Comisión Colombiana de Juristas
Organización no gubernamental con estatus consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)

Informe sobre el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado

Bogotá, septiembre de 2010

Calle 72 # 12 – 65 piso 7 | www.coljuristas.org | info@coljuristas.org | teléfono: (+571) 376 8200 | fax: (+571) 376 8230 | Bogotá, Colombia

Tabla de Contenido

Introducción.

1. El derecho de acceso a la justicia y sus correlativos a la verdad, a la reparación y a la no repetición.

1.1 El reconocimiento legal del derecho a la justicia.

1.2 Los Principios Internacionales sobre Lucha contra la Impunidad señalan las obligaciones estatales relativas al derecho a la justicia.

1.3 Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos reconocen los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación.

1.4 La jurisprudencia ha desarrollado el contenido de la responsabilidad del Estado frente a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

2. La ausencia de garantías para el acceso a la justicia contribuye a la persistencia del estado de cosas inconstitucional con respecto a los derechos humanos de las víctimas de desplazamiento forzado

2.1 El balance de la Corte Constitucional, evidencia la ausencia de garantías para el goce de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

2.2 La Corte Constitucional ha emitido órdenes directamente relacionadas con el derecho de las víctimas del desplazamiento forzado.

3. Los avances para garantizar el acceso de las personas desplazadas a la administración de justicia son escasos y lentos

3.1 La Fiscalía General de la Nación no ha avanzado en las investigaciones por el delito de desplazamiento forzado.

3.2. Lentos avances en el intercambio de información entre la Fiscalía y el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-.

3.3 Un escaso porcentaje de los procesos penales por el delito de desplazamiento forzado concluyen en sentencia.

3.4 La rama judicial no dispone de información integrada y coherente acerca de los procesos penales por el delito de desplazamiento.

3.5 No existen garantías para acceder al sistema judicial mediante un recurso efectivo.

3.6 El acceso formal al sistema judicial no garantiza a las víctimas la obtención de una decisión de fondo sobre el delito de desplazamiento forzado.

3.7 Los avances en la investigación de los casos de violencia sexual contra las mujeres en situación de desplazamiento son escasos

4. Conclusiones.

5. Recomendaciones.

Informe sobre derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado

Introducción

La Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- realiza labores de seguimiento a la situación del desplazamiento forzado en Colombia y los derechos de la población desplazada. En dicho marco de trabajo, la CCJ ha seguido el proceso de la sentencia T-025 de 2004, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* con relación a las condiciones de vida de las víctimas del desplazamiento y decidió adoptar los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, la Corte dispuso que tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, deben adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.

En la sentencia T-025, la Corte emitió órdenes de ejecución simple, dirigidas a responder las peticiones concretas de los accionantes en dicha acción de tutela, y órdenes complejas, que involucran a varias autoridades y requieren acciones coordinadas.

Las órdenes de ejecución compleja de la sentencia T-025 están relacionadas con el *estado de cosas inconstitucional* y, por lo tanto, están dirigidas a garantizar los derechos de población desplazada en su conjunto, independientemente de que haya o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos. Las órdenes de este tipo tienen la finalidad que las entidades encargadas de asistir a la población desplazada establezcan, dentro de la órbita de sus competencias, las medidas correctivas necesarias para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a dicha población

La Corte Constitucional ha proferido, además de la citada sentencia de tutela, numerosos autos de seguimiento respecto de las medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucional, así como para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. En enero de 2009, a través del auto 008 de 2009 relativo a la *persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004*, la Corte evaluó, entre otros aspectos, el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y los respectivos correctivos.

Con respecto a los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición, el auto 008 de 2009 advierte que persiste una altísima impunidad frente al delito de desplazamiento forzado, que los esfuerzos son incipientes y que se mantienen importantes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la

materia, pero que las autoridades competentes no han desarrollado ninguna estrategia para solucionarlos.

El presente informe tiene la finalidad de analizar el derecho a la justicia de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, en el marco del seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 y del auto 008 de 2009. El contexto del análisis es la situación de conflicto armado interno y violencia sociopolítica, en la que el fenómeno de la impunidad es estructural, puesto que se presenta a gran escala y en forma continuada. La impunidad generalizada se explica por aspectos relacionados con el sistema penal vigente y la legislación en materia de desplazamiento forzado, que hasta ahora han resultado inefectivos para sancionar dicho delito.

En el contexto descrito, el Estado no ha otorgado la prioridad que merecen los derechos de las víctimas. Aún cuando las propias víctimas han llamado la atención de la sociedad y del Estado sobre su situación y los riesgos que enfrentan, las violaciones a sus derechos se perpetúan sin que el Estado haya mostrado la voluntad política requerida para cumplir con sus obligaciones de garantía y protección. Por tanto, las víctimas siguen expuestas a la repetición de los hechos y expectantes de obtener justicia, verdad y reparación.

Para la superación de la impunidad, es necesario adoptar una perspectiva amplia del concepto de justicia, basada en los derechos humanos, en particular en los instrumentos de protección a los derechos de las víctimas, para que la prioridad sea el reestablecimiento de los derechos vulnerados, el resarcimiento del daño y el conocimiento de la verdad, honrando a las víctimas y a la justicia.

La sección inicial del informe trata del derecho a la justicia y sus correlativos, -los derechos de las víctimas a conocer la verdad sobre los hechos, a obtener una reparación integral y a que se les garantice que no volverán a sufrir violaciones masivas a sus derechos-, tal como se encuentran reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, lo mismo que en la jurisprudencia nacional. La segunda sección aborda la ausencia de garantías para el acceso de las víctimas a la justicia, que forma parte del Estado de cosas inconstitucional con relación a los derechos de la población desplazada, declarado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, el balance hecho por la Corte Constitucional en relación con la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y las órdenes dadas por ella en el auto 008 de 2009, enfocados a conseguir la protección de estos derechos. La tercera sección analiza el estado de cumplimiento de las órdenes de la Corte en lo que se refiere a la investigación y juzgamiento del delito de desplazamiento forzado, la ausencia de mecanismos judiciales efectivos y la ausencia de pronunciamientos de fondo que den a las víctimas la posibilidad de conocer la verdad y conocer la justicia. La tercera sección del informe también se ocupa del estado de cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional relacionadas con el derecho a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. En sus secciones finales, el informe presenta las conclusiones del análisis y las respectivas recomendaciones.

1. El derecho de acceso a la justicia y sus correlativos a la verdad, a la reparación y a la no repetición.

El derecho de acceso a la justicia posee rango constitucional,[1] fundamental[2] de aplicación inmediata[3] y por lo tanto es amparable por medio de la acción de tutela. La Corte Constitucional ha señalado que este derecho fundamental es a su vez, parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso[4].

El derecho de acceso a la justicia ostenta al menos dos dimensiones: una de rango formal y otra de rango material[5]. La dimensión formal del derecho implica no solamente su reconocimiento y estipulación en instrumentos legales y la enunciación de recursos que posibilitan su ejercicio, sino también se asuman por parte del Estado las obligaciones correlativas correspondientes para que sea posible la eficacia del derecho. En la dimensión material del derecho, se busca lograr justicia, es decir, llegar a un *veredicto* como mecanismo de terminación normal del proceso, es decir, *"obtener una sentencia justa"*[6].

La garantía del derecho de acceder a la justicia es una obligación principal en los Estados democráticos actuales y, aún más en un Estado Social de Derecho, como se proclama Colombia. El incumplimiento de dicha obligación derivará necesariamente en la impunidad. Cuando el Estado es incapaz de proteger los derechos de las personas, es su responsabilidad garantizar que los ciudadanos puedan acudir ante las autoridades para reclamar el respeto de los mismos y condiciones de garantía. Si no lo hace, el Estado incurre en un segundo incumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Integrados al derecho de acceder a la justicia, están los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, de los que son titulares las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. La satisfacción de los derechos de las víctimas depende de la posibilidad de acceder a la justicia, pues en el marco de los procesos judiciales debe garantizarse el conocimiento de los hechos, la sanción de los responsables y la reparación integral de las víctimas. Para que esto sea posible es indispensable que las normas que rigen los procesos judiciales establezcan condiciones realizables para garantizar la participación de las víctimas, el conocimiento público del proceso y las demás garantías del debido proceso establecidas en el ordenamiento jurídico nacional como en los instrumentos internacionales sobre la materia.

---

[1] El Artículo 229 de la Constitución Política estable que *"[s]e garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado"*.
[2] Sentencia T-006 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
[3] Sentencia C- 1177 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.
[4] *Ibídem*.
[5] Sergio García Ramírez, "El acceso de la víctima a la jurisdicción internacional sobre derechos humanos", en "El acceso a la justicia: entre el derecho formal y el derecho alternativo", ILSA, Bogotá 2006.
[6] *Ibídem*, pág. 15.

a. Las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a conocer la verdad

El derecho a la verdad se define como el derecho a conocer todos los hechos que rodearon la comisión del delito, las personas que participaron, el lugar donde ocurrieron y toda la información fáctica que sea posible. Este derecho a la verdad tiene, al igual que el derecho a acceder a la justicia, varias dimensiones: de un lado está la dimensión individual, ya que la víctima y sus familiares, tienen derecho a conocer la totalidad de las circunstancias que rodearon los hechos de la violación, el por qué fueron cometidos y quiénes participaron. El derecho a la verdad, en su dimensión colectiva, implica que la comunidad a la que pertenece la víctima y la sociedad en general también tienen derecho a conocer qué ocurrió.

El conocimiento de la verdad es indispensable puesto que su denegación o restricción propicia la vulneración de otros derechos de la víctima, tales como el derecho al buen nombre y a la honra, ya que en no pocas ocasiones las violaciones generalmente han pretendido ser defendidas por los victimarios con hipótesis falsas sobre supuestos nexos o pertenencia a grupos armados y todo tipo de señalamientos injustificados contra las víctimas, que a los ojos de la colectividad podrían explicar la comisión del delito, lo que conlleva a que, en el imaginario social, la violencia sociopolítica se justifique y perdure la legitimación de las violaciones.

En los hechos de desplazamiento forzado el conocimiento de la verdad es un imperativo pues la sociedad ha tendido a asociar la condición de desplazado con la de "culpable", en lugar de considerarla como víctima. Este estigma de "culpable" permanece porque lamentablemente ni las propias autoridades les han reconocido su condición de víctimas y, en cambio, han optado por poner en duda el hecho mismo del desplazamiento o la injusticia de los hechos que forzaron al mismo. Esta actitud de las autoridades es contraria a la presunción de buena fe y tiene un fuerte efecto social, pues el colectivo también masifica dichas etiquetas de "terroristas", "culpables" de su propio desplazamiento y merecedores de su condición, con los efectos que todo lo anterior conlleva para las víctimas de este delito, y que les impiden su integración a las comunidades receptoras o de retorno, y la reconstrucción de su proyecto de vida.

Pero la importancia que tiene la realización del derecho a la verdad para las personas desplazadas, no termina allí, puesto que el desplazamiento siempre implica el desarraigo de la tierra y del lugar de residencia, lo mismo que la pérdida de los bienes y medios de vida. Por consiguiente, el derecho a la verdad además debe implicar que las víctimas del desplazamiento conozcan el destino de sus bienes y propiedades, en manos de quién se encuentran, quiénes han dispuesto o han hecho transacciones sobre estos bienes y cuál es su situación jurídica.

Dada la naturaleza de derecho fundamental que tiene la verdad, debe ser realizable, pero no exclusivamente en el marco de los procesos judiciales, pues esa es una verdad procesal que por regla general no es completa. El ideal es que la verdad "real" pueda coincidir con la verdad procesal, para lo cual se requiere que las normas que regulan los procesos propicien el relato de

los hechos por los victimarios. Aunque dicho objetivo es complejo, la verdad completa no es posible sin una conducta orientada a la garantía de los derechos por parte de los jueces, sin la diligencia del ente investigador y sin que se reconozca a las víctimas tal condición.

b. Las víctimas del delito de desplazamiento forzado tienen derecho a la justicia y a la reparación

La justicia, desde una perspectiva meramente punitiva, se realiza con el cumplimiento de *"(...) la obligación del Estado de investigar lo sucedido, perseguir a los autores y, de hallarlos responsables, condenarles"*[7]; como derecho del que son titulares las víctimas, debe entenderse de manera amplia, como *"(…) el derecho a que no haya impunidad. Este derecho incorpora una serie de garantías para las víctimas de los delitos que se derivan de unos correlativos deberes para las autoridades, que pueden sistematizarse así: (i) el deber del Estado de investigar y sancionar adecuadamente a los autores y partícipes de los delitos; (ii) el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo; (iii) el deber de respetar en todos los juicios las reglas del debido proceso"*[8].

El derecho a la justicia implica que la persona que ha sido lesionada en sus derechos, pueda verlos reestablecidos o que el daño sea reparado tanto moral como patrimonialmente. Es decir, que la justicia en los casos de violaciones a los derechos humanos está inevitablemente ligada al derecho a la reparación y pasa por la sanción de los responsables, pero no se puede limitar únicamente a ello.

Con respecto al derecho a obtener reparación, se debe entender que este va más allá del pago económico por los daños causados, aunque puede mejorar la situación en que la persona ha quedado luego de la vulneración de sus derechos. En materia de desplazamiento forzado es indispensable que el Estado haga todo lo posible para garantizar la restitución de los bienes abandonados o perdidos con ocasión del desplazamiento, dado que la restitución es una parte del derecho a la reparación de las víctimas. Sólo en aquellos casos en que dicha restitución sea imposible, se podrá proceder a hacer un pago económico en reemplazo del bien.

c. Las garantías de no-repetición

La garantía de que las violaciones a los derechos humanos y las circunstancias en que estas se cometieron no vuelvan a presentarse es el resultado de que la sociedad y las víctimas hayan conocido toda la verdad, en los términos en que se ha mencionado en este documento. Dicha garantía también es la consecuencia de que las víctimas hayan obtenido justicia.

Es indispensable que los responsables del delito de desplazamiento forzado hayan sido sancionados de manera que, obtenidos los fines de prevención general y prevención especial de la pena, pueda garantizarse que la sociedad ha adquirido conciencia de la injusticia y maldad de los actos generadores de las violaciones a los derechos humanos, en este caso, del

---

[7] Sentencia C-228 de 2002, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.
[8] Sentencia C-454 de 2006, M.P.: Jaime Córdoba Triviño

desplazamiento forzado, y que el delincuente no volverá a cometer los actos que puedan generar nuevos desplazamientos forzados.

Para que el derecho a la no-repetición sea factible en la realidad, es indispensable que el Estado aplique las sanciones correspondientes y acordes con los daños causados a las víctimas y que haya conciencia de que eventuales procesos de paz no pueden significar el sacrificio del derecho a la justicia de las víctimas.

Aquellas leyes que conceden beneficios excesivos a los victimarios, que no condicionan la obtención de dichos beneficios al relato integral de los hechos, y que dejan al arbitrio de los funcionarios la inclusión en listas de beneficiarios a los excombatientes desmovilizados, sin que se establezca previamente su responsabilidad en la comisión de delitos de lesa humanidad en los que es inadmisible la concesión de amnistías o indultos velados, no cumplen con los estándares de derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y, por consiguiente, no garantizan los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no-repetición. De la misma manera, las decisiones políticas que implican el uso de figuras como la amnistía o la extradición, constituyen un obstáculo real para el conocimiento de la verdad de los hechos, pues impiden o dificultan la participación de los responsables en los procesos judiciales.

1.1 El reconocimiento legal del derecho a la justicia

El derecho de acceder a la justicia es, como se dijo antes, un derecho fundamental de origen constitucional, que se encuentra mencionado en el preámbulo de la Constitución Política[9], en sus artículos 229[10] (derecho de acceder a la justicia), en concordancia con los artículos 13[11] (derecho a la igualdad), 29[12] (debido proceso), y 228[13] (administración de justicia).

---

[9] En su Preámbulo, la Constitución señala que *"[e]l pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia".*

[10] Constitución Política, Artículo 229: *"Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado".*

[11] *Ibídem*, Artículo 13. *"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

[12] *Ibíd.* Artículo 29: ***"****El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*
En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.
Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso publico sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.
Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

[13] *Ibíd.* Artículo 228: *"La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo".*

Igualmente, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en su Artículo 2[14] reconoce el derecho de acceder a la justicia del que son titulares todos los ciudadanos, el cual debe realizarse en condiciones de igualdad[15], prontitud[16], independencia[17] y eficiencia[18]. También la ley 600 de 2000, en su Artículo 10[19] reconoce el derecho a acceder a la administración de justicia para todas las personas, y la ley 906 de 2004, en el Artículo 11[20] reconoce el derecho de las víctimas a acceder a la justicia como obligación del Estado.

Asimismo, la ley 1257 de 2008 reconoce que las mujeres tienen derecho a recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad[21]. En el mismo sentido, dicha ley ordena al Gobierno Nacional implementar las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres (Artículo 9, numeral 3); y adoptar medidas para investigar o sancionar a los miembros de la policía, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que realicen actos de violencia contra las niñas y las mujeres, que se encuentren en situaciones de conflicto, por la presencia de actores armados (Artículo 9, numeral 8).

En relación con los instrumentos internacionales que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad debe mencionarse, la Convención Americana sobre Derechos Humanos[22] en sus artículos 1.1[23] y 2[24] reconocen la obligación de los Estados de adoptar las medidas

---

[14] Ley 270 de 1996, Artículo 2: *"El Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia. Será de su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública. En cada municipio habrá como mínimo un defensor público".*

[15] *Ibídem.*

[16] *Ibíd.*, Artículo 4: *"La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria".*

[17] *Ibíd.* Artículo 5: *"La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia. Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias".*

[18] Ibíd. Artículo 7: *"La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley".*

[19] La ley 600 de 2000 en su Artículo 10 establece que : *"[e]l Estado garantizará a todas las personas el acceso efectivo a la administración de justicia en los términos del debido proceso".*

[20] La ley 906 de 2004 *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*, en su Artículo 11 establece que "[e]l Estado garantizará el acceso de las víctimas a la administración de justicia, en los términos establecidos en este código. En desarrollo de lo anterior, las víctimas tendrán derecho:

a) A recibir, durante todo el procedimiento, un trato humano y digno;

b) A la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor;

c) A una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del injusto o de los terceros llamados a responder en los términos de este código;

d) A ser oídas y a que se les facilite el aporte de pruebas".

[21] Ley 1257 de 2008 *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*, Artículo 8, numeral b.

[22] La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CASDH) fue aprobada en Colombia mediante la ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973.

[23] CASDH, Artículo 1.1. *"Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".*

necesarias en su jurisdicción para que los derechos reconocidos en esta puedan ser protegidos. Es decir, que se impone a los Estados el deber de ofrecer a todas las personas recursos efectivos y accesibles además de apropiados para el goce del derecho a la justicia, puesto que la ausencia de estos mecanismos, es campo propicio para la impunidad.

El Artículo 8 de la Convención se refiere a las garantías judiciales y define los estándares mínimos que deben establecerse en el marco de los procesos penales a fin de garantizar efectivamente los derechos a la defensa, a ser escuchado por las autoridades judiciales y a un juzgador imparcial.
Además, el Artículo 21 de la Convención[25] reconoce el derecho de toda persona al uso y goce de sus bienes y establece la prohibición de privar a sus propietarios, de sus bienes, de manera injusta. En consecuencia, en situaciones de desplazamiento forzado, el Estado está obligado a garantizar una efectiva protección sobre los bienes abandonados o usurpados a las víctimas mediante la fuerza o por medios fraudulentos. Además, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la restitución de dichos bienes a las víctimas, como parte de la reparación, independientemente de la decisión de estas de retornar o a reasentarse en otro lugar.

Finalmente, el Artículo 25 de la Convención[26] refiere a la protección judicial, reconociendo a todas las personas el derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido que ofrezca protección cierta, contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la misma Convención, incluyendo casos de violaciones cometidas por funcionarios oficiales. Frente a este derecho, la obligación del Estado es la de garantizar que las autoridades puedan decidir sobre los recursos que las víctimas interpongan, posibilitar el desarrollo de los recursos judiciales y garantizar el cumplimiento de las decisiones tomadas por las autoridades judiciales.

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han interpretado los derechos reconocidos en la Convención y las obligaciones de los Estados de la siguiente manera:

---

[24] *Ibídem*, Artículo 2. *"Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".*

[25] *Ibíd.,* Artículo 21. *"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley".*

[26] El Artículo 25 de la CASDH establece que: *"1.Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados partes se comprometen: a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".*

> "*Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se establezca 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*[27].

Adicionalmente, la Convención Interamericana de para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer ("Convención de Belem do Pará") establece que *"[t]oda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos"*[28]. Entre los derechos reconocidos por la Convención se encuentran el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley (Artículo 4, numeral f.) y el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (Artículo 4, numeral g.). Consecuentemente, la Convención establece que los Estados partes tiene los deberes, entre otros, de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer Artículo 7, numeral b.); e incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso (Artículo 7, numeral c.); establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos (Artículo 7, numeral f); y establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces (Artículo 7, numeral g.).

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[29] establece la obligación de los Estados de poner a disposición de los ciudadanos recursos judiciales que les permitan acudir ante las autoridades cuando sus derechos han sido vulnerados para lo cual es indispensable adecuar su ordenamiento jurídico, de igual modo debe ser posible que cualquier autoridad sea legislativa, administrativa o judicial, según su competencia, pueda resolver sobre las reclamaciones que se pongan en su conocimiento y que las decisiones que toman las autoridades, se ejecuten, garantizando la realización completa del derecho a acceder a la justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

---

[27] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 10.843 (Chile), Informe 36/96 aprobado el 14 de marzo de 1997.

[28] Organización de Estados Americanos –OEA-, 24º período ordinario de sesiones de la Asamblea General, *Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la muje*r, adoptada en Belem do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

[29] Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,* Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966PIDCP AG. res. 2200A (XXI), 21 UN. GAOR Supp. (No. 16) p. 52, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 UNTS. 171, entrada en vigor 23 de marzo de 1976. Artículo 2, numeral 3. *"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".*

1.2 Los Principios Internacionales sobre Lucha contra la Impunidad señalan las obligaciones estatales relativas al derecho a la justicia.

Los Principios Internacionales sobre la Lucha contra la Impunidad establecen las obligaciones en cabeza del Estado en materia de acceso a la justicia y sus correlativos y definen la manera como este debe asumir la lucha contra la impunidad[30].

El Principio n.º 1 establece las obligaciones y responsabilidades del Estado en la lucha contra la impunidad, a saber, ofrecer recursos judiciales efectivos para las víctimas, sancionar la conducta de los responsables, garantizar el derecho a la verdad así como la no repetición de los hechos; el pago de indemnización a las víctimas. Del cumplimiento de estas obligaciones generales de los Estados para la superación de la impunidad se deriva la realización, entre otros, de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la verdad, la justicia, la no repetición y la reparación de las víctimas.

El Principio n.º 3 se ocupa del deber de recordar, el cual es esencial en el marco de la superación de la impunidad y en la construcción de la memoria de las sociedades que padecen la violencia sociopolítica. El hecho de que dicho deber esté en cabeza del Estado, implica también una forma de reconocimiento público de la responsabilidad por las acciones y omisiones del Estado con respecto a las conductas violatorias de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

En su Parte III, los Principios Internacionales hacen referencia al derecho a la justicia. El Principio n.º 19 señala los deberes de los Estados respecto de la administración de justicia y destaca la obligación principal que tiene el Estado de tomar la iniciativa para la iniciación de los procesos penales en casos de violaciones a los derechos humanos y, además, de brindar recursos judiciales a las víctimas para que ellas puedan acudir directamente al aparato judicial. Este Principio también establece que el Estado debe garantizar al máximo la participación de las víctimas en los procesos penales, lo mismo que de las organizaciones civiles o cualquier persona que pueda tener interés en el proceso.

La garantía de acceso a la justicia a las víctimas como posibilidad de poner en conocimiento de las autoridades judiciales hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario no se limita a mecanismos judiciales de alcance exclusivamente nacional. El Principio n.º 21 señala que los Estados tienen la responsabilidad de hacer los ajustes que se requieran en su ordenamiento jurídico interno para que se cumplan las obligaciones asumidas por el respectivo Estado en el escenario internacional, a fin de garantizar el acceso de las víctimas a tribunales internacionales, para que estos puedan asumir conocimiento sobre la comisión de delitos graves perpetrados en territorio de los Estados partes de dichos tratados.

---

[30] Comisión Colombiana de Juristas, *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas*. Bogotá, Colombia, enero de 2007.

Asimismo, los Principios n.º 22 a 30 establecen medidas restrictivas a la conducta del Estado, cuando existe el propósito de adelantar procesos de negociación tendientes a la consecución de la paz, para prevenir la adopción de medidas que puedan propiciar la impunidad. Dichas restricciones hacen referencia a la prescripción de la acción como de la sanción penal, la amnistía, el derecho de asilo, la extradición/non bis in ídem, y la competencia de los tribunales militares, entre otros.

El Principio n.º 23 establece que la prescripción no se aplicará a los delitos graves conforme al derecho internacional que sean por naturaleza imprescriptibles, como es el caso de los crímenes de lesa humanidad y de guerra, entre los que se encuentra el desplazamiento forzado. De acuerdo con este Principio, la prescripción no podrá invocarse en las acciones administrativas o civiles a través de las cuales las víctimas reclaman reparación.

El Principio n.º 24 establece los límites a la amnistía y otras medidas de clemencia que puedan beneficiar a los victimarios en el marco de negociaciones y acuerdos de paz. Estos límites hacen referencia a los casos en que el Estado no haya cumplido la obligación de iniciar los procesos penales en casos de violaciones a los derechos humanos y de brindar recursos judiciales a las víctimas; y a la obligación de que dichas medidas de amnistía no menoscaben los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación.

El Principio n.º 25 señala que los Estados no podrán permitir los beneficios contemplados en el Estatuto de los Refugiados ni el asilo diplomático a personas respecto de las cuales haya motivos fundados para creer que son responsables de delitos graves conforme al derecho internacional.

Las restricciones a la extradición/*non bis in ídem,* señaladas en el Principio n.º 26, consisten en que, para impedir su extradición, los autores de delitos graves conforme al derecho internacional no podrán ampararse en disposiciones favorables que se aplican a los delitos políticos ni al principio de no extradición de nacionales; por otra parte frente al *non bis in ídem*, el hecho de que la persona haya sido procesada por un delito grave, no lo absuelve de poder ser procesado posteriormente por el mismo delito, cuando haya evidencia que el proceso inicial tenía el propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad o porque los procedimientos adelantados no se surtieron con la debida imparcialidad e independencia.

Para el caso de la restricción de la competencia de la justicia penal militar, el Principio n.º 29, señala que su competencia se restringe al conocimiento de los casos en los que las infracciones están relacionadas estrictamente con la milicia y cuando los sujetos responsables sean militares, exceptuando las violaciones que se refieran a los derechos humanos o delitos graves según el derecho internacional.

1.3 Los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos reconocen los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos[31] establecen derechos de las personas desplazadas y las obligaciones del Estado con respecto a la verdad, la justicia y la reparación. El Principio Rector n.º 16 se ocupa del derecho a la verdad, al señalar que los familiares de las personas desplazadas desaparecidas tienen derecho a conocer el paradero de sus familiares y que las autoridades competentes tienen la obligación de esclarecer el destino de las personas desaparecida.

El Principio Rector n.º 7[32], en su numeral 3, literal f, establece la obligación de respetar un "recurso eficaz" y la revisión de las decisiones por autoridades judiciales competentes.

Frente a la reparación de las víctimas del desplazamiento, el Principio Rector n.º 29[33] en su numeral 2 establece la obligación de los Estados de garantizar el regreso o reasentamiento de las personas desplazadas con la recuperación de sus bienes y propiedades, lo que les otorga a las víctimas del desplazamiento, su derecho a regresar al sitio de donde fueron desplazadas, si esa es su decisión, y a que el Estado les permita recuperar sus posesiones.

---

[31] Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 54° Período de sesiones, Adición al Informe del Representante del Secretario General sobre las personas internamente desplazadas, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* , E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Principio No 16: *"Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos.*
2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.
3. Las autoridades competentes tratarán de recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso".

[32] Principio Rector No 7. *"1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.*
2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.
3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:
a) la autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica.
b) se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
c) se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
d) las autoridades competentes tratarán de hacer intervenir a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
e) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
f) se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes".

[33] Principio Rector No 29. *"1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento.*
Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos.
2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan".

1.4 La jurisprudencia ha desarrollado el contenido de la responsabilidad del Estado frente a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Las obligaciones del Estado con respecto a la garantía de acceso a la justicia de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, quienes son titulares de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación como se ha venido mencionando, han sido señaladas mediante pronunciamientos judiciales tanto de la Corte Constitucional colombiana, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A continuación se citarán las principales responsabilidades en cabeza del Estado que han sido señaladas por las providencias de los dos tribunales mencionados.

La Corte Constitucional ha señalado que las víctimas, además de ser titulares de todos los derechos humanos, dada su condición de vulnerabilidad como víctimas del desplazamiento forzado, son titulares de los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición, pues esta situación de vulnerabilidad a la que han llegado las víctimas es evidencia de la falla del Estado para garantizar el goce efectivo y pleno de sus derechos. Esta falla en su obligación de garantía y protección es la razón por la cual el Estado tiene la obligación de no dejar que la impunidad reine en casos de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Además los derechos a la verdad, la justicia y la reparación hacen parte de la Carta de Derechos de las personas desplazadas, tal como lo dispuso la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004[34].

No es suficiente que el derecho, como ya se dijo, esté reconocido en los instrumentos jurídicos, además es necesario que se ofrezcan mecanismos para acceder a la justicia, así como herramientas para que el derecho no se limite al mero acceso, sino que las víctimas puedan participar ante el aparato judicial y defender sus derechos, más aún cuando se busca hacer justicia en los casos de las víctimas de la violencia sociopolítica. La Corte Constitucional ha indicado que *"[e]s claro que el acceso a la justicia no significa, la simple presencia muda y pasiva de las partes sino la posibilidad concreta de utilizar plenamente todos los instrumentos enderezados a hacer conocer del fallador los intereses y derechos en conflicto sobre los cuales hará producir su decisión"*[35].

Además, la búsqueda de la justicia debe ser acorde con el principio de legalidad, en tanto que el fundamento de las decisiones debe ser el ordenamiento jurídico, lo que supone a la larga, la garantía de que se llegará a la decisión más justa, puesto que *"su núcleo esencial reside en la certidumbre de que, ante los estrados judiciales serán surtidos los procesos a la luz del orden jurídico aplicable, con la objetividad y la suficiencia probatoria que aseguren un real y ponderado conocimiento del fallador acerca de los hechos materia de su decisión"*[36].

La comisión del delito de desplazamiento forzado, genera en cabeza de la persona desplazada los derechos que, como víctima y sujeto pasivo de la conducta punible, reconoce el

---

[34] Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, sección 10.1.4, p. 85.
[35] Corte Constitucional, Sentencia T-597 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón.
[36] Corte Constitucional, Sentencia T-004 de 1995, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

ordenamiento jurídico. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que, en la situación de desplazamiento, los derechos de acceder a la justicia, a la verdad y a la reparación también deben ser objeto de garantía por parte del Estado, que cometió una falla en su deber primario de protección y garantía de los derechos:

> "*En cuanto el derecho a la justicia se debe entender que este delito no debe quedar impune. Por lo tanto, se debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito y el Estado colombiano debe velar porque la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito*"[37].

En lo que se refiere al derecho a la verdad, la Corte Constitucional ha señalado que *"(…) la víctima y los perjudicados por crímenes atroces o internacionales tienen el derecho inalienable a saber la verdad de lo ocurrido. Este derecho apareja el derecho a conocer la autoría del crimen; los motivos y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos delictivos; y, finalmente, el patrón criminal que marca la comisión de los hechos criminales"*[38].

El derecho a la verdad también supone la participación de la víctima dentro del proceso, pues implica el conocimiento del curso de éste y facilita la investigación por parte de los organismos correspondientes, en tanto que la víctima fue testigo directo de todos los hechos[39].

El Estado está obligado a garantizar que la verdad de los hechos se conozca por las víctimas y facilitar mecanismos de difusión sobre los hechos para el conjunto de la sociedad. También es responsable de que se haga justicia a las víctimas, que estas sean reparadas, y que las violaciones no se vuelvan a presentar. En esta materia:

> "*La Corte ya ha tenido oportunidad de señalar que los derechos fundamentales a la verdad y a la justicia de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado. En términos muy generales, estas obligaciones aparejan el deber del Estado de adelantar investigaciones serias, oportunas, independientes y exhaustivas sobre los hechos criminales que se han puesto de manifiesto y la de informar a la persona afectada, sobre el resultado de las investigaciones".*
>
> *"(…) Igualmente, corresponde al Estado la obligación de satisfacer el derecho a la justicia y a la verdad de las víctimas mediante el diseño y la garantía de recursos judiciales efectivos para que las personas afectadas puedan ser oídas, impulsar las investigaciones y hacer valer sus intereses en el juicio. Tales obligaciones incluyen el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados*"[40].

---

[37] Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
[38] Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino.
[39] Corte Constitucional, Sentencia T-265 de 1994, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
[40] Corte Constitucional citado *supra* en Nota 38.

En el mismo sentido, el alto Tribunal ha precisado que *"(…) el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de asegurar que tales crímenes no volverán a tener lugar*"[41].

Asimismo, la Corte ha considerado que, dada la naturaleza del Estado Social de Derecho vigente en Colombia, el Estado está en la obligación de ofrecer a las víctimas del desplazamiento la asistencia requerida para posibilitar que se reestablezcan todos sus derechos humanos vulnerados:

> "*Al existir tal obligación, se genera el consecuente derecho en cabeza de los desplazados de ser atendidos con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana, por parte de las entidades del Estado competentes para prestar apoyo y protecció*n"[42]

Respecto del derecho a la reparación, la Corte ha señalado que la realización del derecho a la justicia demanda una actuación diligente del Estado para que los derechos vulnerados vuelvan a su estado anterior, lo que no quiere decir, que la persona cuya condición era precaria, sea retornada a la misma situación, pero sí supone una actuación estatal efectiva para garantizar, que las víctimas sean reparadas por todos los daños asociados a los hechos que condujeron al desplazamiento, que puedan recuperar sus bienes, o en caso contrario que se les compense con otros de similar valor o que, en su defecto, reciban una indemnización[43].

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos, respecto de la responsabilidad del Estado frente a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, considera que el Estado está en la obligación de no expedir leyes que concedan amnistías o indultos a personas que hayan cometido violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, puesto que estaría violando las obligaciones respecto a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, esto es lo que ha dicho la Corte Interamericana en los siguientes términos:

> *"Los Estados Partes en la Convención que adopten leyes que tengan este efecto, como lo son las leyes de auto amnistía, incurren en una violación de los artículos 8 y 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Las leyes de auto amnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana. Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente*"[44].

---

[41] *Ibídem.*
[42] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 37.
[43] *Ibídem.*
[44] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez (fundamento 166), Sentencia del 29 de julio de 1988.

A partir de la interpretación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha podido establecer que el núcleo esencial del derecho de acceso a la justicia está conformado por un conjunto de elementos constitutivos: el derecho a ser escuchado, el derecho a un recurso judicial efectivo, el derecho a un debido proceso y el derecho a una respuesta acorde a las peticiones formuladas[45]. Por lo tanto no se debe incurrir en el error de asimilar una de las partes o elementos del derecho al derecho mismo, ya que esto puede conllevar a que la satisfacción de uno de sus elementos del derecho se considere como si se garantizara de manera integral la realización del derecho.

2. La ausencia de garantías para el acceso a la justicia contribuye a la persistencia del estado de cosas inconstitucional con respecto a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado

Como se anotó en la parte inicial del presente documento, la Corte Constitucional declaró en la sentencia T-025 de 2004 *"la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado"*[46]. Entre las múltiples vulneraciones a los derechos de las personas desplazadas destacadas por la Corte se encuentra la negación del acceso a la justicia.

La declaratoria mencionada, tiene su explicación en la presencia de cinco factores que caracterizaban en su momento, la situación de los derechos humanos de las personas desplazadas y que eran en su conjunto la causa del fracaso de la política pública en materia de desplazamiento:

i) Las graves violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas.
ii) El fenómeno frecuente y con tendencia al crecimiento del uso de la acción de tutela como único mecanismo efectivo de reclamación ante las diferentes entidades del Sistema de atención integral a la Población Desplazada, para la obtención de la asistencia establecidas por ley a favor de esta población, así como la integración de facto del mecanismo de la acción de tutela al procedimiento administrativo como requisito previo indispensable para recibir las ayudas.

iii) La condición de vulnerabilidad de las personas desplazadas y la vulneración masiva de sus derechos agravada por la inexistencia de recursos suficientes para la adecuada atención de las necesidades prioritarias de dicha población, la exigencia de numerosos trámites administrativos que retrasaba el acceso de los desplazados a las ayudas requeridas, deficiente coordinación entre las diferentes entidades del sistema, omisión de las autoridades administrativas para

---

[45] Paola Acosta, *"El acceso a la justicia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos"*, Instituto de Estudios Constitucionales, Bogotá, 2007.
[46] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 34.

plantear soluciones a los problemas conocidos y persistentes, y la deficiente formulación de la política pública de atención en sus instrumentos.

iv) La omisión por parte de las autoridades y, en ocasiones, la propia acción de dichas autoridades del nivel local como del nacional encargadas de la administración y disposición de los recursos, contribuye a la situación de vulneración de los derechos humanos de las personas desplazadas, puesto que no permite que los componentes de la política pública beneficie por igual a la población objetivo.

v) La falta de correspondencia entre las disposiciones normativas sobre atención a la población desplazada y la realidad de la atención que se brinda a dicha población, especialmente por la deficiente disposición de recursos para garantizar la ejecución de la política pública.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte reiteró el reconocimiento del derecho a la justicia[47]. Por consiguiente, el seguimiento al cumplimiento de las órdenes de dicha sentencia adelantado por la Corte Constitucional ha incluido, entre otros derechos de las víctimas del desplazamiento, el derecho a la justicia. A través del auto 008 de 2009[48], la Corte Constitucional puso en evidencia una situación que vulnera de manera flagrante una garantía básica que posibilita el goce del derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento, consistente en que la acción de tutela ha sido integrada por las autoridades administrativas a los pasos necesarios para que las personas en condición de desplazamiento accedan a la ayuda y la exigibilidad de sus derechos.

Como se puede apreciar, los cinco grandes problemas que dieron lugar a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional persisten luego de transcurridos cinco años; la actitud de las instituciones no ha variado y los trámites que se imponen a las personas desplazadas exceden el tiempo y los costos que una víctima de un delito puede asumir y dificultan la satisfacción de las más elementales necesidades de un ser humano que ha sido despojado de todo y cuyos derechos son violentados también por el engranaje institucional que por el contrario, debiera orientarle en el difícil camino de la exigencia de justicia, verdad y reparación.

2.1 El balance de la Corte Constitucional evidencia la ausencia de garantías para el goce de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a la no repetición.

A pesar de que la figura de estado de cosas inconstitucional es temporal y de que se han obtenido avances en algunos componentes de la política publica de atención a la población desplazada, aún persisten enormes falencias, lo cual hace necesario mantener la declaratoria de dicho estado de cosas. Además, dadas las circunstancias actuales de vulneración masiva de derechos generada por el fenómeno del desplazamiento forzado, el levantamiento de la

---

[47] En la sentencia T-025 de 2004 se incluyó la *Carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno.* En su numeral 8 dicha Carta de Derechos señala que *"[e]stos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo".*

[48] Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

declaratoria propiciaría la profundización de la crisis humanitaria y aumentaría el riesgo de que se presente un retroceso en la garantía de los derechos de esta población.

La Corte Constitucional encontró que los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación no han sido eficientemente articulados generando, lo que la Corte califica como "vacíos protuberantes" que retrasan la superación del estado de cosas inconstitucional, estos vacíos son:

a) En primer término, la grave situación de impunidad existente frente al delito de desplazamiento forzado. Hay falencias atribuibles a la Fiscalía General de la Nación, en lo que se refiere a registro y control de los procesos por el delito de desplazamiento forzado, ya que la información suministrada a la Corte Constitucional en materia de investigaciones por el delito, deviene exclusivamente de las denuncias que conoce la Fiscalía, y no de información sobre investigaciones iniciadas de oficio, de conformidad con la obligación de iniciar las investigaciones del delito por iniciativa de las propias autoridades.

En el auto 008 de 2009 la Corte Constitucional se pronunció acerca del decreto 1290 de 2008[49] sobre reparaciones administrativas, en cuya elaboración no se garantizó la participación de las víctimas. El decreto se caracteriza por un enfoque restrictivo que excluye a las víctimas de crímenes de Estado. Cabe anotar que originalmente el decreto consideraba la prestación de servicios sociales como parte de la reparación de las víctimas, apartado que fue declarado inexequible por la Corte Constitucional[50].

Debido a estas y otras falencias del decreto 1290 la Corte consideró que *"(…) no constituye un avance idóneo para el goce efectivo de estos derechos de la población desplazada, y que los resultados alcanzados en la materia son aún muy precarios"*[51].

En síntesis, la Corte considera que la superación del estado de cosas inconstitucional debe sustentarse sobre cuatro criterios[52] que son: primero, la garantía de pleno goce de los derechos para un porcentaje alto de población desplazada y que dicha situación sea sostenible; segundo, la superación de las falencias estructurales que originan la existencia del estado de cosas inconstitucional (carencia de recursos suficientes e insuficiente capacidad institucional); tercero, la comprobación de que la actual política pública de atención a la población desplazada es pertinente y adecuada para garantizar el goce de los derechos que abarca; cuarto, la garantía de la participación efectiva, significativa y en tiempo de las personas desplazada, así como de las organizaciones civiles que abogan por los derechos de esa población, en las decisiones que tengan que ver con los derechos de las personas desplazadas; cuarto, que las entidades

---

[49] Decreto 1290 de 2008 *Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley.*

[50] Sentencia C-1199 de 2008, M.P.: Nilson Pinilla, declara inexequible el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 975 de 2005, por considerar contrario al goce efectivo del derecho de reparación a las víctimas, que se ofreciera como reparación la prestación de servicios sociales.

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

[52] *Ibíd.*

territoriales participen de manera significativa en la superación del estado de cosas inconstitucional.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Acnur-, coincide con la Corte Constitucional en cuanto a la persistencia el estado de cosas inconstitucional y en la necesidad de superar aquellas falencias, con base en lo cual podrían establecerse criterios para evaluar la superación de dicho estado de cosas, para lo cual se requiere: reducir el nivel de subjetividad que determina la inclusión o exclusión de las personas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD); la fijación de objetivos en la satisfacción de los derechos de la población desplazada y el establecimiento de metas en la corrección de las fallas en la capacidad institucional[53].

El objetivo fundamental de los correctivos que se deben aplicar a la política pública de atención integral a la población desplazada es lograr un impacto favorable en la situación de derechos humanos de esta población, de manera que se le garantice un goce pleno y efectivo de los mismos. La conclusión inevitable es que la superación del estado de cosas inconstitucional depende esencialmente de que se pueda garantizar de manera permanente el goce de todos los derechos a la población desplazada, dada la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra, como consecuencia de su desplazamiento forzado, al igual que sus derechos como víctimas de la conducta punible del desplazamiento forzado. Es decir, que la superación del estado de cosas inconstitucional requiere que el Estado garantice a las víctimas del desplazamiento el acceso a la justicia, y con él la garantía para los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

2.2 La Corte Constitucional ha emitido órdenes directamente relacionadas con el derecho de las víctimas del desplazamiento forzado

La resolución efectiva de las graves falencias que obstaculizan el acceso a la justicia, señaladas en el auto 008 de 2009, resulta indispensable para lograr la superación estado de cosas inconstitucional con relación a la situación de los derechos de la población desplazada. Entre otros aspectos de la solución, es necesaria la implementación de mecanismos que garanticen que no continuará la violación persistente a los derechos de las víctimas.

Las órdenes emitidas por la Corte en el auto 008 relacionadas con la realización efectiva del derecho a acceder a la justicia se pueden clasificar en dos tipos: el primero se refiere a órdenes que buscan constatar a largo plazo la actividad de las diferentes entidades públicas para evaluar su aporte a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de acceso a la justicia. El segundo tipo de órdenes se orienta a la implementación de mecanismos de política para la garantía del derecho a la justicia.

---

[53] *Ibíd.*

Dentro del primer tipo de órdenes, se exige a Acción Social el envío de un informe a la Corte sobre las medidas adoptadas frente a la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición y los progresos alcanzados en el goce efectivo de estos derechos.

Asimismo, la Corte le ordena a la Fiscalía General de la Nación la entrega de un informe sobre el avance en el cumplimiento de las órdenes acerca de la creación de un mecanismo de intercambio fluido de información con el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- y una estrategia para la superación de las dificultades de investigación autónoma del delito de desplazamiento forzado.

Las órdenes del segundo tipo, acerca de implementación de mecanismos para la garantía de goce efectivo de derechos, se enfocan en la creación de una política para la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición[54], cuya formulación está a cargo de Acción Social y de los Ministerios del Interior y de Justicia, Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda y Crédito Público, y de la Comisión de Reparación y Reconciliación –CNRR-.

Con relación a la investigación del delito de desplazamiento forzado, la Corte ordenó a la Fiscalía General de la Nación diseñar e implementar una metodología que garantice el juzgamiento de este delito de manera autónoma sin que se requiera el concurso con otros delitos.

Con la finalidad de vigilar la eficiencia en el acceso a la justicia y en uso de un concepto amplio sobre el derecho a la verdad que tienen las víctimas, la Corte ordenó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura diseñar un mecanismo de reparto y redistribución de los procesos civiles, administrativos, agrarios, penales y demás en los que los accionantes son personas desplazadas esto con el objetivo de garantizar sus derechos; igualmente que, con el objetivo de realizar el derecho a la verdad por medio del esclarecimiento de los hechos que rodearon el desplazamiento, se pueda conocer a través de los procesos administrativos, civiles, agrarios, la verdad, sin circunscribir su búsqueda exclusivamente al ámbito penal[55].

3. Los avances para garantizar el acceso de las personas desplazadas a la administración de justicia son escasos y lentos

A continuación se aborda un análisis acerca del acceso de las víctimas del desplazamiento a la administración de justicia, pertinente para el seguimiento al estado del cumplimiento de las órdenes señaladas en los autos 008 de 2009 y 092 de 2008. Dicho análisis está basado en la información obtenida por la Comisión Colombiana de Juristas sobre la política pública, contrastada con las responsabilidades de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada- SNAIPD- relativas a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

---

[54] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 48.
[55] *Ibídem*.

Tal como advierte la Corte Constitucional en el auto 008, en el año 2000 se tipificó el delito de desplazamiento forzado en el Código de Procedimiento Penal. Desde entonces, son pocos los casos en que la Fiscalía General de la Nación ha iniciado de oficio las respectivas investigaciones por dicho delito, lo que supone un grave incumplimiento de la obligación estatal de investigar, perseguir y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos, lo mismo que la inaplicación de los Principios Internacionales sobre lucha contra la impunidad, que establecen que la iniciativa del enjuiciamiento de violaciones a los derechos humanos es una responsabilidad del Estado[56].

La Fiscalía General de la Nación ha reportado la adopción de medidas relacionadas con la acción de la justicia sobre el delito de desplazamiento forzado, que se deben contrastar con las órdenes emitidas por medio del auto 008 de 2009.

3.1 La Fiscalía General de la Nación no ha avanzado en las investigaciones por el delito de desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional ha emitido órdenes específicas dirigidas a solucionar las omisiones estatales en materia de investigación del delito de desplazamiento forzado:

> *"Con el fin de avanzar en la reducción de la impunidad frente al delito de desplazamiento forzado y asegurar un intercambio de información adecuado entre el RUPD y la Fiscalía en relación con este delito, se solicitará al Fiscal General de la Nación que diseñe a más tardar el 4 de mayo de 2009, una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas (…)"*[57] .

En agosto de 2009, la Fiscalía informó que se encuentra "*trabajando en el diseño de metodologías investigativas diferenciales para estos casos al tratarse de un punible que viola de manera grave el Derecho internacional humanitario, con el objetivo prioritario de orientar la acción de los operadores jurídicos hacia el incremento de la calidad de las investigaciones, la maximización de los recursos disponibles y el tratamiento digno a las víctimas"*[58].

En esa dirección, la Fiscalía ha reportado como su acción de cumplimiento de la anterior disposición la elaboración del Memorando 035 de abril 28 de 2009 relativo a la formulación de una estrategia investigativa para el abordaje autónomo del delito de desplazamiento forzado. Sin embargo, en su respuesta al derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas la Fiscalía no adjuntó el mencionado Memorando, ni expuso el estado de implementación del mismo y los resultados alcanzados mediante dicha estrategia investigativa. Adicionalmente, a la fecha de cierre del presente informe, el Memorando 035 de 2009 no se

---

[56] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 30, Principio No 19.
[57] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 48.
[58] Fiscalía General de la Nación, Respuesta al Derecho de Petición DF 55/1 de 31 de agosto de 2009 presentado por la Comisión Colombiana de Juristas.

encontraba disponible en el sitio de Internet oficial de la Fiscalía General de la Nación. Por las anteriores razones, no fue posible analizar en este documento el impacto de esta medida sobre derecho a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado.

Por otra parte, en el Informe de Gestión 2008-2009, el Fiscal General de la Nación advirtió que *"[e]l volumen de casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH actualmente desbordó la capacidad de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y dificulta la acción de las Fiscalías Seccionales, por cuanto se trata de casos dispersos por todo el territorio nacional. Aunado a ello, la exigencia de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos en el sentido de proporcionar a las víctimas un recurso sencillo, rápido y efectivo, que las ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención Americana de Derechos Humanos, hicieron indispensable diseñar un recurso idóneo y adecuado, cuya finalidad esencial apuntara a esclarecer los hechos de graves violaciones a los Derechos Humanos, la sanción de los responsables y la reparación de las consecuencias"*[59].

El Fiscal General de la Nación informa además acerca de la creación de Unidades de Fiscalías para Asuntos Humanitarios, mediante las Resoluciones No. 0-7478 y 0-7479, del 18 de diciembre de 2008, con lo que se busca *"evitar ante todo investigaciones aquejadas de parcialidad y propender por el respeto a los principios de razonabilidad del plazo, acceso a la justicia y observancia de las garantías judiciales*[60].

De acuerdo con el citado informe, las Unidades de Fiscalías para Asuntos Humanitarios adelantarán y tramitarán las indagaciones o investigaciones por desplazamiento forzado y además por ejecuciones extrajudiciales; homicidios contra indígenas y sindicalistas; tortura; desaparición forzada; reclutamiento de menores; violencia sexual en el marco del conflicto armado; amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos, o contra organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

El Fiscal anunció en el citado informe que la conformación de dichas Unidades se adelantaría en cuatro fases, entre marzo y septiembre de 2009, atendiendo a un criterio de gradualidad. Será necesario hacer seguimiento a la labor de las Unidades para Asuntos Humanitarios en relación con las investigaciones sobre el delito de desplazamiento forzado.

3.2 Lentos avances en el intercambio de información entre la Fiscalía y el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-.

En materia de manejo de la información, también ha sido lenta la actuación de la Fiscalía. En relación con la orden del auto 008 de crear un mecanismo de intercambio de información con el RUPD, en agosto de 2009 la Fiscalía informó que se conformó *"una Mesa especial para el diseño e implementación del Mecanismo de intercambio fluido y seguro de información entre las bases de información de*

---

[59] Fiscalía General de la Nación, *Informe de Rendición de Cuentas Fiscal General de la Nación 2008 – 2009*, págs. 77 y 78. Disponible en http://www.fiscalia.gov.co/PAG/DIVULGA/noticias2009/fiscalmario/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202009%20final.pdf

[60] *Ibídem,* pág. 77.

la Fiscalía General de la Nación y el RUPD a cargo de Acción Social, a fin de identificar a la población víctima de Desplazamiento Forzado cuyos casos no han sido judicializados"[61].

No obstante, transcurridos ocho meses desde la expedición del auto 008, la Fiscalía no da cuenta de las actividades desarrolladas por dicha Mesa, como tampoco de su plan de actividades y cronograma, lo que genera preocupación por la ausencia de avances en el intercambio de información.

3.3. Un escaso porcentaje de los procesos penales por el delito de desplazamiento forzado concluyen en sentencia.

Hasta septiembre 17 de 2009, la Fiscalía General de la Nación informó a la Comisión Colombiana de Juristas sobre la etapa procesal penal de los casos activos que lleva por el delito de desplazamiento forzado.

En el marco de la ley 906 de 2004[62], de los 5.536 casos activos el 99,87% de estos (5.529 casos) aún no cuenta siquiera con individualización del(os) autor(es) ya que se encuentran en la etapa de indagación[63], sólo el 0,01% (1 caso) están en etapa de investigación[64], el 0,09% (5 casos) están en etapa de juicio[65] y el 0,01% (1 caso) se terminaron anticipadamente[66].

La información suministrada por la Fiscalía no da cuenta del total de casos inactivos, ya sea por preclusión, por haber sido archivados o por haber proferido algún tipo de sentencia tanto absolutoria o condenatoria.

En el marco de la ley 600 de 2000[67], de los 2.649 casos activos el 96,68% de estos (2.561 casos) no cuenta siquiera con la identificación del presunto (os) autor(es), pues se encuentra en etapa

---

[61] Fiscalía General de la Nación, citado supra en Nota 58.

[62] Ley 906 de 2004 *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.*

[63] *Ibídem*, Artículo 200. La indagación es una etapa preliminar de la investigación y tiene por objeto determinar si tuvo lugar o no la comisión de una conducta sancionable por el Derecho Penal. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación iniciar la averiguación.

[64] *Ibídem*, Artículos 286, 287 y 288. La etapa de investigación en el modelo acusatorio, es la fase en la que se vincula a los presuntos autores del delito. Se inicia con la formulación de la imputación, cuando por la información legalmente obtenida en la indagación se pudo inferir razonablemente que el imputado es el presunto responsable.

[65] *Ibíd.* Artículos 336 y siguientes. La etapa de juzgamiento es la etapa final del proceso penal en la que, luego de que los elementos materiales probatorios y la evidencia física han sido recopilados y analizados, se puede afirmar con certeza que tuvo lugar un delito y que el imputado fue autor o partícipe en su comisión.

[66] La ley 906 de 2004 en sus Artículos 348 a 354 define la terminación anticipada del proceso cuando entre la Fiscalía y el imputado o acusado se llegue a preacuerdos y negociaciones que reducen la duración normal del proceso y definen la responsabilidad de los imputados. En los siguientes casos puede haber terminación anticipada: por la aceptación por parte del procesado, de los cargos que se le imputan; por un preacuerdo entre el Fiscal y el imputado, sobre los hechos imputados y sus consecuencias.

[67] Ley 600 de 2000, citado *supra* en Nota 19.

de investigación preliminar[68] y apenas el 3,32% (88 casos) se encuentra en etapa de instrucción[69].

En uno u otro marco legal se observa que el porcentaje de impunidad sobre las etapas del proceso penal en los casos activos que reporta sigue siendo casi del 100%, es decir que casi la totalidad de estos casos aún están lejos de tener una sentencia condenatoria.

3.4 La rama judicial no dispone de información integrada y coherente acerca de los procesos penales por el delito de desplazamiento

En el período comprendido entre enero y junio de 2009, el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con 41 registros por procesos relacionados con desplazamiento forzado, que aparecen en el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU). El balance de dicha información es de 13 sentencias, en las cuales se condenó a nueve personas y fueron absueltas tres[70].

Es necesario subrayar que el bajísimo volumen de sentencias condenatorias por el delito de desplazamiento forzado contrasta radicalmente con la creciente magnitud del desplazamiento, estimada en 4 millones de víctimas de este delito.

Además, el Consejo Superior de la Judicatura afirma que se requiere trabajo de campo para ofrecer información sobre sentencias en donde se haya ordenado la restitución de tierras y bienes de las personas desplazadas, el tipo y cantidad de medidas cautelares, en caso de haber sido ordenadas, sobre los bienes entregados en el marco de la ley 975 de 2005, así como información más detallada sobre los procesos en donde se dictó sentencia condenatoria:

> "*Con relación a la solicitud de variables de profundización como: número de radicado, nombre de las víctimas, lugar y fecha de los hechos nombre de las personas a quienes se les dictó medidas de aseguramiento, etc., así como las contempladas en el numeral 4, es importante señalar que corresponden a variables de profundización, las cuales requieren de un trabajo de campo para su obtención"*[71].

La disponibilidad de información actualizada y consolidada sobre procesos penales que están siendo tramitados en los diferentes despachos judiciales de todo el país, es muy importante para las funciones de todas las entidades de la Rama Judicial, y para monitorear el desempeño

---

[68] *Ibídem*, Artículo 322. La investigación previa es la etapa de inicio del proceso penal, en ella se busca determinar sí ha ocurrido un hecho constitutivo de delito, sí su autor está cobijado por algunas de las causales de ausencia de responsabilidad o sí es procedente iniciar la acción penal, con el recaudo de las pruebas pertinentes.

[69] *Ibídem*, Artículo 331. La instrucción es la segunda etapa en el proceso inquisitivo de la Ley 600. En él se determina sí se ha infringido la ley, cuáles son los hechos en que ocurrió la infracción, sus móviles, los responsables y los daños y perjuicios causados.

[70] Respuesta del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del 29 de septiembre de 2009, al Derecho de Petición formulado por la Comisión Colombiana de Juristas, en el que se solicitó información acerca de los procesos penales por el delito de desplazamiento forzado en etapa de juicio y en los procesos que se han proferido sentencias condenatorias.

[71] *Ibídem.*

de la justicia y la evolución de los procesos penales que se adelantan por el delito de desplazamiento forzado, sin que sea necesario desplegar un trabajo de campo para obtener la información solicitada mediante derecho de petición o por la misma Corte Constitucional.

3.5 No existen garantías para acceder al sistema judicial mediante un recurso efectivo

La interposición de múltiples trabas de tipo administrativo, presupuestal entre otros, en el camino hacia la reclamación de justicia y verdad para las víctimas del desplazamiento se constituye en una denegación de justicia y lleva a las víctimas a la pérdida de confianza en el sistema judicial.

A largo plazo, la falta de protección de los derechos de las víctimas durante el desplazamiento agrava su situación de vulnerabilidad y posibilita la comisión de violaciones adicionales a los derechos de las víctimas, relacionadas entre otros con fenómenos como la violencia intrafamiliar, el trabajo infantil, la violencia sexual por razones de género, la explotación laboral, las amenazas, los homicidios, el reclutamiento forzado y la repetición del desplazamiento forzado.

Persisten muchos de los obstáculos que demoran o impiden la atención en los distintos componentes y fases a las peticiones de las personas desplazadas. Como se ha mencionado en el presente informe, la lentitud o la negativa de asistencia por parte de muchas entidades del SNAIPD conduce a las víctimas a acudir frecuentemente a la vía de la acción de tutela como mecanismo de protección de sus derechos. Según la Corte Constitucional, cada mes se radican aproximadamente 400 tutelas mensualmente, en las cuales el accionante es una persona desplazada[72].

Como ha advertido la Corte Constitucional, el elevado volumen de acciones de tutela es uno de los elementos constitutivos del "estado de cosas inconstitucional" declarado a través de la sentencia T-025 de 2004.

3.6 El acceso formal al sistema judicial no garantiza a las víctimas la obtención de una decisión de fondo sobre el delito de desplazamiento forzado.

Las cifras citadas en el presente reporte evidencian que, a pesar de la masividad del delito de desplazamiento, un bajo porcentaje de casos por ese delito son investigados. Tal como afirma la Fiscalía, hasta septiembre de 2009 se conocían 8185 casos, de los cuales solamente cinco se encontraban en etapa de juicio.

La información disponible muestra un muy deficiente desempeño de la justicia con relación al delito de desplazamiento forzado, lo cual contrasta con la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca del derecho de acceso a la justicia, cuyo contenido sustancial radica *"(…)*

---

[72] *"Desplazados buscan cada día más respaldo en la tutela"*, diario El Universal, 6 de agosto de 2008, disponible en www.eluniversal.com.co

sobre todo en la posibilidad real y verdadera, garantizada por el Estado, de que quien espera resolución —ya por la vía activa, ora por la pasiva— la obtenga oportunamente"[73].

Asimismo, la expectativa de las víctimas que acuden a la administración de justicia es obtener una decisión judicial que sancione a los responsables del delito. Si no obtiene dicha decisión, se deteriora la confianza en el Estado y se desestimula la demanda de justicia.

Ahora bien, en su Informe de Gestión 2008-2009[74] publicado en su página web, la Fiscalía General de la Nación indica que para abril de 2009 existían 178 casos asignados a la Unidad Nacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario, de los cuales el 74,71% (133 casos) no cuenta con identificación del(os) presunto(s) autor(es) ya que se encuentran en etapa de indagación (128 casos en ley 906) o investigación preliminar (5 casos en ley 600), el 2,86% (5 casos) fueron declarados inhibitorios, el 7,3% (13 casos) se encuentran en etapa de instrucción con imputado conocido, el 7,3% (13 casos) están etapa de juicio y el 6,17% (11 casos) ya cuentan con sentencia condenatoria. En 3 casos se desconoce la etapa del proceso.

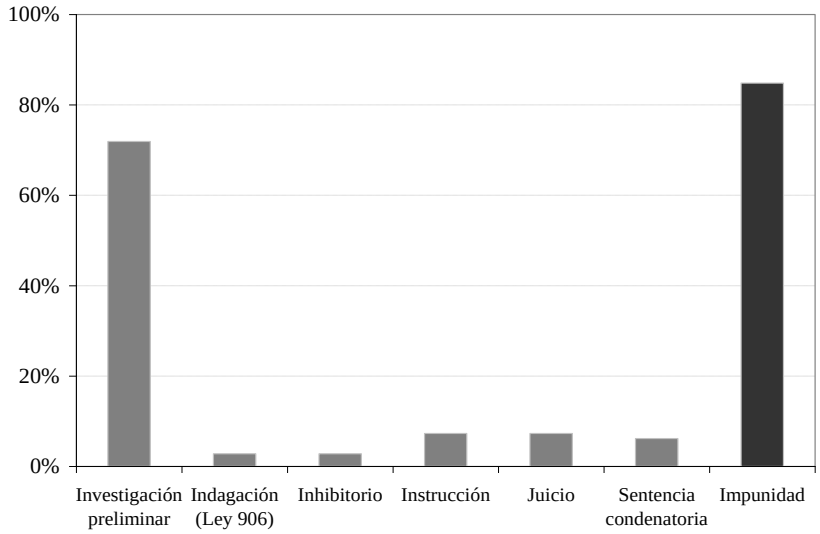


Gráfico 1. Impunidad en casos de desplazamiento forzado

Elaborado por la Comisión Colombiana de Juristas con información de la Fiscalía General de la Nación.

A pesar de la disparidad entre la información que fue suministrada a la CCJ y el informe de gestión citado; aceptando que los casos en los que existe alguna sentencia condenatoria han salido de la impunidad y suponiendo que aquellos que están en etapa de juicio tienen alguna

[73] Corte Constitucional, sentencia T-190 de 1995, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.
[74] Fiscalía General de la Nación, citado *supra* en Nota 59.

expectativa de superar dicho estado, el porcentaje de impunidad en los casos sobre los que ha informado la Fiscalía en dicho informe es equivalente al 86,29%[75].

Es necesario advertir que, de 199 medidas de aseguramiento de detención preventiva, apenas se reportan 49 personas privadas de la libertad, lo que es grave en dos sentidos: primero porque como se ha destacado en este documento, hay en Colombia más de 4 millones de personas víctimas del delito de desplazamiento forzado y que sólo exista orden de detención para un número tan reducido de perpetradores del delito evidencia otra vez, el escaso número de personas que son procesadas por el delito de desplazamiento forzado; segundo, de esa escasa cifra (199), apenas 49 personas se encuentran privadas de la libertad, o sea el tan solo el 24,62% de los procesados en los casos que se encuentran activos, comparecerán al proceso y tal vez cuenten la verdad sobre los hechos ocurridos, los responsables y los móviles. Esta información permite concluir que no están garantizados los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y muy difícilmente es posible pensar en la no repetición cuando los responsables de este delito permanecen libres.

A la par con los anteriores datos, de los 178 casos asignados a la Unidad de la Fiscalía ya mencionados, se reportan solo 157 víctimas[76]. No obstante, Acción Social ha registrado[77] al menos 380.863[78] personas expulsadas violentamente de sus territorios en 2008 y hasta marzo de 2009. Aún cuando la cifra de casos por el delito de desplazamiento forzado asignados a la Unidad Nacional de derechos humanos y derecho humanitario corresponde a un período más amplio que el registro gubernamental de 380.000 víctimas en 2008 y los tres primeros meses de 2009, estos datos permiten apreciar un notable contraste en lo que se refiere al reducido número de víctimas que tienen posibilidad de acceder a la administración de justicia.

3.7 Los avances en la investigación de los casos de violencia sexual contra las mujeres en situación de desplazamiento son escasos

La Corte Constitucional ha subrayado la necesidad de que la política pública adopte un enfoque diferencial acorde con la particular situación de vulnerabilidad de las mujeres. En el auto 092 de 2008 la Corte reconoció que "*la violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual,*

---

[75] El número de casos en impunidad es la suma de los casos en investigación preliminar o indagación, declarados inhibitorios y en instrucción.

[76] Fiscalía General de la Nación, citado *supra* en Nota 59, pág. 157.

[77] Cabe aclarar que las cifras de población desplazada de Acción Social corresponden a una parte del fenómeno del desplazamiento, ya que, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, existe un subregistro de dicha población, que excluye modalidades de desplazamientos como los intraurbanos, los causados por fumigaciones aéreas y los causados por las acciones de la Fuerza Pública, entre otros.

[78] Acción Social, Subdirección de Atención a la Población Desplazada, RUPD. Esta cifra comprende la población en situación de desplazamiento total para el año 2008 y hasta marzo de 2009, Cuadro resumen anualizado, Personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración, disponible en http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20junio%20de%202009.htm

extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano"[79]. En el auto citado la Corte ordenó a la Fiscalía General de la Nación:

> *"[A]doptar* ***a la mayor brevedad*** *las medidas a las que haya lugar con el fin de asegurar que las investigaciones que estén pendientes* ***avancen aceleradamente****, y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aún no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria (…)"*[80].

Sin embargo, la Fiscalía no ha cumplido efectivamente la disposición de la Corte Constitucional, como se señala en el Tercer Informe de Seguimiento presentado a la Corte Constitucional por las ONG defensoras de los derechos humanos de las mujeres. Dichas organizaciones han evaluado que la Fiscalía General de la Nación no ha diseñado e implementado una política pública que reconozca, enfrente y permita superar las barreras de acceso a la justicia que enfrentan las mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado colombiano[81].

Las ONG concluyen que no se han obtenido avances significativos ni consistentes en los procesos del anexo reservado del auto 092 que se adelantan por violencia sexual ocurrida en el contexto del conflicto armado, y que, tal como lo ha reconocido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no se ha adoptado *"una política criminal integral, ni se ha dado un alto nivel de prioridad a la violencia sexual como lo ordenó la Corte Constitucional"*[82].

Las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres mencionadas han constatado que persisten los obstáculos que impiden a las víctimas de la violencia sexual el acceso a la justicia, entre los que destacan "*la situación de amenaza que recae sobre las mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado como uno de los mayores obstáculos a que se enfrentan para acceder a la justicia, el Estado no ha implementado una política efectiva en materia de prevención y protección que permita disminuir el riesgo al que las mujeres están expuestas. Por el contrario, los ataques y amenazas contra las mujeres víctimas y sus defensoras se han incrementado en el último año"*[83].

Además, señala el Tercer Informe de las ONG, la Fiscalía General de la Nación no ha adoptado las medidas necesarias para garantizar que las mujeres víctimas de estos crímenes cuenten con atención integral en salud física y mental, que les permita acceder a la justicia.

---

[79] Corte Constitucional, auto 092 de 2008 Ref.: *Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., abril 14 de 2008.

[80] *Ibídem.*

[81] Corporación Casa de la Mujer, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Corporación Sisma Mujer, Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Ruta Pacífica de Mujeres, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Comisión Colombiana de Juristas, Liga de Mujeres Desplazadas y Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, *Tercer informe de seguimiento al auto 092 de 2008,* junio de 2010, pág. 24.

[82] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2009*, Capítulo V., numeral 83.

[83] Corporación Casa de la Mujer y otros, citado *supra* en Nota 81, pág. 30.

El mencionado informe no gubernamental llega a la conclusión de que continúa existiendo un vacío en cuanto al diseño e implementación de una política integral que tenga como finalidad enfrentar la impunidad, y garantizar el acceso a la justicia y la debida diligencia en la prevención, investigación, juzgamiento, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos, y en particular de la violencia sexual ocurrida en el contexto del conflicto armado. Dicho vacío es consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del Estado derivadas del derecho a la justicia. Por las anteriores razones, el Estado ha incumplido su obligación de prevenir los riesgos que pueden derivarse de la participación procesal de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual.

4. Conclusiones

Luego de analizar las informaciones oficiales en materia de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado y sus resultados se puede llegar a las siguientes conclusiones:

4.1 Tal como lo ha señaló la Procuraduría General de la Nación y la Corte Constitucional, en el auto 008 de 2009, las víctimas del desplazamiento forzado carecen de reconocimiento como tales y de una atención estatal acorde a su condición[84].

4.2 La política pública de atención a la población desplazada no ha otorgado la prioridad necesaria a la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición. Por lo tanto, no existe en la política pública un componente especial de garantía de los derechos de las víctimas del desplazamiento a la verdad, la justicia y la reparación, tal como lo ordena la ley 387 de 1997[85].

4.3 La Rama Judicial no dispone de información actualizada que permita evaluar el desempeño de la justicia con respecto al delito de desplazamiento forzado. Las falencias y vacíos con respecto a dicha información dificultan la adopción de medidas encaminadas a cumplir con las obligaciones estatales con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado.

4.4 No existen garantías para el acceso de las personas desplazadas a la justicia, razón por la cual el mecanismo de acción de tutela sigue siendo una herramienta que permite la exigibilidad de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como a la no repetición, esto lo evidencia la cifra cercana a las 400 tutelas mensuales que son presentadas por personas desplazadas. Por esta razón, para la tutela de estos derechos

---

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

[85] La ley 387 de 1997 *Por la cual se adoptan medias para la prevención, del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia en la República de Colombia*, en el numeral 4 de su Artículo 10, establece que uno de los objetivos del Plan Nacional de Atención ala Población Desplazada es la creación y aplicación de *"mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados".* De acuerdo con el Artículo 9 de la ley 387, la formulación y elaboración del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada es responsabilidad del gobierno nacional.

no es admisible exigencia alguna de agotamiento de los mecanismos ordinarios cualquiera que haya establecido la ley[86]. No obstante, es absurdo que las entidades encargadas de la atención a la población desplazada exijan su interposición con un propósito meramente dilatorio.

4.5 Persisten las deficiencias relacionadas con el acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento que fueron identificadas por Acnur en el Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia 2002 a 2007.

4.6 La efectividad en la investigación del delito de desplazamiento forzado no ha mejorado. El número de procesos investigados y de sentencias condenatorias es bajísimo sí se tiene en cuenta el universo de víctimas de dicho delito, estimado en más de cuatro millones de personas.

4.7 La Fiscalía general de la Nación no ha implementado mecanismos eficientes de investigación y juzgamiento que garanticen los derechos de las víctimas del delito de desplazamiento forzado a la justicia, la verdad y la reparación.

4.8 Resulta muy preocupante la persistencia de la bajísima efectividad de la investigación del delito de desplazamiento forzado que, de acuerdo con el Balance realizado por Acnur, en 2007 alcanzaba tan sólo el 1% del total de casos conocidos por la Fiscalía.

4.9 Además de no tener un recurso efectivo (distinto de la acción tutela) para acceder a la justicia, las víctimas en general se enfrentan a dilaciones injustificadas en los procesos judiciales que se encuentran activos por el delito de desplazamiento, pues el mayor porcentaje de los procesos que se encuentran activos, están en la etapa de investigación, esto es cerca del 75%.

4.10 Existe una situación de impunidad derivada de la ausencia de identificación de los responsables; la cifra de personas vinculadas a los procesos es mínima (199), los perpetradores de este delito, siguen libres. Sólo 49 están en detención preventiva y las víctimas siguen sin obtener justicia y expuestas a la repetición de los hechos.

4.11 La Fiscalía General de la Nación no ha diseñado e implementado una política que brinde las garantías necesarias para que las mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado accedan a la justicia.

5. Recomendaciones

5.1 La Fiscalía General de la Nación debe cumplir, sin más dilaciones, su obligación de investigar de oficio todos los casos relacionados con el delito de desplazamiento forzado,

[86] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 40.

para lo cual debe promover una estrategia de impulso de las investigaciones, tanto en los casos donde se presenta de forma masiva como en los casos individuales. Para tal efecto, las autoridades nacionales y locales deben reportar a la Fiscalía la ocurrencia de casos de desplazamiento para que esta inicie de oficio las respectivas indagaciones para el establecimiento de los responsables, y se proceda a su juzgamiento y sanción.

5.2 La Fiscalía General de la Nación debe establecer los patrones que se repiten en la comisión del delito de desplazamiento forzado[87]y, de acuerdo con dichos patrones, debe desarrollar una metodología de investigación adecuada a la naturaleza y las modalidades de comisión del delito por parte de los miembros de los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y la Fuerza Pública.

5.3 Los funcionarios públicos encargados de la atención a las víctimas del desplazamiento deben informar adecuadamente a las víctimas acerca de los derechos de los que estas son titulares, especialmente de su derecho de acceder al aparato judicial y de obtener justicia, verdad y reparación, de conformidad con los dispuesto en la ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004, sus autos de seguimiento y la Carta de Derechos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento.

5.4 Las autoridades administrativas encargadas de brindar atención a las víctimas del desplazamiento deben ofrecerles un trato oportuno y adecuado, de manera que estas no se vean obligadas a recurrir a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos.

5.5 Acción Social y el Ministerio del Interior y de Justicia deben cumplir las disposiciones del auto 008 de 2009, diseñando e implementando una política específicamente dirigida a la población desplazada de garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Dicha política debe ser formulada de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos y con las recomendaciones formuladas por el Acnur y por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos Humanos de las personas internamente desplazadas.

5.6 El Estado debe diseñar mecanismos de esclarecimiento de la verdad sobre el delito de desplazamiento forzado que complemente la verdad procesal obtenida en el marco de los procesos judiciales, a fin de garantizar el conocimiento de los hechos, las responsabilidades directas e indirectas y las motivaciones de los responsables.

5.7 La Fiscalía General de la Nación debe emplear eficientemente la información obtenida del RUPD sobre los casos de desplazamiento que actualmente no están siendo objeto de investigación e iniciar las actuaciones pertinentes tendientes a la judicialización de los responsables. La labor investigativa de la Fiscalía debe tener un enfoque diferencial acorde

---

[87] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Acnur, Balance de la Política Pública para la atención integral el desplazamiento forzado en Colombia Enero 2004- abril 2007. Bogotá, agosto de 2007, Pág. 44.

a las disposiciones del auto 092 de 2008 relativas al acceso a la justicia de las mujeres en situación de desplazamiento.

5.8 El Estado debe aplicar las recomendaciones del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas.

En particular, la Fiscalía General de la Nación debe realizar un inventario de los procedimientos penales existentes frente al delito de desplazamiento para que inicie las investigaciones correspondientes dándole un tratamiento autónomo al delito independiente de otras posibles conductas delictivas que puedan tener lugar.

5.9 Asimismo, el Estado debe aplicar la recomendación del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, en el sentido de garantizar que el derecho a la reparación de las víctimas no esté supeditado a la inscripción en el registro de población desplazada.

5.10 De conformidad con lo dispuesto en el auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, la Fiscalía debe investigar con especial énfasis las conductas relacionadas con violencia sexual y otras formas violencia de género contra las mujeres y niñas en situación de desplazamiento.

5.11 De acuerdo a lo señalado por el Acnur, la política pública debe otorgar prioridad a la creación de programas dirigidos a la reparación para la restitución del goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado[88].

5.12 Tal como lo recomendó el Acnur y lo ordenó el auto 200 de 2007 de la Corte Constitucional, el Estado debe garantizar la protección de la vida y la integridad a las personas que acuden a las autoridades judiciales para reclamar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación[89]. Dichas medidas deben garantizar la protección de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento en los procesos penales que se adelantan por el delito de desplazamiento y hechos de violencia sexual.

Bogotá, septiembre de 2010

---

[88] *Ibídem,* Pág. 39.
[89] *Ibíd.,* Pág. 44.