre los sujetos en las mismas condiciones, su eficacia, transparencia, publicidad y velar para que su implementación y ejecución estén priorizadas, habida cuenta que lo que está en riesgo son derechos fundamentales.

En desarrollo de la obligación de garantía, las medidas que se ejecuten deben tener en cuenta enfoques diferenciales en razón de su edad, género, orientación sexual o situación de discapacidad y, las características especiales de la población que se pretende proteger, incluyendo etnias, mujeres, niños, adultos mayores y demás sujetos de especial protección que podrían verse mayormente afectados con el desplazamiento forzado, y que, además, se ven enfrentados a obstáculos territoriales, sociales, físicos, financieros, culturales y ambientales que no les permiten acceder a las herramientas existentes para recibir atención.

<https://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0680.pdf>. [consultado el 1 de mayo de 2022].

³⁷ Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convenios de Ginebra, Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, ACNUR, Declaración de Viena de 1993, el Estatuto de los Refugiados en 1951, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención sobre los derechos del niño.

Es importante indicar que el Estado deberá hacer cumplir y garantizar el acceso a los canales de atención de manera gratuita, pues de lo contrario el resultado probablemente será nulo, teniendo en cuenta que la mayoría de las personas que se pretende proteger viven en condiciones precarias y, en la mayoría de los casos, los ataques violentos que ocasionan el desplazamiento ocurren en territorios aislados, con difíciles condiciones de seguridad, lo que agudiza su intervención. Por lo anterior, es necesario que el Estado destine los recursos necesarios para lograr el objetivo y despliegue de los mecanismos judiciales y no judiciales dispuestos para garantizar sus derechos de manera eficaz y oportuna.

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁸, la obligación de garantía implica:

El deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Se reconoce que en ocasiones el Estado debe tomar decisiones difíciles al momento de conciliar las necesidades sociales y lograr un punto de equilibrio entre las víctimas, los victimarios y el mismo Estado, para hacer frente a las consecuencias negativas que deja el conflicto armado interno, lo que involucra un mayor esfuerzo para tomar las medidas adecuadas que permitan alcanzar la verdad, la justicia y la reparación, pero a la par, se requiere del trabajo institucional para prevenir y mitigar los riesgos de vulnerabilidad; pues si se disminuye el riesgo, el número de víctimas que se verán afectadas y obligadas a desplazarse también será menor.

Además, el proceso debe ser continuo, ya que los daños que se ocasionan frente a los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en razón a la evolución y transformación del conflicto. Para que los mecanismos que se adopten sean

³⁸Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N°. 4, p. 35.

eficientes, el primer paso es caracterizar los sujetos que se ven afectados, para posteriormente adentrarse en la naturaleza de las consecuencias negativas, tener en cuenta las regiones más golpeadas, analizar en qué lugares son más fuertes los actores armados y catalogar las normas vigentes dictadas en la materia, su viabilidad, pertinencia y eficacia, para así, poder brindar una atención adecuada que garantice el goce efectivo de los derechos y la no repetición de los daños.

Respecto de los mecanismos no judiciales a los que se hace referencia en el presente capítulo, es preciso tener en cuenta que estos han sido implementados en el marco de la justicia transicional para atender justamente este tipo de problemas, con miras a obtener resultados más efectivos y atender el problema en una fase más temprana, y por supuesto, siempre ajustados a las normas que tienen como fin garantizar los derechos de las víctimas; en la mayoría de los casos se han creado de manera transitoria, circunstancia que juega un papel de incertidumbre y puede resultar insuficiente para atender el problema del desplazamiento.

Así, por ejemplo, en el Informe de la Comisión de la Verdad³⁹, se enrostró el sentir de las víctimas respecto de la vulneración de sus derechos, sin que mínimamente se sintieran atendidos. Al respecto se invocó que: “Las esperanzas depositadas en las normas que reconocen, garantizan y protegen los derechos de las víctimas se frustran cuando se da un frecuente incumplimiento o dilatación de las respuestas y por las diferentes barreras que se imponen en la búsqueda de la atención y rehabilitación. Por ejemplo, la falta de continuidad en la atención psicosocial, la ausencia de un enfoque centrado en el fortalecimiento personal o colectivo o las limitaciones en el acceso a las medidas de reparación muestran la necesidad de una política de reconstrucción que englobe un conjunto de medidas y no solo respuestas puntuales a necesidades inmediatas”.

Por lo tanto, las garantías que deben estar dadas por el Estado para proteger los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos de los desplazados, deben estar dadas de forma efectiva, oportuna y permanente, ya que, sin la generación de las condiciones mínimas no es posible hablar del cumplimiento de esta obligación.

En relación con la obligación de protección, el Estado debe velar por el cumplimiento de las normas y los mecanismos creados para salvaguardar los derechos humanos, evaluando de manera periódica si cumplen con el objetivo para el cual fueron creadas o que se adelanten las medidas necesarias y oportunas que atiendan los vacíos y dificultades, punto en el cual juegan un papel importante las instituciones

³⁹ Comisión de la Verdad, *Informe Final. Hay futuro si hay verdad. Hallazgos y Recomendaciones*, 2022. [En línea] disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad> [consultado el 6 de julio de 2022].

nacionales que tienen el deber de ejecutar los mecanismos estatales, sean estos de carácter administrativo⁴⁰ o judicial.

En este contexto, la aludida obligación de protección significa también que el Estado debe investigar las violaciones de los derechos humanos, para garantizar el derecho a la justicia y no propiciar la impunidad. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que:

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.⁴¹

El hecho de que los derechos humanos se encuentren dentro de las obligaciones del Estado y hagan parte del derecho positivo, su garantía deja de ser una simple aspiración y se convierte en un derecho exigible.

Finalmente, en lo que respecta a la obligación de cumplimiento o satisfacción se deberá mantener el orden público en todo el territorio colombiano y restaurar la confianza frente a las instituciones, porque solo así es posible pensar en garantizar la no repetición. Sobre este punto, la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado ha advertido que una de las principales limitaciones a las que se enfrentan los desplazados es la insuficiente intervención del Estado en la adopción de medidas preventivas, como por ejemplo, el mejoramiento del sistema de registro para la protección de tierras, el mejoramiento de sistemas de información de bienes rurales y la restitución de inmuebles o la reubicación de las personas quienes se han visto obligadas a desplazarse.

Para Barbosa “la garantía de no repetición se cumple en la medida en que se acate el acuerdo en su totalidad. Es decir, que los capítulos de la reforma rural integral, participación política, la solución al problema de las drogas, el respeto de las víctimas, el fin del conflicto, el respeto a los derechos civiles y políticos y, en la medida de lo posible, los derechos económicos, sociales y culturales”⁴². Lo anterior, porque no se puede olvidar que en la actualidad es necesario actuar acorde con los planteamientos y avances obtenidos en el Acuerdo Final (2016) y con base

⁴⁰ Como la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras – URT- y la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas – UARIV-.

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Op. Cit., p, 37.

⁴² Barbosa, F, *¿justicia transicional o impunidad? La encrucijada de la paz en Colombia*, Bogotá, Ediciones B Colombia, 2017, 261.

en el camino ya recorrido, se requiere fortalecer los puntos que han generado mayor dificultad para su cumplimiento y el acercamiento hacia el fin del conflicto armado como fuente de las más grandes violaciones de derechos.

En este orden de ideas, siendo los mecanismos judiciales y administrativos los que miden el cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado, como garante de toda la gama de derechos y libertades frente a las víctimas de desplazamiento, estos deben cumplir con unos pilares mínimos; deben ser legítimos, accesibles, equitativos y públicos, lo contrario significa no cumplir con su deber y revictimizaría a los afectados incrementando el daño ya ocasionado.

Para el cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado en la materia y ante la inobservancia de estas, la Corte Constitucional intervino declarando el Estado de cosas inconstitucional, pues a pesar de que el desplazamiento había sido analizado en distintas sentencias de tutela proferidas de forma individual que exigían el cumplimiento de algunas obligaciones por parte del Estado, estas eran insuficientes, ya que la realidad se imponía e iba más allá de cumplir con las disposiciones vigentes y se requería de medidas conducentes y mecanismos eficientes, coherentes con los propósitos del Estado Social de Derecho.

B. Estado de cosas inconstitucional

El Estado de cosas inconstitucional es un concepto creado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional a través de la sentencia SU 599 de 1997, para atender aquellos casos donde se vulneraban en gran proporción los derechos fundamentales, que afectaban a un grupo significativo de personas y que su atención involucraba la omisión de varias instituciones públicas. Derechos que han sido reclamados en el ejercicio de varias acciones de tutela y que no han tendido una respuesta efectiva por parte de las entidades encargadas, lo que impedía el goce efectivo y real de los derechos.

El Estado de cosas inconstitucional está cimentado en la legislación, en decisiones - principalmente - constitucionales y principios rectores, es una figura legítimamente reconocida y que le permite a la máxima autoridad constitucional ir más allá de la realidad y atacar o intervenir en el problema desde diferentes ángulos, involucrando soluciones más efectivas y una atención más enfocada hacia los desplazados.

En este mismo sentido, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁴³, describió el Estado de cosas inconstitucional como una evolución de la acción de tutela que va más allá de una manifestación judicial, con inclinación a

⁴³ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Participaz. *Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) – Sentencia T-025*, Capítulo 6, [En línea] disponible en: <https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/975/Capitulo%2006.pdf?sequence=10&isAllowed=y> [consultado el 26 de junio de 2022].

generar respuestas más radicales y atender de manera más transformadora las violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos humanos, así:

En esencia, el ECI responde a problemas estructuralmente políticos, donde la Corte se mueve en la idea de que, la principal función de un Estado social y democrático de derecho, es el control del poder para el cabal cumplimiento de la Constitución. Como se trata de enfrentar una falla generalizada del Estado, materializada en la ausencia o ineficacia de las políticas públicas para adecuarse a los postulados de la Carta Política, la Corte debe actuar so pena de permitir la inobservancia de la Constitución por la acción, la omisión o la inoperancia de los gobiernos, en la protección efectiva de los derechos humanos.

En el caso de los desplazados, a pesar de haber sido declarado el Estado de cosas inconstitucional en el año 2004 a través de la sentencia T 025, es decir, hace 18 años, y si bien, como se dijo anteriormente, dio un giro importante en favor de las víctimas a quienes se les vulnera sus derechos fundamentales de manera masiva, prolongada y reiterada, esa declaración aún se mantiene vigente, lo que se traduce en la ausencia del Estado para atender sus derechos fundamentales.

Dicho esto, en los términos de Cortés⁴⁴, el Estado de cosas inconstitucional tiene como objeto que tanto las autoridades nacionales como las territoriales presten un buen servicio a la población y reajusten su actuación de acuerdo con los compromisos adquiridos por los mandatos constitucionales y legales, con el propósito de que se proteja el goce efectivo de los derechos fundamentales.

Para la Defensoría del Pueblo “La declaración del estado de cosas inconstitucional se produce cuando derechos y obligaciones reconocidos en la Constitución Política, son desconocidos por la acción u omisión del Estado ante un grupo poblacional significativo. En este contexto, la población desplazada es sujeto víctima de un delito de lesa humanidad, y como tal es sujeto de una atención del Estado, en la medida en que se reconoce que la situación del desplazamiento es consecuencia de la omisión del Estado de su deber de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales”⁴⁵. A modo de conclusión, señaló que la atención de las entidades del gobierno y de la Corte Constitucional se han concentrado en la planeación y diseño de estrategias de atención, descuidando la cesación del

⁴⁴Cortés, S, *El desplazamiento forzado en Colombia: un estado de cosas inconstitucional vigente*, Bogotá, Ediciones USTA, 2018, 26.

⁴⁵ Defensoría del Pueblo de Colombia, Informe de seguimiento a la sentencia T- 025 y Autos 218 y 266, 2014, [En línea] disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/815/Informe-de-seguimiento-a-la-sentencia-T-025-y-Autos-218-y-266-Sentencia-T--025-y-Autos-218-y-266-Informes-defensoriales--Desplazados.htm> [consultado el 1 de mayo de 2022].

desplazamiento y la garantía de protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

En la referida sentencia, la Corte con fundamento en las obligaciones constitucionales que le asisten al Estado, dispuso con carácter urgente tres órdenes principales, a saber: la creación de un plan de acción para superar el estado de cosas inconstitucional ante la ausencia de políticas públicas sobre desplazamiento, la realización de todos los esfuerzos posibles para conseguir el presupuesto requerido para atender a los desplazados y la garantía del goce efectivo de los derechos básicos de la población desplazada.

En este caso, la Corte de manera casi excepcional, mantuvo su jurisdicción para hacer seguimiento a las órdenes impartidas y verificar que el estado de cosas inconstitucional sea superado, tan es así que, a enero de 2022, se han expedido 551 Autos de seguimiento, en los que se ha atribuido obligaciones a entidades estatales de acuerdo a sus competencias, solicitado informes de cumplimiento, impulsado y ordenado la creación de políticas públicas con fundamento en los criterios de enfoque diferencial para la atención de las víctimas, incluyendo su participación en algunas de las políticas desarrolladas.

Sin duda, a partir de esta sentencia se visibilizó la magnitud del problema del desplazamiento y se coaccionó al Estado para que atendiera a la población afectada en sus derechos, hasta el punto de que es gracias a las ordenes impartidas y seguimiento realizado que hoy en día existen políticas públicas, instituciones, normas y mecanismos diseñados especialmente para su protección y desarrollo.

Sin embargo, al respecto surge la pregunta de ¿por qué ha sido imposible superar el estado de cosas inconstitucional decretado frente al desplazamiento forzado, pese al tiempo transcurrido desde que se profirió la Sentencia T 025 de 2004? La respuesta es difícil de estructurar, toda vez que, si bien no se desconocen los avances realizados, a la fecha no existe una respuesta y una solución definitiva de las condiciones que dieron lugar a su declaratoria, derivada de la inoperancia y falta de control Estatal frente a esta población.

A partir de las diferentes evaluaciones efectuadas respecto de los avances, estancamientos o retrocesos en la implementación de la política pública de atención integral, cuando se cumplieron 10 años desde la expedición de la referida sentencia, la Corte Constitucional⁴⁶ concluyó que los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en torno al reajuste o reformulación en la política pública de ayuda humanitaria, registro y caracterización, salud, educación, vivienda, tierras, verdad, justicia y reparación y participación han dado resultado, aunque no se ha alcanzado el máximo despliegue de los mecanismos consagrados en dichos temas, se

⁴⁶Corte Constitucional, *Proceso de seguimiento 10 años*, [En línea], Bogotá, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.pdf>. [consultado el 1 de mayo de 2022].

reconoce que con la expedición de la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y los Decretos étnicos, se ha establecido un marco dirigido a articular los esfuerzos institucionales con el fin de mitigar los efectos nefastos que produce el desplazamiento forzado en las víctimas.

No obstante, también puso de presente que, componentes como la prevención y protección, retorno y reubicación, generación de ingresos y el enfoque diferencial transversal 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. Pese a que se pueden relacionar diversas acciones enfocadas en acoger los lineamientos dados por esta corporación en sede de seguimiento a la sentencia, lo cierto es que aún no es posible mostrar resultados palpables que permitan, en el corto y mediano plazo, constatar que el estado de cosas inconstitucional, en estos aspectos puntuales, se encuentra en vías de ser superado.

Así entonces, es claro que los esfuerzos realizados para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas y la coordinación institucional para atender a la población desplazada, aún sigue siendo un reto para el Estado, ya que, los resultados obtenidos no han sido totalmente satisfactorios y, además, ha surgido un incremento considerable del conflicto armado interno⁴⁷ en los últimos años que no se puede desconocer, por lo que es se puede concluir que el Estado está en mora de replantear los mecanismos y normas a través de las cuales ha dispuesto la atención de los sujetos de especial protección de manera eficiente y permanente, garantizando sus derechos fundamentales, y con ellos, los derechos económicos, sociales y culturales.

III. Responsabilidad del Estado frente a las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia

Determinados en los capítulos anteriores los derechos de las víctimas de desplazamiento y las obligaciones que le asisten al Estado frente a ellas, el primer cuestionamiento que surge es si, ¿El Estado es responsable por el incumplimiento de sus obligaciones y los daños ocasionados por acción u omisión, en los casos de desplazamiento forzado?

En la actualidad, el principal fundamento jurídico para atribuir la responsabilidad del Estado dentro de la legislación interna está consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, que elevó a rango constitucional el principio general de la responsabilidad patrimonial del Estado por daño antijurídico, siendo este un

⁴⁷El Tiempo [En línea], disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/desplazamiento-forzado-mas-de-4-000-victimas-en-enero-de-2022-651887>. [consultado el 25 de abril de 2022].

referente fundamental a partir del cual se empezaron a desarrollar lineamientos más acertados en la materia.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y la responsabilidad un componente indispensable de este, cuyo fin es el sometimiento judicial en aquellos casos en donde se ve obligado a responder patrimonialmente por los daños que llegare a ocasionar, es preciso tener en cuenta que bajo este componente “social” la reparación no se limita a ser un elemento en el régimen de responsabilidad, sino también una herramienta para reconstruir el tejido social⁴⁸. En

consonancia Santofimio⁴⁹, expuso:

El régimen de responsabilidad del Estado se configura constitucional y convencionalmente para proteger no solo los intereses de los administrados que padecen o sufren un daño antijurídico imputable al Estado, sino para procurar que la responsabilidad como régimen en el que se despliega la acción pueda tener un efecto preventivo. En otras palabras: el régimen de responsabilidad del Estado no se puede convertir en un instrumento de corrección de los defectos, deficiencias y debilidades de la administración pública, sino en herramientas para propender la protección eficaz de los derechos e intereses de los administrados y a la optimización del servicio o actividad administrativa en toda su extensión.

Al respecto, debe decirse que, en principio, a quien le corresponde atribuir jurídicamente la responsabilidad del Estado es a los jueces de la república y de modo privativo a los de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que en desarrollo de su función judicial y en el marco de sus competencias, tiene el deber de analizar si existe algún tipo de responsabilidad.

A lo largo del documento, hemos planteado algunas reflexiones respecto de los derechos vulnerados a la población desplazada e indicado que, pese a existir algunas normas de carácter transitorio y políticas públicas creadas para atender su situación actual, estas no han sido suficientes, por lo que en este punto de la discusión surge como primer interrogante si es posible atribuir responsabilidad por inactividad administrativa en ese aspecto; sin embargo, revisando la jurisprudencia y la doctrina, no se advierte que existan siquiera demandas interpuestas sobre este

⁴⁸“Así las cosas, la reparación de las víctimas no se limita a ser un elemento más de consideración del juez administrativo en el régimen de responsabilidad del Estado, sino que es una poderosa herramienta con la que puede aportarse para la reconstrucción del tejido social, para la reconciliación de los ciudadanos, para allanar la verdad, la justicia y la reparación plena y para construir los escenarios de eficacia de los derechos que convencional y constitucionalmente toda persona tiene garantizados, si lo que se quiere es responder a la cláusula de Estado democrático y social de derecho”. Santofimio, J, *et al*, *La protección de los derechos frente al poder de la administración*. Bogotá, Temis S.A., 2014, 493.

⁴⁹ *Ibid.*, 494.

tema, a pesar de que en la actualidad existan obligaciones concretas derivadas, por ejemplo, de la sentencia T 025 de 2004.

Lo anterior fue analizado por López⁵⁰ quien afirmó que, aunque se tuviera avances parciales de las entidades en virtud de la referida sentencia, cuando no se logra el goce efectivo de los derechos, dichos avances resultarían insuficientes y en consecuencia podría hipotéticamente hablarse de una omisión; sin embargo, en la realidad, no se puede desconocer otro tipo de factores que influyen para su concreción, sin que ello signifique justificar el incumplimiento de las obligaciones, que por sí solas se convierten en exigencias de resultados concretos, cuando existan las herramientas necesarias para hacerlo.

En el marco de lo descrito, la responsabilidad patrimonial del Estado, se reduce en principio a aquellos casos donde existe un daño causado por una acción u omisión del Estado, en caso de demostrarse una falla o falta en la prestación del servicio o, excepcionalmente, cuando se genere un daño especial y un riesgo excepcional, en los términos que se explicaran más adelante. Lo demás quedará relegado quizá a una reparación administrativa, aunque esta muchas veces no lleve a una reparación integral del daño, de ahí la necesidad de coordinar los mecanismos administrativos y judiciales.

Así las cosas, es claro que en el sistema jurídico colombiano, la función de la responsabilidad extracontractual del Estado se circunscribe a reparar los daños causados a la víctima y no a buscar un culpable para sancionarlo, siendo este uno de los elementos de la responsabilidad que consiste en el detrimento patrimonial que sufre una persona producto de acciones lícitas o ilícitas de la administración⁵¹,

⁵⁰“(…) aquellas actividades que no conduzcan a la realización del resultado podrán considerarse omisiones. A pesar de la eventual facilidad con que podría evidenciarse una falla del servicio ante la violación de algunos derechos de la PSD, aun no podemos hablar de una falla del servicio porque alcanzar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la PSD es una tarea que supera las fuerzas económicas e institucionales del Estado, al menos en el corto y mediano plazo. En últimas, no podríamos responsabilizarlo por fallas que en principio serían imposibles de evitar”. López, M, *Responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado*. Bogotá, Universidad del Rosario, 2015, 70.

⁵¹“La teoría de la responsabilidad del derecho público en la actualidad se deriva de todo tipo de actos, incluso de meros hechos originados en el actuar administrativo, y no solo de aquellos actos que han sido declarados ilegales, sino que también cabe un compromiso por los daños que provienen de la actuación lícita; por ello en la construcción dogmática del principio de responsabilidad de la administración, se ha propuesto como explicación doctrinal mayoritaria, la teoría del perjuicio antijurídico (...)”. Gil, E, *Tratado de responsabilidad extracontractual del Estado*, 8va edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 85.

quien no tiene por qué soportarlo⁵². El concepto que fue definido análogamente por De Cupis⁵³, como la aminoración o alteración de una situación favorable.

Además del daño, la responsabilidad está compuesta por dos elementos adicionales, en los cuales se debe determinar si la acción u omisión es imputable a la administración y si existe un nexo de causalidad entre esta y el daño. Gil Botero, respecto del criterio de imputación señaló:

Determinar quién es el obligado a reparar el daño hace referencia a la imputación objetiva, en la medida en que liga el resultado al sujeto, relación que no es necesariamente de adjudicación material y exige una previa capacidad o calidad para esa atribuibilidad. La imputación subjetiva concierne a los factores de atribución. Así la imputación puede entenderse como un juicio empírico valorativo; la imputabilidad deja de ser un supuesto referido a la acción y al daño para constituirse también en fundamento de la obligación, es decir, a qué título se impone la responsabilidad y allí encontraríamos los sistemas de atribución, subjetivos (dolo y culpa) y los objetivos⁵⁴.

En torno a los elementos de responsabilidad, especialmente frente al daño y a la imputación, Felipe Navia refirió que, “la responsabilidad del Estado, como la de los particulares, está montada sobre la noción de daño, a secas, que es de hecho; que, luego de establecida su existencia, será necesario fijar la autoría del mismo, probando la conexión entre la actividad o inactividad de la administración y el daño sufrido, relación de causa a efecto.”⁵⁵

Así entonces, teniendo claro que el daño es la causa de la reparación y que, respecto de las víctimas de desplazamiento la imputación debe ser analizada frente al Estado por ser el garante⁵⁶ de sus derechos, para dar cumplimiento a sus

⁵² Defensoría del Pueblo Colombia, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos humanos y derecho internacional humanitario*, volumen I, 2004, [En línea] disponible en: <file:///C:/Users/alexa/Downloads/manual%20calificacion%20de%20conductas%20volumen%20i.pdf> [consultado el 1 de mayo de 2022].

⁵³ De Cupis, A, *El daño*, 2ª ed., Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1975, 82.

⁵⁴GIL, op. cit. 23.

⁵⁵ Navia, F., *La responsabilidad extracontractual del Estado a la luz del artículo 90 de la Constitución Política*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, 231.

⁵⁶ “(...) En una grave violación a los derechos fundamentales, la conducta del garante que interviene activamente en la toma de una población, es similar a la de aquel que no presta la seguridad para que los habitantes queden en una absoluta indefensión. En virtud del principio de igualdad, cuando la acción y la omisión son estructural y axiológicamente idénticas, las consecuencias deben ser análogas: si la conducta activa es ajena al servicio, también deberá serlo el comportamiento omisivo. Un miembro de la fuerza pública puede ser garante cuando se presenten cualquiera de los dos fundamentos de la responsabilidad explicados: creación de riesgos para bienes jurídicos o surgimiento de deberes por la vinculación a una institución estatal. Las fuerzas militares tienen la obligación absoluta de impedir el desconocimiento del derecho internacional humanitario (restricción absoluta aun frente a los Estados de excepción según lo dispone el artículo 214 de la Constitución)

obligaciones, requerirá de un plan eficiente en temas de política pública para prevención del daño, atención y reparación integral, así como también de mecanismos judiciales que cumplan con la finalidad de individualizar y sancionar a los responsables y acabar con la impunidad⁵⁷.

En atención a los argumentos expuestos, el profesor Ramiro Pazos afirma que “La idea de los derechos humanos se estructura frente al Estado, o mejor contra él, y se convierte en un poder social negativo que establece límites invulnerables a la acción estatal bajo el entendido de que, si traspasa esos linderos elevados a canon jurídico, compromete su legitimidad y se convierte en tiranía”⁵⁸. Lo anterior, trasladado al tema de responsabilidad, significa que, si los agentes del Estado pese a conocer sus obligaciones, actúan con negligencia, omisión o propician factores de corrupción al interior de sus instituciones y en desarrollo de sus funciones, se estaría perdiendo su legitimidad y, en consecuencia, es responsable de restablecer los derechos de los afectados y reparar los daños causados.

En materia de responsabilidad patrimonial del Estado el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido como títulos de imputación: la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional, todos aplicables en materia de desplazamiento forzado, dependiendo de cada caso concreto y las circunstancias que lo ocasionaron.

La falla del servicio conocida como el título de imputación por excelencia, fue descrita por el profesor Henao como “la violación de un contenido obligacional a cargo de una persona pública”.⁵⁹ Lo anterior, porque el Estado a través de sus agentes es la principal fuente de derechos pero también de obligaciones, en virtud

y los derechos que, conforme a los tratados internacionales ratificados por Colombia, no pueden ser suspendidos durante tales Estados. Permitir que ocurran, sea porque activamente intervienen en ellas o porque omiten el deber estatal de proteger a los asociados en sus derechos, constituye una flagrante violación a la posición de garante de las condiciones mínimas y básicas de la organización social y, por lo mismo, nunca podrán considerarse como un acto relacionado con el servicio”. Corte Constitucional, Sentencia del 13 de noviembre de 2001, SU-1184, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.⁵⁷ “La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones”. Naciones Unidas, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*: Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, En línea] disponible en: <https://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>. [consultado el 25 de abril de 2022].

⁵⁸ Pazos, R, *El problema de la responsabilidad en las violaciones a los derechos humanos frente al derecho internacional*, Bogotá, Revista Universidad Nacional de Colombia, 1998, 152.

⁵⁹ Henao, J, *La noción de falla del servicio como violación de un contenido obligacional a cargo de una persona pública en el derecho colombiano y el derecho francés*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003,11.

de lo cual, deberá intervenir, controlar y vigilar las acciones que ellos desarrollen y también responder cuando por la falta en la prestación del servicio, o por la prestación tardía o irregular se cause un daño indemnizable a los afectados.

Por otro lado, se encuentran los títulos de imputación que, si bien no involucran una falla por parte del Estado, este deberá responder de manera excepcional, cuando ocurre un daño especial y un riesgo excepcional. El primero se fundamenta en el principio de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, en cuyo caso un administrado soporta individualmente una carga anormal y excepcional – distinta a la de los demás administrados -. El segundo, se configura cuando, surge un riesgo y este ocasiona un daño, sin que medie la culpa de la víctima⁶⁰.

En un análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado en diálogo con la Comisión de la Verdad, haciendo referencia al desplazamiento forzado se concluyó que los supuestos en los que se concreta la omisión o inactividad del Estado pueden sustentarse en la tesis de la posición de garante⁶¹, bajo dos modalidades: la primera, a través de la responsabilidad subjetiva de carácter general y, la segunda, por medio de la responsabilidad objetiva de forma excepcional.

En el referido texto, respecto de la responsabilidad subjetiva se dijo que “Se ha considerado que la responsabilidad del Estado en este tipo de eventos no surge de manera espontánea ni a título de una garantía omnímoda de los derechos de los asociados, sino que se configura, en general, como un tipo de responsabilidad subjetiva por omisión frente al incumplimiento de competencias en materia de protección y seguridad de riesgos extraordinarios que atentan contra la integridad física y la seguridad personal; se declara en la medida en que se acredite que el estado de amenaza extraordinario era conocido por las autoridades y existían posibilidades razonables de impedir su materialización, esto es, atendidas las posibilidades de preverlo y de evitarlo”⁶² y, de la responsabilidad objetiva que “Si bien la tesis general en materia de desplazamiento forzado es un régimen de responsabilidad subjetiva por la omisión de las autoridades públicas al no brindar una debida protección a una población amenazada por grupos violentos, situación previsible y resistibles, también en algunos casos se ha aplicado el régimen objetivo de responsabilidad con fundamento en el título de imputación del riesgo excepcional”⁶³.

⁶⁰ Echeverría, M, Molina, E, *Introducción a la responsabilidad del estado colombiano por la acción de las fuerzas militares*, Revista Saber, Ciencia y Libertad, 2011, 83.

⁶¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 3 de diciembre de 2015, radicación: 50001-23-31-000-2000-00148-01 (32.485). C.P. Olga Mérida Valle de La Hoz.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2017, radicación: 76001-23-31-000-2004-00075-01 (47.370). C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁶³Pazos, R, et al, *Verdades en convergencia*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2021, 152.

Igualmente se ha atribuido responsabilidad por daño especial cuando este sea producto de ataques terroristas o confrontaciones entre el Estado y los grupos ilegales⁶⁴. Según Enrique Gil: “En esa línea de pensamiento, la jurisprudencia está unificada en relación a que en eventos de esta naturaleza el fundamento de la responsabilidad se encuentra en la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, y en los principios de solidaridad y de equidad”⁶⁵.

De las providencias proferidas por Consejo de Estado en la materia, se advierte que, hasta antes del año 2020, en numerosos pronunciamientos esa Corporación había sido reiterada y garantista en proclamar que en aquellos casos derivados de delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, no era posible declarar la caducidad de la acción. No obstante, esa circunstancia cambió a partir de la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020⁶⁶, que, como si se necesitara de más obstáculos para acceder a la justicia y buscar el goce efectivo de los derechos, impuso una carga adicional, al equipararlos, sin distinción, a la regla general de caducidad que en reparación directa es de 2 años a partir de la ocurrencia del hecho, según lo dispuesto en el Decreto 01 de 1984 (artículo 136) y la Ley 1437 de 2011 (artículo 164).

La referida sentencia, de manera excepcional inaplica el término de caducidad de la pretensión de reparación directa cuando la demora en la presentación de la demanda se encuentre justificada por razones materiales, es decir que mientras existan “situaciones especiales” que impidan ejercer la reclamación de su derecho, el término de caducidad estará suspendido; sin embargo, una vez superadas dichas situaciones, empezarán a contarse los 2 años, como si el solo hecho del desplazamiento ya no fuera una situación especial.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia SU 312 de 2020, coadyuvó el fallo del Consejo de Estado y si bien, no unificó ninguna regla respecto del tema, en su *obiter dicta* replicó los mismos argumentos para justificar la negación al acceso a la justicia, cuando se trata de derechos que deben ser imprescriptibles, lo que

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de abril de 2012, radicación: 19001-23-31-000-1999-00815-01 (21.515). C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁶⁵ GIL, op. cit. 23.

⁶⁶ “En el primer evento -el penal- esta situación se predica de los autores y partícipes del delito, bajo la imprescriptibilidad de la acción y, en el segundo -en materia de responsabilidad patrimonial del Estado-, dicho supuesto versa sobre los particulares que ejerzan funciones administrativas y las entidades que estén llamadas a indemnizar los perjuicios causados, caso en el que se aplica el término de caducidad solo desde el momento en que el afectado tuvo la posibilidad de saber que resultaron implicadas en los hechos”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de enero de 2020, radicación: 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

conlleva a la pérdida de oportunidad para las víctimas de reclamarlos, desconociendo incluso la existencia de un daño continuado⁶⁷.

Ambas decisiones, en mi concepto desacertadas, transgreden los derechos de acceso a la administración de justicia y reparación, partiendo de la base que las violaciones de derechos humanos están revestidas de imprescriptibilidad y, en consecuencia, su reclamación no puede estar supeditada a un término para la interposición de la acción o del medio de control respectivo, pues en ese caso se estaría prevaleciendo el derecho formal sobre el sustancial, siendo este último el que se debe priorizar para garantizar el goce efectivo de los derechos de los desfavorecidos.

De lo anterior, se puede concluir que los máximos órganos judiciales en lo contencioso administrativo y en lo constitucional han generado inseguridad jurídica frente a quienes pretenden obtener la reparación. Bajo esa perspectiva, es necesario y urgente que se retome el rumbo, pues lo contrario implicaría imponer una carga desproporcionada a las víctimas y desconocer las obligaciones que le asisten al Estado, premiando su actuar desfavorable e ir en retroceso de los avances que hasta el momento se habían logrado en la materia, que han sido el esfuerzo y trabajo de muchos años, tanto a nivel nacional como internacional.

Teniendo en cuenta que el Estado también ha adquirido obligaciones internacionales, este entrará a responder cuando la violación de los derechos humanos se encuentre contemplada en los pactos y convenciones a los cuales se ha acogido, no se logren garantías satisfactorias o se vulnere la independencia e imparcialidad, lo anterior, con el ánimo de lograr un acuerdo internacional y una protección más garantista respecto de los derechos universales, dentro de los cuales se encuentra el desplazamiento forzado, que requieren de atención e intervención internacional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando ha declarado la responsabilidad del Estado colombiano en temas relacionados con el desplazamiento forzado⁶⁸, se ha fundamentado en la falta de diligencia para evitar el daño y hacer respetar sus derechos como responsable de estos conforme a las disposiciones constitucionales, de ahí la necesidad de que el ordenamiento jurídico

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de septiembre de 2015, radicación: 20001-23-31-000-2004-01512-01 (35.574). C.P. Hernán Andrade Rincón; auto del 10 de febrero de 2016, radicación: 05001-23-33-000-2015-00934-01(AG). C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁶⁸Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacre de Santo Domingo vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C N°. 259, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C N°. 270.

esté alineado con el ordenamiento internacional para lograr el tan anhelado goce efectivo de los derechos de las víctimas y de sus libertades.

Para concluir, debe tenerse en cuenta que la responsabilidad del Estado tiene un doble rol, por un lado, está la obligación de garantía que debe ejecutar frente a los derechos humanos, para lo cual, es indispensable poner en funcionamiento todo su aparato para lograrlo y por otro, tiene el deber de velar por que en desarrollo de estas actuaciones se hagan bajo los parámetros legales y constitucionales que no generen acciones u omisiones que deban ser reparadas.

En este orden de ideas, la responsabilidad del Estado se verá comprometida cuando no se logre garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, sin embargo, en la actualidad, el gran reto de todos será cuestionar la indiferencia del juez contencioso administrativo e incluso el mismo juez constitucional en la materia, para que así la víctima no sufra también un apartamiento judicial por parte de quien por el contrario tiene la obligación de garantizar y hacer cumplir sus derechos.

Conclusiones

A manera de conclusión es preciso resaltar que sobre el problema actual, progresivo y permanente de los desplazados en Colombia, el Estado es el obligado de garantizar y respetar sus derechos y libertades; sin embargo, pese a existir mecanismos judiciales y administrativos creados para su protección, la realidad es que estos no son efectivos, ya que, las víctimas en la mayoría de los casos, no conocen la verdad de los hechos, no hay justicia de sus victimarios, no son reparadas integralmente en sus derechos y, mucho menos, se les ha garantizado la no repetición.

Pese a existir una larga trayectoria del conflicto armado, pareciera que este está lejos de llegar a su fin y por el contrario las situaciones que generan el desplazamiento se prolongan de manera indefinida, ya que no hay un panorama claro frente de intervención por parte del Estado, con medidas eficientes para su atención y la reclamación de sus derechos como sujetos de “especial protección”; calificativo que pareciera ser una utopía restrictiva y condicionada, ya que en la realidad, esta población desplazada no recibe un trato especial y, por el contrario se encuentra en el blanco de ataques y constantemente es sometida al olvido.

Por lo anterior, resulta necesario que se dé una mirada al contexto para situarnos en una realidad más cercana a la víctima, donde se reconozca y prevea las situaciones en las que se requiere la participación activa del Estado, que cumpla como mínimo con la atención oportuna, dignificante, participativa, competente y especializada, teniendo en cuenta las características especial de cada persona como la identidad, genero, grupo étnico, edad, situación de discapacidad y lo que sea necesario para responder a una reparación integral, acompañada de verdad y justicia.

El ordenamiento jurídico colombiano prevé una cláusula general de responsabilidad – artículo 90 de la Constitución Política – la cual, recae en el Estado cuando incurre en la causación de un daño antijurídico derivado de una acción u omisión por parte de quien lo representa y esta le resulta imputable. En ese sentido, es el único y directo responsable de verificar que, de acuerdo con la descentralización de sus obligaciones, se cumpla con las cargas impuestas y se cree los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de la población desplazada.

En relación con la aplicación de la citada norma el daño susceptible de reparación por parte del Estado en hechos derivados del desplazamiento forzado varía dependiendo de la materia, ya que su actuar se desarrolla a través de sus agentes o instituciones y, por lo tanto, siempre que se violen los derechos de una persona desplazada y se cause un daño antijurídico que no estaba en el deber de soportar, debería declararse su responsabilidad, sin ir más allá de establecer que este le resulte imputable y exista un nexo causal entre ambos.

En el marco de lo descrito, le corresponde al Estado eliminar cualquier tipo de obstáculo que impida el goce efectivo de los derechos de las víctimas, en aplicación de las normas de naturaleza positiva y las acciones judiciales atendidas por los órganos judiciales, quienes son los encargados de determinar una eventual responsabilidad y, si al respecto se crearan factores exógenos y requisitos adicionales que impidieran obtener como resultado dicha responsabilidad del autor del daño y la consecuente reparación de la víctima, se estaría incumpliendo con la obligación principal del Estado que es salvaguardar a todas las personas en sus derechos y libertades.

En esa medida, los órganos judiciales de lo contencioso administrativo, encargados de dirimir las controversias derivadas de las entidades públicas que vean comprometida su responsabilidad por alguno de los supuestos antes mencionados, no pueden convertirse en un obstáculo para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada limitando el acceso a la justicia al declarar la caducidad del medio de control de reparación directa, condicionando su accesibilidad al término legal de 2 años que está pensando para situaciones que no se derivan de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra y/o delitos de lesa humanidad.

En esa línea, sin querer desconocer el importante papel que ha ejercido la Corte Constitucional frente a las víctimas de desplazamiento forzado, resulta contradictoria su posición disímil en los últimos pronunciamientos sobre la materia, pues, por un lado desde la expedición de la sentencia T 025 de 2004 la sala especial de seguimiento ha trabajado incansablemente para armonizar y perseguir la atención y reparación de las víctimas, pero por otro lado, totalmente contrario en desfavor de los derechos de los desplazados ha acompañado la posición mayoritaria del Consejo de Estado, en donde se cercena la posibilidad de acceder a la reparación judicial en los casos en que el Estado deba ser declarado responsable,

equiparando estos hechos a aquellos donde no están en juego derechos fundamentales.

Lo anterior, sin duda es un retroceso en los avances que hasta el momento se había logrado en la materia, pues de manera progresiva, si bien no como se quisiera, se había logrado visibilizar el problema del desplazamiento y aunque los mecanismos creados para su atención en el marco de la justicia transicional han sido de carácter transitorio y no han satisfecho todos los derechos afectados, como se indicó al inicio de este apartado, se podría decir que se acercaban un poco más a la realidad; contrario a la posición actual y unificada de las altas cortes, quienes sin hacer un juicio de ponderación entre los derechos afectados, terminará por declarar -como lo viene haciendo-, la caducidad en la mayoría de los casos, ya que, las víctimas de desplazamiento forzado fueron reconocidas por la ley a partir de hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985.

Bibliografía

Aponte, A, *Justicia transicional en Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, 89.

Barbosa, F, *¿justicia transicional o impunidad. La encrucijada de la paz en Colombia*, Bogotá, Ediciones B Colombia, 2017, 261.

Bernal, C, Barbosa, G, Ciro A, *Justicia Transicional: verdad y responsabilidad*, [en línea], vol. 4, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, disponible en: <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2122/epubreader/justicia-transicional-verdad-y-responsabilidad>. Pdf [consultado el 25 de abril de 2022].

Bolívar, A, Botero, A, Gutiérrez, L, *Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, 89.

Castellanos, E, *Justicia Transicional en Colombia. Formulación de propuestas desde un análisis comparado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008, 311.

Cortés, S, *El desplazamiento forzado en Colombia: un estado de cosas inconstitucional vigente*, Bogotá, Ediciones USTA, 2018, 26.

De Cupis, A, *El daño*, 2ª ed., Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1975, 82.

Echeverría, M, Molina, E, *Introducción a la responsabilidad del estado colombiano por la acción de las fuerzas militares*, Revista Saber, Ciencia y Libertad, 2011, 83.

Garay, L, *El reto, ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Instruir una política integral de verdad, justicia y reparación*, vol. 8, Bogotá, Corcas Editores, 2011, 122.

García, M, Torres, N, Revelo, J, Espinosa J Y Duarte, N, *Los territorios de la paz*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, 47.

Gil, E, *Tratado de responsabilidad extracontractual del Estado*, 8va edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 85.

González, A, Soto, J, Ramírez, O, Camargo, J, Lizcano, A, Delgado, J, Bolívar, A, Viana, A, *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, 2018, 9-10.

Henao, J, *La noción de falla del servicio como violación de un contenido obligatorio a cargo de una persona pública en el derecho colombiano y el derecho francés*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003,11

Kritz, N, ed, *Transitional Justice; How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, vol. 1, Washington, Institute of Peace Press, 1995, 21.

López, M, *Responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado*. Bogotá, Universidad del Rosario, 2015, 70.

Navia, F., *La responsabilidad extracontractual del Estado a la luz del artículo 90 de la Constitución Política*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, 231.

Parmentier, S, Umaña, C, *Sociology of transitional justice: global and comparative perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2020, 370.

Pazos, R, *El problema de la responsabilidad en las violaciones a los derechos humanos frente al derecho internacional*, Bogotá, Revista Universidad Nacional de Colombia, 1998, 152.

Pazos, R, et al, *Verdades en convergencia*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2021, 152.

Santofimio, J, et al, *La protección de los derechos frente al poder de la administración*. Bogotá, Temis S.A., 2014, 493.

Umaña, C, *Justicia Transicional e impunidad: una relación de ambivalencias y oposiciones*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, 220-221.

Umaña, C, *La Búsqueda de la Verdad: Laberintos, Ilusiones y Expectativas*, [en línea], Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020, disponible en: <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-busqueda-de-la-verdad-laberintos-ilusiones-y-expectativas-9789587902877.html>. Pdf [consultado el 25 de abril de 2022].

Uprimny, R, Sánchez, L, Sánchez, N, *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014, 102-103.

Uprimny, R, Sánchez, N, *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*, Bogotá, Revista Estudios Socio – jurídicos, 2010, 309.

Uprimny, R, Saffon, Mp, *Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia*, Bogotá, Anuario de Derechos Humanos, 2008, 171.

Villadiego, C, Lalinde, S, *Sistema de justicia territorial para la paz*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017, 15.

Normatividad Nacional

Ley 1448 de 2011

Ley 975 de 2005

Ley 387 de 1997

Normatividad Internacional

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Convención Americana de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Convenios de Ginebra.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, ACNUR.

Declaración de Viena de 1993.

Estatuto de los Refugiados en 1951.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Convención sobre los derechos del niño.

Jurisprudencia nacional

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de enero de 2020, radicación: 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2017, radicación: 76001-23-31-000-2004-00075-01 (47.370). C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 10 de febrero de 2016, radicación: 05001-23-33-000-2015-00934- 01(AG). C.P. Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de septiembre de 2015, radicación: 20001-23-31-000-2004-01512-01 (35.574). C.P. Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 3 de diciembre de 2015, radicación: 50001-23-31-000-2000-00148-01 (32.485). C.P. Olga Mélida Valle de La Hoz.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de abril de 2012, radicación: 19001-23-31-000-1999-00815-01 (21.515). C.P. Hernán Andrade Rincón.

Corte Constitucional, sentencia del 21 de enero 2021, SU-016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, sentencia del 14 de abril de 2021, SU-092, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional, sentencia del 1 de octubre de 2021, C-337, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Corte Constitucional, sentencia del 11 de diciembre de 2019, SU-599, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional, sentencia del 24 de abril de 2013, SU-254, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, sentencia del 19 de abril de 2013, T-239, M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, sentencia del 24 de abril de 2013, SU-254, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, sentencia del 13 de septiembre de 2012, C-715. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, sentencia del 4 de mayo de 2007, T-328, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional, sentencia del 5 de octubre de 2007, T-821, M.P. Catalina Botero Marino.

Corte Constitucional, sentencia del 26 de noviembre de 2007, T-1020, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional, sentencia del 18 de mayo de 2006, C-370, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional, sentencia del 22 de enero de 2004, T-025, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional, sentencia del 27 de marzo de 2003, T-268, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional, sentencia del 14 de febrero de 2002, T- 098, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional, Sentencia del 13 de noviembre de 2001, SU-1184, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional, sentencia del 6 de septiembre de 2001, T-958, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional, sentencia del 30 de agosto de 2000, SU-1150, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, sentencia del 11 de octubre de 1999, T-753, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, sentencia del 5 de mayo de 1997, T-227, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 29 de junio de 2010, radicación: 110016000253200680077.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 2 de diciembre de 2010, radicación: 110016000253200680281.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 29 de junio de 2011, radicación: 110016000253200782790.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 1 de diciembre de 2011, radicación: 110016000253200883194 y 110016000253200783070.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 7 de diciembre de 2011, radicación: 110016000253200681366.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 16 de diciembre de 2011, radicación: 110016000253200782701.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 31 de enero de 2012, radicación: 110016000253200680585.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia 30 de julio de 2012, radicación: 110016000253200682222.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 4 de septiembre de 2012, radicación: 110016000253200880786.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 30 agosto de 2013, radicación: 110016000253200680012.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 30 de octubre de 2013, radicación: 1100160002532006810099.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 6 de diciembre de 2013, radicación: 110016000253200782862 y 110016000253200680082.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 6 de diciembre de 2013, radicación: 110016000253200680531.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 29 de mayo de 2014, radicación: 110016000253200782855.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 1 de septiembre de 2014, radicación: 110012252000201400019.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 29 de septiembre de 2014, radicación: 110016000253200680450.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 31 de octubre de 2014., radicación: 11001600253200680008.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 20 de noviembre de 2014, radicación: 110012252000201400027.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 11 de diciembre de 2014, radicación: 110016000253200680014.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 16 de diciembre de 2014, radicación:110012252000201400058.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 24 de febrero de 2015, radicación: 110016000253200883612.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 10 de abril de 2015, radicación: 110012252000201300069.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 3 de julio de 2015, radicación: 110016000253200883167.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 31 de julio de 2015, radicación:110016000253200782791 y 110016000253200782716.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 29 de febrero de 2016, radicación: 110016000253201300146.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 15 de junio de 2016, radicación: 110016000253200680848.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 24 de junio de 2016, radicación: 110016000253200883174.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 27 de junio de 2016, radicación: 110016000253200680526, 110016000253200782873 y 110016000253200783036.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 11 de julio de 2016, radicación: 110016000253200680459.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 15 de julio de 2016, radicación: 110016000253200782794.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 25 de julio de 2016, radicación: 110016000253200783019.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 7 de diciembre de 2016, radicación:110016000253201400103.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 22 de marzo de 2017, radicación:110016000253200682984.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 23 de mayo de 2017, radicación: 110016000253200680536.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 11 de agosto de 2017, radicación: 110016000253201300311.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 22 de agosto de 2017, radicación: 110016000253201500337.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 19 de diciembre de 2018, radicación: 110012252000201400059.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 24 de marzo de 2020, radicación: 110016000253201500072.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 4 de febrero de 2021, radicación: 110012252000200680323, 110012252000200680078, 110012252000200782780, 110012252000200782843 y 110012252000200983824.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 8 de abril de 2021, radicación:110012252000201600552.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 21 de mayo de 2021, radicación: 110016000253201300144.

Tribunales internacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Serie C N°. 270.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacre de Santo Domingo vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia del 30 de noviembre de 2012. Serie C N°. 259.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Contreras y otros vs El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2011. Serie C N°.232.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y otros vs Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Serie C N°.75

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de Ituango vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio de 2006. Serie C N°.148.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C N°. 4, p. 35.

Sitios web

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Registro Único de Víctimas [En línea], Bogotá, disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. [consultado en enero de 2022].

Naciones Unidas, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*: Informe del Secretario General, S/2004/616, [En línea] disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/32/PDF/N0439532.pdf?OpenElement>. [consultado el 1 de mayo de 2022].

El Espectador [En línea], disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/el-desplazamiento-forzado-en-colombia-se-duplico-con-respecto-al-2020-defensoria/>. [consultado el 25 de abril de 2022].

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Registro Único de Víctimas [En línea], disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. [consultado el 5 enero de 2022].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Verdad, justicia y reparación*: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 2013, [En línea] disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf> [consultado el 1 de mayo de 2022].

Naciones Unidas, *Las obligaciones del Estado y de los particulares frente a los derechos humanos*, 2006, [En línea] disponible en: <https://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0680.pdf>. [consultado el 1 de mayo de 2022].

Defensoría del Pueblo de Colombia, Informe de seguimiento a la sentencia T- 025 y Autos 218 y 266, 2014, [En línea] disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/815/Informe-de-seguimiento-a-la-sentencia-T-025-y-Autos-218-y-266-Sentencia-T--025-y-Autos-218-y-266-Informes-defensoriales--Desplazados.htm> [consultado el 1 de mayo de 2022].

Corte Constitucional, *Proceso de seguimiento 10 años*, [En línea], Bogotá, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025->

04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.pdf. [consultado el 1 de mayo de 2022].

El Tiempo [En línea], disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/desplazamiento-forzado-mas-de-4-000-victimas-en-enero-de-2022-651887>. [consultado el 25 de abril de 2022].

Defensoría del Pueblo Colombia, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual de calificación de conductas violatorias. Derechos humanos y derecho internacional humanitario*, volumen I, 2004, [En línea] disponible en: <file:///C:/Users/alexa/Downloads/manual%20calificacion%20de%20conductas%20volumen%20i.pdf> [consultado el 1 de mayo de 2022].

Naciones Unidas, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*: Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, [En línea] disponible en: <https://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>. [consultado el 25 de abril de 2022].

Rama Judicial [En línea], disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/sala-de-justicia-y-paz-tribunal-superior-de-bogota/decisiones-de-la-sala>. [consultado el 29 de mayo de 2022].

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Participaz. *Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) – Sentencia T-025*, Capítulo 6, [En línea] disponible en: <https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/975/Capitulo%2006.pdf?sequence=10&isAllowed=y> [consultado el 26 de junio de 2022].

Comisión de la Verdad, *Informe Final. Hay futuro si hay verdad. Hallazgos y Recomendaciones*, 2022. [En línea] disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad> [consultado el 6 de julio de 2022].