

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL **Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004** **y sus autos de cumplimiento.**

AUTO 119 DE 2013

Referencia: sentencia T-025 de 2004, autos 178 de 2005, 218 y 261 de 2007 y 011 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda), 219 de 2011 y 052 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de registro y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., 24 de junio de dos mil trece (2013).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia a partir de los siguientes,

1. ANTECEDENTES.

Como consecuencia de la vulneración masiva, generalizada y reiterada de los derechos constitucionales de la población desplazada por la violencia, debido a problemas de tipo estructural y sistémico relacionados con la ausencia de políticas públicas idóneas y eficaces para la prevención y atención del desplazamiento forzado interno, la Corte Constitucional declaró en la sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda) “la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada”.

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”¹. En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha proferido numerosos autos de seguimiento en relación con 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 los autos 178 de 2005, 218 y 261 de 2007, y 011 de 2009, la Corte Constitucional expresó su preocupación por “la falta de medidas adecuadas para la superación del problema del subregistro”². Sobre este último aspecto, en el auto 219 de 2011 esta Sala Especial encontró las siguientes dificultades: **(i)** “no existe claridad sobre las situaciones y los lineamientos procesales y probatorios que aplica Acción Social para determinar a quién se incluye y a quién se excluye como desplazado.”; **(ii)** “persiste un alto número de decisiones de no inclusión en el registro (...) la Procuraduría General de la Nación llamó la atención sobre las fuentes de información que emplea Acción Social para corroborar la veracidad de los hechos declarados por el peticionario”; **(iii)** no hay “garantías procesales para controvertir las decisiones sobre exclusión”.

A partir de la implementación del Registro Único de Víctimas la Corte ha recibido informes permanentes de distintas entidades y organismos señalando dificultades operativas en el sistema de registro, en los tiempos de valoración y de respuesta y un grave retroceso en la aplicación de los criterios de valoración definidos a nivel jurisprudencial.³

Dada la importancia que tiene el proceso de valoración de la información y la inscripción en el Registro Único de Víctima (RUV) para el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, esta Sala Especial de Seguimiento ordenó el 19 de marzo del 2013, por medio del auto 052, la práctica de una diligencia de inspección judicial a la Dirección

¹ Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los autos 010 y 045 de 2004 (MP: Rodrigo Escobar Gil). Ver también la sentencia T-086 de 2003 (MP: Manuel José Cepeda).

² Para una síntesis de las consideraciones y órdenes dictadas en los autos mencionados, ver: autos 011 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda) y 219 del 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

A partir del año 2013 la Sala Especial de Seguimiento habilitó un espacio en la página web de la Corte Constitucional (cuadro superior a la derecha de la página principal), en el que se pueden encontrar con facilidad los distintos autos de seguimiento proferidos desde el 2004 y que se mantiene actualizado de acuerdo con los pronunciamientos realizados en el año en curso: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php>. Esta Sala Especial invita a los interesados a consultar dicho espacio para los asuntos que puedan ser de su utilidad.

³ Fragmentos extraídos del auto 052 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), de referencia: *Decreto de pruebas y solicitud de información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas relacionadas con el Registro Único de Víctimas en el marco del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.*

de Registro y Gestión de Información de la Unidad de Víctimas. Tal inspección tenía el propósito de:

“evaluar, por un lado, las situaciones y los lineamientos procesales y probatorios que ha tenido en cuenta la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para determinar a quién se incluye y a quién se excluye como desplazado en el año 2012 y en lo que ha corrido del 2013, y en consecuencia, resulta ineludible valorar la concordancia de los “*Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas*” adoptados por el Comité Ejecutivo con las sentencias C-253A de 2012 y C-781 de 2012 y la demás jurisprudencia constitucional sobre la materia, y por el otro, la forma como han sido aplicados por el Comité Técnico en casos concretos, su idoneidad y pertinencia para superar las falencias en materia de subregistro identificadas a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 recogidas en la consideración 6 de este pronunciamiento”⁴.

El 20 de marzo de 2013 se realizó la inspección con la plena participación de los funcionarios responsables y, dentro del término previsto, la Dirección de Registro y Gestión de Información suministró la información requerida.

2. RESPUESTA ESTATAL.

De los 144 desplazamientos masivos del 2012 y de lo que ha ocurrido del 2013 acerca de los cuales esta Sala Especial requirió información a la Unidad de Víctimas, recogidos en el anexo 2 del auto 052 de 2013, los resultados generales fueron los siguientes:

“La Unidad ha recibido un total de 86 solicitudes; de los 58 eventos restantes no se ha recibido Formato Único de Declaración FUD tipo masivo; sin embargo resulta importante precisar que se están realizando los cruces de bases de datos para identificar en cuáles de estos casos se presentaron o no declaraciones individuales y aportar la información correspondiente (...) Revisada la base de datos del RUV en referenda [sic] con los 58 casos, se evidencia que, para 27 de estos se recibieron del Ministerio Público declaraciones tipo individual asociadas a los eventos relacionados por la Corte en el anexo de la providencia, para 24 casos no se encontró ningún tipo de declaración y en los 7 restantes se confirmó el recibido de declaraciones tipo masivo. Para los 7 eventos identificados con declaración tipo masivo, 4 fueron valorados con decisión de Inclusión y 3 se encuentran en proceso de valoración (...) Respecto de las 86 solicitudes recibidas, a la fecha se han valorado 30, de las cuales 27 han dado como resultado de valoración incluido en el Registro Único de Víctimas RUV y 3 no incluido, 42 se encuentran en proceso de valoración y las 14 restantes están pendientes por valorar por falta de documentos o inconsistencias en estos (acta, censo, firmas en las actas), ante lo cual la Unidad ha venido gestionando lo pertinente a cada caso con los entes territoriales y oficinas del Ministerio Público correspondientes”⁵.

En relación con la orden tercera del auto 052 de 2013, es decir, con los criterios que ha adoptado la Dirección de Registro y Gestión de Información

⁴ Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 052 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

⁵ Dirección de Registro y Gestión de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Respuesta al auto 052 de 2013*, presentado el 02 de abril de 2013, pág.4; y Dirección de Registro y Gestión de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Respuesta al auto 052 de 2013*, presentado el 10 de abril de 2013, pág.24.

para establecer si un determinado caso guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado, la Dirección hizo un recuento de los aspectos generales del proceso de valoración de las declaraciones (las herramientas jurídicas, técnicas y de contexto a partir de los cuales se evalúa cada solicitud); afirmó que está acogiendo la postura de la Corte Constitucional recogida en la sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza) pero que todavía no han sido incorporados y aplicados los criterios señalados en la sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle)⁶; y sostuvo que en aquellos casos en los que el desplazamiento forzado responde a causas diferentes a aquellas que tienen una relación cercana y suficiente con el conflicto armado y que merecen un análisis de mayor profundidad, “el Comité Ejecutivo conformó una *Mesa de Estudios Permanentes* integrada por las entidades que conforman el SNARIV-, para analizar precisamente [esos] casos”⁷. En tal instancia las distintas entidades buscan “discutir los criterios que aplicarían para la valoración de casos en los que el presunto autor de un hecho victimizante es una banda criminal”⁸. En esa medida, la discusión de tales criterios estaría dirigida a “un eventual reconocimiento de víctimas de estos grupos en el marco del conflicto interno”. Tales parámetros “serán elevados al Comité Ejecutivo para la determinación correspondiente”⁹.

En el marco de tal espacio de discusión, la Dirección de Registro, junto con las demás entidades que hacen parte del Sistema, han analizado casos en los que las llamadas bandas criminales (en adelante BACRIM) han sido las perpetradoras del desplazamiento forzado y del despojo de tierras. Sobre el particular, la Dirección resaltó que el “rótulo” de las BACRIM, definido por el Consejo de Seguridad Nacional como “*Grupos de crimen organizado, lo que excluye su caracterización como grupos armados organizados al margen de la ley en los términos de la Ley 418 de 1997 [sic]*”¹⁰, ha sido uno de los temas alrededor de los cuáles han surgido diferencias entre las distintas entidades que participan en la mesa.

En efecto, el rótulo del perpetrador del desplazamiento juega un papel importante en varias de las instancias en las que se decide acerca de la

⁶ Al respecto, la magistrada encargada de la inspección judicial le preguntó al director de la Unidad de Registro: “Estos criterios [los adoptados por el Comité Ejecutivo en la sesión del 24 de mayo de 2012] han sido modificados conforme e la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular, según los lineamientos contenidos en la sentencia C-781 de 2012 sobre el tema? El señor Subdirector manifiesta que: no han sido modificados”. Acta de la inspección judicial, pág.5, levantada el 20 de marzo de 2013.

⁷ Dirección de Registro y Gestión de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Respuesta al auto 052 de 2013*, presentado el 02 de abril de 2013, pág.3.

⁸ Acta de la primera reunión de la Mesa de Estudios Permanente, que tuvo lugar el siete de junio de 2012, pág.2. Información recolectada como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

⁹ Acta de la primera reunión de la Mesa de Estudios Permanentes, que tuvo lugar el siete de junio de 2012, pág. 2. Información recolectada como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

¹⁰ Dirección de Registro y Gestión de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Respuesta al auto 052 de 2013*, presentado el 02 de abril de 2013, pág.3.

Al respecto, esta Sala Especial recuerda que en la ley 418 de 1997 se habla de organizaciones al margen de la ley. Esta categoría cobija a cualquier actor armado y permitió un proceso de paz con las milicias de Medellín, las cuales coincidirían hoy en día con el papel que cumplen los combos (BACRIM) en materia de desplazamiento intraurbano.

inclusión en el registro y la preocupación por la calificación del perpetrador ha permitido que se desatiendan las obligaciones constitucionales e internacionales en relación con las víctimas de violencia generalizada, y graves violaciones de derechos humanos ocasionadas por actores armados como las BACRIM.

Por ejemplo, en lo que denominan las herramientas de contexto, la Dirección de Registro llamó la atención acerca de las dinámicas y el marco operativo de los “*Grupos Organizados al Margen de la Ley* y su relación directa con el conflicto armado, estableciendo temporalidades o georeferencias que rodearon el hecho victimizante que se denuncia”¹¹. Ahora bien, el sólo accionar de alguno de los actores considerados “grupos al margen de la ley” es fundamental para determinar *si guarda una relación directa* con el conflicto armado. Si bien el rótulo del autor no es el único elemento que se tiene en cuenta para definir la cercanía con el conflicto armado, sí es un factor indispensable¹². Las BACRIM, sin embargo, no son consideradas como parte del conflicto armado, de acuerdo con la interpretación que el gobierno nacional hace de la Ley 1448 de 2011, sino denominadas como delincuencia común organizada¹³, a pesar de que otras disposiciones legales como la Ley 387 de 1997, sin entrar a calificar al actor armado para determinar si se atiende o no a la población desplazada, se concentra en brindar la protección y atención que requiere.

Las BACRIM, de acuerdo con la Policía Nacional, “son estructuras de crimen organizado, especializadas en narcotráfico, poseen niveles de hostilidad, vinculados a rentas ilícitas y con alcance nacional y transnacional [pero] carecen de ideología política y contrainsurgente (...) su propósito es el control de la cadena productiva del narcotráfico”¹⁴. En esa medida, si bien en las

¹¹ Dirección de Registro y Gestión de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Respuesta al auto 052 de 2013*, presentado el 02 de abril de 2013, pág.2.

¹² Lo anterior se desprende de la siguiente respuesta de la Dirección de Registro durante la inspección judicial, en la cual se ofrecen cuatro criterios para establecer si una determinada situación guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado. En cada uno de estos criterios se tiene como punto de partida el accionar de los grupos organizados al margen de la ley y no se contemplan como parte del conflicto armado situaciones en las que participan, de manera exclusiva, las denominadas bandas criminales. “*Pregunta: ¿[de manera adicional] al criterio de denominación de las bandas criminales, se cuenta con otros criterios de valoración para determinar que los hechos no tienen una relación cercana y suficiente con el conflicto armado conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional? (...) Respuesta: en un análisis caso a caso, se considera como una relación cercana y suficiente al conflicto armado: 1) [la] presencia dentro de un mismo territorio de bandas criminales y grupos guerrilleros; 2) la confrontación, combates y hostigamientos, entre estos últimos; 3) la presencia de otros “grupos armados al margen de la ley en la zona”; (4) que la zona sea un corredor estratégico para el operar de los “grupos armados al margen de la ley”.* Acta de inspección judicial, pág.7, levantada el 20 de marzo de 2013.

¹³ “La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, recordó que la posición oficial del Gobierno, tomada por el Consejo de Seguridad, es que las Bacrim no hacen parte del conflicto armado interno, porque no se consideran grupos armados al margen de la ley, si no grupos pertenecientes a la delincuencia común organizada” Acta de la Mesa de Estudios Permanente, que tuvo lugar el 27 de noviembre de 2012, pág.1. Información recolectada como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

¹⁴ Intervención de la Policía Nacional. Acta de la Mesa de Estudios Permanente, que tuvo lugar el 12 de diciembre de 2012, págs 1-3. Información recolectada como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

En otra ocasión, la Mesa afirmó lo siguiente: “En todas las sesiones se señaló que el Estado reconoce que las bandas criminales generan víctimas civiles y que sus acciones generan impacto humanitario. Aún más, se reconoce que se trata de organizaciones jerarquizadas y que su accionar trae consigo algunas de las

BACRIM pueden concurrir algunas de las características que son propias del conflicto armado, bajo este concepto no se las puede considerar como actores del mismo al no presentarse la “existencia de factores ideológicos o políticos para fundamentar su actuación”¹⁵.

La delincuencia común, tal como fue interpretada por la Corte Constitucional en la sentencia C-253A de 2012 (M.P. Eduardo Mendoza), se entiende en estricta oposición con el conflicto armado. De acuerdo con la interpretación que hace el Ejecutivo sobre la jurisprudencia constitucional, los actos de las BACRIM, al denominarse como actos de la delincuencia común, no se presentarían en el marco del conflicto armado o no guardarían una relación cercana y suficiente con el mismo, a pesar de la permeabilidad de sus actuaciones e interacciones con actores del conflicto armado, o de la violencia de sus acciones. Este argumento se ha prestado para no incluir en el registro a las personas desplazadas por la violencia cuando el perpetrador es alguna BACRIM¹⁶. Esta posición fue reiterada en la Mesa de Estudios Permanentes¹⁷ y se asumió como el criterio para negar la inscripción en casos puntuales¹⁸.

De todas formas, al interior de la Mesa surgieron propuestas que buscan dejar abierta la opción para que en “casos excepcionalísimos” se establezca una relación “cercana y suficiente” entre el accionar de las BACRIM que provoca desplazamiento forzado y el conflicto armado¹⁹. Sin embargo, no se ha llegado

características señaladas para el aquí denominado criterio “intensidad del conflicto”. Sin embargo, la identificación y el reconocimiento de estas características no llevan al Estado a ubicarlos como actores que intervienen en el conflicto armado interno”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.9. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

¹⁵ Acta de la Mesa de Estudios Permanente, que tuvo lugar el 12 de diciembre de 2012, págs 1-3. Información recolectada como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

En otra ocasión, la Mesa afirmó lo siguiente: “En todas las sesiones se señaló que el Estado reconoce que las bandas criminales generan víctimas civiles y que sus acciones generan impacto humanitario. Aún más, se reconoce que se trata de organizaciones jerarquizadas y que su accionar trae consigo algunas de las características señaladas para el aquí denominado criterio “intensidad del conflicto”. Sin embargo, la identificación y el reconocimiento de estas características no llevan al Estado a ubicarlos como actores que intervienen en el conflicto armado interno”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.9. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

¹⁶ “De acuerdo con lo establecido en los criterios de valoración se verifica en el relato la información sobre el presunto autor de los hechos victimizantes, por tanto si se determina que el autor hace parte de la denominada delincuencia común por supuesto la decisión se fundamentará en ello y se dará la no inclusión”. Dirección de Registro y Gestión de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Respuesta al auto 052 de 2013*, presentado el 02 de abril de 2013, pág.2

¹⁷ “El Ministerio de Defensa aclaró que ellos mantienen la caracterización del Consejo Nacional de Seguridad, en el sentido de que estas bandas criminales hacen parte de la delincuencia común organizada”. Acta de la Mesa de Estudios Permanente, que tuvo lugar el 27 de noviembre de 2012, págs. 2-3. Información recolectada como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013

¹⁸ “Caso 1. Paro armado convocado por Los Urabeños. Hechos. Esta acción fue organizada por Los Urabeños y se realizó en 5 departamentos de la costa atlántica (especialmente Santa Marta) y Antioquia (un sector de la Comuna 13 de Medellín) en enero de 2012. En este evento se produjeron diversos hechos victimizantes (...) el Consejo de Seguridad Nacional ya había efectuado un análisis de estos hechos y se había pronunciado en el sentido de que no formaba parte del conflicto armado interno. Por tanto, la decisión administrativa respecto a las solicitudes relacionadas con este suceso debería ser la “no inclusión” en el Registro Único de Víctimas (RUV)”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.7. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013

¹⁹ “Asumiendo esta conceptualización [sentencias C-253A y C-781 de 2012] en algunos “casos excepcionalísimos” sí puede encontrarse una “relación cercana y suficiente” con el conflicto armado. En estos casos, decidir una inclusión en el RUV no cuestiona ni invalida el concepto oficial del Estado sobre las bandas criminales, pero permite acoger la interpretación de la Corte Constitucional. Se planteó que estas

a ningún acuerdo al respecto,²⁰ y no obstante existir discrepancias al interior de este espacio técnico, en lugar de que las dudas operen en favor de las víctimas, se ha utilizado este mecanismo para negarles la atención y protección que requieren.

A partir de estas consideraciones, se hace visible la gran importancia que le ha dado la Unidad de Víctimas a la verificación del rótulo del autor que provocó el desplazamiento en el momento de definir la inclusión en el registro, y la tendencia a excluir del sistema de protección y atención a las víctimas de desplazamiento forzado ocasionado por violencia generalizada o por graves violaciones a los derechos humanos perpetrados por actores como las BACRIM, dejando sin protección a miles de colombianos en situación de extrema vulnerabilidad. Este tipo de análisis ha cobrado gran relevancia para la aplicación de las herramientas jurídicas, como las exclusiones y restricciones que contiene el artículo 3º en su definición de víctima, que excluye a "*quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común*".

Además del rótulo del actor, y la consecuente exclusión de aquellas personas que se vieron forzadas a desplazarse por la *denominada* delincuencia común, del informe presentado por la Dirección de Registro se puede extraer otro criterio a través del cual se determina, caso a caso, a quién se incluye y a quién se excluye del registro. Al respecto, la Dirección de Registro trajo a colación algunos de los criterios que la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-253A de 2012, recordó para efectos de determinar si existe un conflicto armado interno (intensidad del conflicto, nivel de organización de las partes, entre otros). Al analizar la presencia de estos parámetros en casos de desplazamiento forzado intraurbano en Medellín y Buenaventura, en esta última, por enfrenamientos entre BACRIM, consideró que no todos los criterios se presentaron de manera simultánea, razón por la cual decidió negar la inscripción en el registro²¹. Es decir que, para efectos de definir la

situaciones deben siempre analizarse una a una, y que la fundamentación para una posible inclusión, vinculada a la complejidad de situaciones presentes en el conflicto colombiano, se realizará para el caso en particular". Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.9.

Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013

²⁰ "Los criterios de valoración de las declaraciones individuales fueron aprobados por el Comité Ejecutivo del 24 de mayo de 2012. Y con ocasión de las sentencias de la Corte, en particular la C-781 de 2012, la Unidad citó en diferentes oportunidades a la Mesa de Estudios Permanentes definida por el Comité Ejecutivo, con el objeto de verificar la aplicación de los criterios de valoración frente a hechos perpetrados por victimarios pertenecientes a las BACRIM. Se sostuvieron cuatro reuniones en las cuales se buscó presentar casos que nos permitieran determinar que bajo la aplicación de los criterios definidos por la Corte pueden existir algunas inclusiones en el RUV y que estos victimarios no fueran entendidos como delincuencia común. En la Mesa surgieron diversas posiciones y se determinó que al no existir acuerdo entre las distintas entidades que lo integran era necesario llevarlo nuevamente al Comité Ejecutivo para determinar si se modificaba la posición del 24 de mayo de 2012, lo cual aún no ha sucedido". Acta de la inspección judicial, pág.6, levantada el 20 de marzo de 2013.

²¹ "En este marco, cuando se revisó el caso a caso, no se evidencia el cumplimiento de los ocho (8) criterios antes mencionados; existen casos reconocidos como el desplazamiento intraurbano de Buenaventura ocasionado por la lucha por el control territorial entre La Empresa y Los Urabeños, y la masacre de Santa Rosa de Osos, cometida por Los Rastrojos, que reúnen algunos de estos criterios, pero no la totalidad". Dirección de Registro y Gestión de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Respuesta al auto 052 de 2013*, pág.6.

inscripción en el registro de las personas que se desplazaron por la violencia generalizada, a pesar de que la sentencia expresamente hace un enunciado no concurrente de elementos que muestran la cercanía con el conflicto armado, la Dirección de Registro valoró que no existía una relación con éste cuando no estuvieran presentes de manera concurrente todos los criterios señalados por la Corte en dicha sentencia, y reiterados en la sentencia C-781 de 2012.

A pesar de los criterios señalados en las sentencias de la Corte, de los elementos de juicio que aportan la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el ACNUR y el CICR, y de las propuestas de la *Mesa de Estudios Permanentes* para dar lugar a la inclusión de estas víctimas en el registro, la Dirección afirma que aún no tiene un criterio para atender las solicitudes presentadas en situaciones en las que se encuentran involucradas las BACRIM. A partir de este aparente vacío la Dirección de Registro agota el tiempo de espera máximo con el que cuenta para adoptar una decisión (60 días), al término del cual niega la inscripción en el registro²².

De otra parte, esta Sala Especial de Seguimiento encuentra que los argumentos y las afirmaciones recién expuestas también encuentran sustento en la manera como la Dirección de Registro evaluó y decidió los casos concretos acerca de los cuales esta Sala Especial solicitó información.

De las 30 declaraciones de desplazamientos masivos efectivamente valoradas en la primera entrega que realizó la Dirección a esta Sala Especial, 27 dieron como resultado la inclusión en el registro y 3 la no inclusión. En 26 de los 27 desplazamientos forzados masivos que fueron incluidos en el registro participaron los actores que son catalogados como del conflicto armado (el Ejército y las guerrillas de las FARC y el ELN). Sólo se concedió el registro en un desplazamiento en el que no participó un actor considerado como parte del conflicto armado, a saber, el desplazamiento ocurrido en Campo Valdés, en la ciudad de Medellín. En este caso el autor que amenazaba con el reclutamiento de la población civil era la BACRIM “el Combo”. En las otras 3 solicitudes en cuyos desplazamientos participaron las BACRIM, y que ya fueron valoradas, el resultado fue la no inclusión. Así sucedió con los desplazamientos ocurridos en Pan de Azúcar (Comuna 8 de Medellín), Santa Rosa de Osos, y Segovia, todos en Antioquia.

En estos casos cobró importancia para sustentar la decisión, además del rótulo del actor, su *modus operandi* (robo, extorsiones, lucha por el control del tráfico de drogas, y minería ilegal) considerado como característico de la delincuencia común y ajenos a las dinámicas de los “grupos organizados al margen de la ley”. De igual forma, la consideración del origen de las BACRIM como una

²² “Ante la ausencia de un criterio particular para casos en los que el presunto autor del hecho victimizante es una banda criminal, la Unidad para las Víctimas ha colocado estas declaraciones en el estado “en valoración”. Al cumplirse el plazo máximo para esta tarea (60 días hábiles), la Subdirección de Valoración y Registro ha empezado a declarar la “no inclusión” de los mismos”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág 6. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

respuesta estructurada al accionar legítimo del Estado en contra de delitos tales como el narcotráfico, la minería ilegal, la delincuencia común, e incluso el despojo de tierras, sirve como argumento para no incluir en el registro a las personas que se ven forzadas a desplazarse por su accionar²³. La certeza acerca de la decisión de no inclusión en el registro cuando el actor que provocó el desplazamiento es una BACRIM fue tal que no dio lugar a ninguna duda que ameritara la aplicación del principio de favorabilidad contenido en el decreto 4800 de 2011.²⁴

Sumado a lo anterior, aproximadamente 16 desplazamientos masivos en los que participaron BACRIM, de manera preponderante en Antioquia (Segovia, Esfuerzos de Paz), en el Chocó (Medio y Bajo Baudó) y en el Valle del Cauca (Buenaventura), se encuentran en “estado de valoración”. En estos departamentos se está concentrando el desplazamiento forzado de manera desproporcionada²⁵. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, para este conjunto de desplazamientos masivos se está esperando a que se agote el tiempo de espera máximo con el que cuenta la Dirección para adoptar una decisión, al término del cual niega su inscripción en el registro. Lo anterior, considerando el rótulo de BACRIM de los actores que produjeron el desplazamiento y, de acuerdo con la información suministrada por la

²³ En el primer caso (Pan de Azúcar), se consideró que el *modus operandi* de los actores armados (robo, extorsiones y lucha con otros actores armados por el control del tráfico de drogas) se corresponde con actos de delincuencia común y no con el accionar que es propio de los grupos organizados al margen de la ley. Sumado a lo anterior, como parte del análisis de contexto, se traen a colación distintas notas periodísticas a nivel local y nacional en las que se atribuye la autoría del desplazamiento forzado a las denominadas BACRIM que han operado históricamente en la zona. Al “no tener las bandas criminales la *connotación* de “grupo armado organizado al margen de la ley”” la Dirección establece que el desplazamiento ocurrió en el marco de la delincuencia común y, en esa medida, se niega el registro. Resolución 2012-11498 de 22 de octubre de 2012.

En el caso de Segovia se presentaron asesinatos y amenazas por parte de las denominadas BACRIM (en esta ocasión “los Rastrojos”). De acuerdo con la resolución de no inclusión de la Dirección, el *modus operandi* de estas bandas criminales (narcotráfico, extorsión y minería ilegal) no se corresponde con aquél de los grupos organizados al margen de la ley. Además, agrega que en esa región la Fuerza Pública viene ejerciendo una presión que se ha manifestado en una mayor confrontación entre las BACRIM, y entre estas últimas y las FARC. A partir de estas consideraciones, la Dirección niega la inscripción en el Registro.

En ambos casos se considera que las BACRIM “obedecen a una estructura delincencial creada como respuesta a la acción legítima del Estado en contra de delitos tales como el narcotráfico y la delincuencia común organizada”. Resolución 2012-44694 de 02 de diciembre de 2012.

En el caso de Santa Rosa de Osos la Dirección no contaba todavía con resolución a pesar de que ya se había decidido la no inclusión. En este caso el desplazamiento ocurrió por el temor que surgió en la zona debido a una masacre realizada por las BACRIM. En la inspección judicial se justificó la decisión de no inclusión en la denominación o connotación del actor: “se encontraron reportes periodísticos precisos de que las Bandas perpetraron estos hechos (...) estas bandas delincuenciales no tienen la *connotación* de “grupo armado al margen de la ley”, toda vez que estas bandas obedecen a una estructura delincencial creada como respuesta a la acción legítima del Estado en contra de delitos como narcotráfico y la delincuencia común organizada (...) En este caso particular se tomó la decisión de no inclusión por considerar que las Bandas Criminales no son un actor armado en los términos del artículo 3º”. Acta de inspección judicial, pág.7, levantada el 20 de marzo de 2013.

²⁴ Pregunta: “cómo se aplicó en este evento [Santa Rosa de Osos] el principio de favorabilidad? Respuesta: No se aplicó. Pues en este caso no se presentó duda porque fue claro que las Bandas Criminales no son actores armados”. Lo mismo ocurrió en el caso de Pan de Azúcar. Acta de inspección judicial, pág.7,12, levantada el 20 de marzo de 2013.

²⁵ “En términos de desplazamiento forzado, mientras en el 2007 el 73% del desplazamiento se concentraba en el 17% de los municipios del país, en el 2011 el 27% del total de personas expulsadas se concentró en 3 municipios, Buenaventura, Tumaco y Medellín”. Thérèse Morel. Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia. *Urge atender a todos los desplazados*, en, Revista Semana: <http://www.semana.com/opinion/articulo/urge-atender-todos-desplazados/341086-3>.

Dirección, debido a la falta de un criterio único para definir su inclusión, situación que debería dar lugar a la aplicación del principio *pro homine* en favor de la víctima y no en favor de la institución para negar la protección debida.

Ahora bien, los desplazamientos masivos en relación con los cuales esta Sala Especial pidió información en los que están involucradas las BACRIM y que cuentan con formato FUD de ese tipo (masivo y no individual), ascienden aproximadamente a 28. De este número aproximadamente 1 fue incluido, 3 no lo fueron, 16 se encuentran en “Estado de Valoración” (lo que se traduce en la no inclusión diferida en 60 días hábiles), y a los 8 restantes les falta documentación, razón por la cual su valoración se encuentra pendiente.

Como se desprende del análisis anterior, tanto a nivel teórico como en la aplicación en los casos concretos, las personas desplazadas por las BACRIM no están siendo inscritas en el Registro de Víctimas por varias razones, empezando, y de manera preponderante, por el “rótulo” de los actores catalogados como de delincuencia común.

La Dirección de Registro considera que esta práctica es acorde con el artículo 3° de la Ley de Víctimas y con la interpretación que del mismo ha realizado la Sala Plena de la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, al analizar algunos de estos casos (como el de Buenaventura), la Dirección consideró que deberían concurrir todos los criterios orientadores que recordó la Corte en la sentencia C-253A de 2012 para determinar la existencia de un conflicto armado. De lo contrario, el resultado de la valoración de la solicitud es de no inclusión en el registro. Esta interpretación resulta contradictoria con las presunciones que establece el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011 para quienes son víctimas del despojo por acciones de paramilitares, narcotraficantes o bandas criminales, que según la Ley 1448 tienen derecho a ser restituidas, pero que con la posición de la Unidad de Víctimas terminan por ser despojadas de sus bienes y tierras, sin que puedan acudir a ningún sistema de protección.

En relación con los tiempos de valoración, y como se ha podido notar a lo largo de esta providencia, el número de declaraciones que han sido efectivamente valoradas es reducido. Lo anterior responde a un atraso general en el que se encuentra la Dirección de Registro que, para el mes de marzo de 2013, está valorando las solicitudes de inscripción de diciembre de 2012. Lo anterior implica que la Dirección todavía no está cumpliendo con el término de los 60 días hábiles consagrados en el Decreto 4800 de 2011 para responder las solicitudes de inclusión en el registro²⁶.

²⁶ Al respecto, sostuvo lo siguiente una de las funcionarias de la Dirección de Registro que atendió la inspección judicial: “no ha sido posible dar cumplimiento al término de los sesenta días estipulados en la norma, debido a la revaloración de todo lo recibido hasta la fecha de expedición de los criterios por parte del Comité Ejecutivo. En este mes de marzo se están valorando básicamente las solicitudes del mes de diciembre de 2012. En el mes de abril se proyecta dar cumplimiento al término de los sesenta días. El año pasado se tomó la decisión de valorar las solicitudes no valoradas y no incluidas por extemporaneidad”. Y otro funcionario agregó: “Para el mes de noviembre se establece un plan para salir del rezago en valoración, pues el promedio mensual de declaraciones recibidas fue entre 18 mil y 20 mil y este plan de contingencia habilitó

Sumado a lo anterior, la Dirección también presenta atrasos en la notificación de los actos administrativos por medio de los cuales se decide sobre la inclusión. Al analizar en la inspección judicial el caso de Santa Rosa de Osos, esta Sala Especial encontró que las fechas de valoración son de febrero de 2013 (al tratarse de casos que fueron declarados de manera individual, las fechas de valoración fueron el 6, 7, 26 y 28 de febrero). A pesar de lo anterior, para el 20 de marzo del mismo año todavía no se habían notificado. En esa medida, es claro que entre la valoración y la notificación de la decisión puede transcurrir más de un mes²⁷. Así, todo el proceso de inclusión en el registro, desde el momento mismo del desplazamiento hasta la notificación de la decisión sobre la inclusión, puede tardar 4, 5 meses, o más²⁸. Esta demora injustificada genera una sobrecarga en los sistemas de atención de las entidades territoriales que en un gran número de casos han agotado todo el presupuesto destinado para atender durante un año a las víctimas mientras esperan la respuesta de la Unidad de Víctimas.

Al analizar la respuesta estatal a la orden cuarta del auto 052 de 2013, por medio de la cual se requirió información a la Dirección de Registro acerca de las acciones realizadas por el gobierno para atender a la población desplazada y del estado de vulnerabilidad de las víctimas de los desplazamientos masivos, esta Sala Especial resalta que se presenta un trato marcadamente discriminatorio dependiendo de si el actor que provocó el desplazamiento es o no una BACRIM. Es cierto que para todas las personas desplazadas en eventos masivos está contemplada la ayuda humanitaria inmediata que se otorga hasta que se tome la respectiva decisión concerniente al registro²⁹, razón por la cual, las personas desplazadas por las BACRIM gozan de tal ayuda, en principio, sin que cobre relevancia el rótulo del actor³⁰.

un tercer turno en valoración, trabajando en este proceso en tres jornadas: 6.a.m. a 2.p.m, 2 p.m. a 10 .p.m., y de 10 p.m. a 6.a.m. Se espera que en cada turno cada persona valore en promedio 10 casos individuales, pues en caso de masivos es un tema más complejo y eso depende del número de personas, se valoran entre 50 y 80 personas diariamente”. Acta de inspección judicial. Pág.3.

²⁷ Sobre el particular, la Dirección de Registro afirmó que “se está ejecutando un plan de notificaciones de actos administrativos individuales y en la actualidad se están enviando entre 10 mil o 15 mil actos administrativos semanales represados, pero se espera enviar todos los actos represados durante el mes de abril”. Acta de inspección judicial, pags 6-7, levantada el 20 de marzo de 2013.

²⁸ Siguiendo con el ejemplo de Santa Rosa de Osos, el desplazamiento ocurrió el 08 de noviembre del 2012 y para el 20 de marzo de 2013, es decir, cinco meses después, todavía no se había notificado a las personas desplazadas. En otro de los casos que se analizó durante la inspección judicial (Esfuerzos de Paz, Medellín), la fecha de ocurrencia del desplazamiento fue el 19 de noviembre de 2012, y para la fecha de la inspección judicial todavía no había iniciado el proceso de valoración. En el caso de Pan de Azúcar la fecha del desplazamiento fue el 17 de abril de 2012, la fecha de valoración fue el 22 de octubre de 2012, la remisión del acto administrativo el 27 de noviembre, y de notificación el 12 de diciembre de 2012. Uno de los desplazamientos ocurridos en Bajo Baudó tuvo lugar el 2 de diciembre de 2012, y en el momento de la inspección judicial todavía no había sido valorado. El mismo rango se presenta en los demás desplazamientos en relación con los cuales la Sala Especial solicitó información durante la inspección judicial.

²⁹ “Es preciso señalar que en la atención de las emergencias humanitarias como aquellas que causan desplazamientos de tipo masivo, las entregas en la inmediatez pretenden cubrir las necesidades en especie de la población victima mientras se lleva a cabo el proceso de valoración y posible inclusión en el Registro Único de Víctimas”. Dirección de Registro y Gestión de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Respuesta al auto 052 de 2013*, presentado el 10 de abril de 2013, pág.13.

³⁰ Al respecto, la Dirección de Registro expuso un cuadro en el que constan *las entregas de asistencia inmediata llevadas a cabo por la Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias en las emergencias que causaron la salida masiva de población civil*³⁰, las cuales incluyeron entregas de kits de emergencia a

Sin embargo, en los casos en los que el desplazamiento fue provocado por el accionar de las BACRIM las personas no fueron registradas y, en consecuencia, dejaron de acceder a un conjunto de medidas que son posteriores a la ayuda inmediata, como la ayuda humanitaria de emergencia y demás medidas de atención y reparación integral a las víctimas que dependen de la inscripción en el registro y que están contempladas en la Ley 1448 de 2011³¹.

Sumado a lo anterior, la decisión de no registrar a las personas desplazadas por las BACRIM las vuelve invisibles frente a las autoridades locales, incentiva su falta de respuesta, aumenta su grado de estigmatización, y motiva el accionar de tales bandas³².

Acerca del trato discriminatorio que está recibiendo esa población, en las distintas discusiones que tuvieron lugar en la *Mesa de Estudios Permanentes* las entidades que la conforman concuerdan con que las personas desplazadas por las BACRIM han sufrido vulneraciones de sus derechos, razón por la cual tienen derecho a algún tipo de respuesta por parte del Estado. Tal consenso abarca la entrega de la ayuda humanitaria inmediata. Sin embargo, las entidades divergen acerca de si tal respuesta incluye o no las medidas que requieren la inclusión de las personas desplazadas en el registro, como la ayuda humanitaria de emergencia y las medidas de reparación³³.

personas desplazadas por BACRIM en algunos casos de Buenaventura (en las veredas Carmelinda y Pampadita) y Segovia (Antioquia).

³¹ “Una vez son incluidas, son atendidas en el marco de la entrega de ayuda humanitaria emergencia. Para los casos en que la decisión frente a los desplazamientos masivos del anexo fue inclusión, la Unidad para las Víctimas procedió con la programación de la ayuda humanitaria en sus diversos componentes, de esta forma se entregó ayuda a 286 hogares”. Dirección de Registro y Gestión de Información. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Respuesta al auto 052 de 2013*, presentado el 10 de abril de 2013, pág.13.

³² “En el plano de la responsabilidad local, la no inclusión de las víctimas de grupos post desmovilización, podría ser percibida como la invisibilización del impacto que su actuación genera sobre la población, incentiva la falta de respuesta de las autoridades locales como se evidenció recientemente en Buenaventura y aumenta el grado de estigmatización frente a la población que se desplazó como medida de protección. La ausencia de reconocimiento oficial de las víctimas de determinados grupos opera como incentivo para estos, quienes saben que no se van a llevar registros administrativos que los incriminen penalmente”. Thérèse Morel. Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia. *Urge atender a todos los desplazados*, en Revista Semana: <http://www.semana.com/opinion/articulo/urge-atender-todos-desplazados/341086-3>.

³³ “En el diálogo hubo consenso respecto a que las personas que han sufrido vulneraciones a sus derechos a causa de hechos cometidos por bandas criminales son víctimas y como tal requieren algún tipo de respuesta por parte del Estado. Si bien el consenso no se extendía a considerar que estos hechos forman parte del conflicto, se reconocía que el Estado no podía dejar de brindarles ayuda humanitaria [inmediata], en consonancia con lo decidido por el Comité Ejecutivo. El debate se centró en la posibilidad de ofrecer otras medidas (atención humanitaria [de emergencia] y reparación) a estas víctimas para lo cual se requería su inclusión en el RUV; pero esta inclusión implicaba reconocerlas como víctimas del conflicto, tema sobre el cual no había consenso”. Acta de la primera reunión de la Mesa de Estudios Permanente, que tuvo lugar el siete de junio de 2012, pág.2. Información recolectada como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

Y en el informe se sostuvo lo siguiente: “el Estado considera que las víctimas de hechos causados por bandas criminales han visto vulnerados sus derechos humanos, pero que el concepto oficial establece que ello no ocurrió como acciones que pueden considerarse parte del conflicto armado interno. En tal sentido, el Estado les debe garantizar ayuda humanitaria [inmediata] y acceso a la justicia, pero no como parte de las medidas de atención y reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.9. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

Por el momento, las personas desplazadas por tales bandas se encuentran excluidas del esquema de atención y reparación integral que contempla la Ley 1448 de 2011 al no encontrarse inscritas en el Registro Único de Víctimas. Lo anterior, bajo el entendido de la *Mesa de Estudios Permanentes* de que “una vez una persona ingrese al RUV accede a toda la ruta de atención y reparación integral.”³⁴

Ahora bien, de acuerdo con el gobierno nacional, aproximadamente el 6% de las solicitudes para ingresar al registro se encuentran en la situación descrita en los párrafos anteriores, al tratarse de desplazamientos en los que participaron las bandas criminales³⁵. Sólo para los casos de desplazamientos masivos ocurridos en Buenaventura por BACRIM, el número de personas desplazadas superó las 5.000 entre octubre y noviembre de 2012³⁶. Según la Federación Nacional de Personeros, “en departamentos como Bolívar y Córdoba, de cada diez personas que llegan a buscar ayuda del Estado, al menos tres denuncian haber sido víctimas de las bandas (...) en otros municipios del Valle como El Dovio y Obando, los personeros dicen que todas las declaraciones tomadas entre el 2012 y lo que va del 2013 corresponden a víctimas de esos grupos”³⁷. Este problema ya había sido registrado por parte de la Corte Constitucional en el 2011³⁸.

Al respecto, distintas organizaciones internacionales, como ACNUR y la Cruz Roja Internacional, han señalado las circunstancias de vulnerabilidad en las que se encuentra esa población y el déficit de protección por parte de las autoridades responsables. De un lado, ACNUR afirmó que:

“[En] Buenaventura, Tumaco y Quibdó [las comunidades] se encuentran con escenarios de disputa cuadra a cuadra entre grupos armados que amedrantan a quien declara el desplazamiento y se apropian las casas de las personas desplazadas, sin que exista un marco de protección de viviendas abandonadas o en riesgo de abandono. Allí, ven sus libertades restringidas y, debido a que se da una amplia rotación de grupos armados, las comunidades sufren el castigo por parte de quien llega a intentar establecer el control local. Y para terminar de incrementar su vulnerabilidad, las autoridades no las reconocen como víctimas del conflicto, dada la interpretación que dan al artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y del hecho que no se ha

³⁴ Acta de la Mesa de Estudios Permanente, que tuvo lugar el 27 de noviembre de 2012, pág.2. Información recolectada como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

³⁵ “Al 20 de noviembre de 2012, la Unidad para las Víctimas ha valorado 63.633 declaraciones. Considerando el universo de declaraciones valoradas se ha podido determinar que en 3.822 de ellas, es decir en 6% se identifica a una banda criminal como presunto autor del hecho victimizante”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.2. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

³⁶ Documento consolidado 2012-2013. Desplazamientos masivos solicitados por medio del auto 052 de 2013.

³⁷ Tomado del diario el Tiempo. *Se disparan solicitudes de reparación de víctimas de bandas criminales*. http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12736040.html.

³⁸ “En el informe presentado por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional el 16 de marzo de 2011, se refieren las siguientes cifras según el actor que originó el desplazamiento y el número de personas desplazadas inscritas en el RUPD: autodefensa/paramilitares: 564.333; BACRIM: 17.357; Fuerza Pública: 18.008; grupos guerrilleros: 1.222.634; más de un autor de desplazamiento: 86.205; no disponible: 356.632; no identifica 806.801; otros: 484.980; total general: 3.625.672.” Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

dado aplicación aún a los criterios de interpretación definidos en la Sentencia C – 781 de 2012”³⁹

Del otro, el Comité Internacional de la Cruz Roja sostuvo que las víctimas de las bandas criminales "sufren las mismas consecuencias humanitarias que las del conflicto armado: muertes, amenazas, violencia sexual, desplazamiento". "Hay un porcentaje de víctimas grande, considerable, que no tienen derecho ni acceso a la asistencia de emergencia ni a la reparación"⁴⁰.

El objeto de la presente providencia es precisamente el segmento de la población desplazada por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, en el marco de la Ley 387 de 1997⁴¹. En esa medida, esta Sala Especial quiere precisar que la mayoría de la población desplazada por la violencia (cuando el desarraigo se presenta con ocasión del conflicto armado) se encuentra cobijada bajo los supuestos que contempla la Ley de Víctimas, particularmente en los artículos 3º y 60 que contienen la definición de *víctima con ocasión del conflicto armado* para efectos de la aplicación de esa ley, y de víctima del delito de desplazamiento forzado, respectivamente.

³⁹ “El desplazamiento continúa siendo una realidad en Colombia, aunque su magnitud es hoy desconocida para la opinión pública dada la ausencia de reportes oficiales. Sin embargo, a través del seguimiento a los desplazamientos masivos realizado por ACNUR, entre 2011 y 2012 se presentó un incremento en un 60% en los casos identificados –no necesariamente registrados– lo cual llevaría a que en los dos últimos años más de 300 mil nuevos casos de desplazamiento podrían haber ocurrido en el país (...). Sin una corrección a esa aproximación parcial y discriminatoria, el esfuerzo de esta transformación resultará insuficiente frente a la situación humanitaria que se está enfrentando. Lo importante es que el Estado colombiano en su conjunto está a tiempo para adoptar los cambios que permitan asegurar la paz y la seguridad para todos los colombianos”. Thérèse Morel. Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia. *Urge atender a todos los desplazados*, en Revista Semana: <http://www.semana.com/opinion/articulo/urge-atender-todos-desplazados/341086-3>.”

⁴⁰ “Las víctimas de bandas criminales representan un porcentaje muy elevado de las víctimas de la violencia en Colombia, dijo el jefe del CICR en este país, Jordi Raich, en la presentación del informe anual de la organización correspondiente a 2012 (...) Estas organizaciones conocidas en Colombia como "bacrim" y surgidas tras de la desmovilización de las AUC, en el 2006, no hacen parte del conflicto armado según el Gobierno y por lo tanto sus víctimas no tienen derecho a asistencia de emergencia ni reparación”. En referencia a esto, el jefe de la misión del CICR en Colombia afirmó que su organización "constata" que las víctimas de las bandas criminales "sufren las mismas consecuencias humanitarias que las del conflicto armado: muertes, amenazas, violencia sexual, desplazamiento". "Hay un porcentaje de víctimas grande, considerable, que no tienen derecho ni acceso a la asistencia de emergencia ni a la reparación", insistió Raich. Raich también constató además que en la violencia ejercida por estas organizaciones narcoparamilitares se ve "una brutalidad que no se ve en general, para nada, en el conflicto armado". En el diario El Tiempo, *Víctimas que dejan las Bacrim serán las del futuro': CICR*. http://www.eltiempo.com/justicia/cruz-roja-dice-que-victimas-de-bandas-criminales-no-son-reparadas_12760203-4

⁴¹ Independientemente del llamado a analizar en cada caso concreto y a la interpretación amplia del término “conflicto armado”, la Corte reconoce casos de “desplazamientos intraurbanos”; confinamiento de la población; la violencia sexual contra las mujeres; la violencia generalizada; amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; las acciones legítimas del Estado; las actuaciones atípicas del Estado; hechos atribuibles a bandas criminales; los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y por grupos de seguridad privados, “**sin** relación alguna con el conflicto armado”. Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle).

3. CONSIDERACIONES

A partir de lo expuesto hasta el momento, esta Sala Especial de Seguimiento va a responder al siguiente problema jurídico: la práctica de la Dirección de Registro que consiste en no inscribir en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas situaciones en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, con el consecuente trato discriminatorio que reciben en comparación con la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado -en el marco de la Ley 1448 de 2011-, y que las sitúa en un mayor estado de vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, ¿es acorde con la protección constitucional que ha alcanzado la población desplazada por la violencia con anterioridad a la Ley de Víctimas, por un lado, y por el otro, es conforme con la definición de víctima incorporada en la Ley 1448 de 2011 tal como fue interpretada por la Corte Constitucional?

Para responder a este problema jurídico esta providencia se estructura en dos grandes secciones. En la primera, la Sala Especial de Seguimiento va a recordar el marco constitucional de protección a favor de la población desplazada por la violencia anterior a la Ley 1448 de 2011, haciendo énfasis en (i) los requisitos necesarios para adquirir la condición de persona desplazada por la violencia y los distintos escenarios violentos a partir de los cuales se puede adquirir tal condición, los cuales no se restringen al conflicto armado interno (aparte 3.1.1); (ii) los derechos en cabeza de las personas que cumplen con tales requisitos, derechos que se fundamentan en *la situación fáctica* en la que se encuentran: el derecho fundamental a ser reconocidas mediante el registro por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la protección de las garantías básicas, y con la mejora de sus condiciones de vida por medio de la estabilización socio-económica en el marco del retorno o la reubicación (aparte 3.1.2); (iii) los derechos a la verdad, la justicia y la reparación a favor de las personas desplazadas por la violencia, que se sustentan en que sus portadores fueron *víctimas de un delito* que implica una violación masivas a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, y el desarrollo jurídico-institucional que tales derechos han tenido en el país (aparte 3.1.3). En este aparte se va a explicar la diferencia institucional, del título, del alcance, y de la razón de ser, entre el conjunto de derechos que se fundamentan en *la situación fáctica* que atraviesa la población desplazada por la violencia, de una parte, y aquellos derechos a la verdad, la justicia y la reparación de los que goza esa población por ser *víctimas de un delito* que implica una violación masiva a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, de la otra.

Estas consideraciones le permitirán a esta Sala Especial, en la segunda parte de esta providencia, referirse acerca de la Ley 1448 de 2011 y las decisiones

proferidas por la Sala Plena con miras a resolver el problema jurídico planteado. Más precisamente, esta Sala Especial va a centrarse en: (i) la consideración de la Ley de Víctimas como un instrumento de *justicia transicional* y las implicaciones que esto trae consigo para los distintos derechos de la población desplazada por la violencia (aparte 3.2.1); (ii) el alcance de las decisiones de exequibilidad proferidas por la Sala Plena de esta Corporación acerca de la definición de víctima incorporada en la Ley 1448 de 2011, las cuales no se pueden extender, sin más, a la población desplazada por la violencia (aparte 3.2.2).

A partir de estas consideraciones esta Sala Especial de Seguimiento va a concluir de manera negativa al problema jurídico planteado. Más aún, esta Sala considera que con la entrada en vigencia de la mencionada *Ley de Víctimas*, a pesar de que fue planteada como un marco complementario y un avance para garantizar los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación, y las garantías de no repetición de las víctimas, en materia de atención y protección a la población desplazada, tal normatividad causó modificaciones frente al derecho fundamental a que la condición de población desplazada sea reconocida mediante el registro, como puerta de entrada para su protección, asistencia y atención con miras a la superación de la situación de emergencia que es producto del desarraigo, mediante la estabilización socio-económica por medio del retorno o la reubicación.

De igual manera, la práctica de la Dirección de Registro que ocupa en esta ocasión a esta Sala Especial refleja que no se han superado varios de los inconvenientes identificados en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 en el componente de registro,⁴² y se han revivido obstáculos ya superados durante dicho proceso de seguimiento.

A través de esta decisión la Sala Especial de Seguimiento se propone dos cosas. De una parte, resaltar el alcance de los pronunciamientos de la Sala Plena relativos a la exequibilidad de los artículos 3° y 60 de la Ley 1448, para efectos de definir la constitucionalidad de la práctica mencionada de la Dirección de Registro; y de la otra, articular tales pronunciamientos con la abundante y consistente jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la condición de la población desplazada y el derecho del que goza a ser reconocida mediante el registro. A partir de estas consideraciones la Sala Especial procederá a dictar las medidas correspondientes para superar tal práctica inconstitucional.

3.1. MARCO CONSTITUCIONAL ANTERIOR A LA LEY 1448 DE 2011.

⁴² Como se enunció con anterioridad, tal es el caso de la falta de claridad sobre las situaciones y los lineamientos procesales y probatorios que aplican las autoridades responsables para determinar a quién se incluye y a quién se excluye como desplazado en el registro, la persistencia de un número considerable de decisiones de no inclusión, y la ausencia de garantías procesales para controvertir las decisiones de no inclusión.

3.1.1. Los requisitos necesarios para adquirir la condición de persona desplazada por la violencia y los distintos escenarios violentos a partir de los cuales se puede adquirir tal condición.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, tanto en sede de tutela como de control abstracto de constitucionalidad, acerca de la condición de las personas desplazadas por la violencia y ha analizado el contenido y alcance de las definiciones legales y reglamentarias relativas a esa condición. Incluso antes de la promulgación de la Ley 387 de 1997 la Corte Constitucional realizó una primera aproximación a la condición de las personas desplazadas tratando de responder a la siguiente pregunta:

“[¿] Quiénes son “desplazados internos”? La descripción de “desplazados internos” es variada según la organización que la defina (...) Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados” (énfasis agregado)⁴³.

En esta oportunidad la Corte extrajo tales elementos cruciales de la definición suministrada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA), la cual delimita la coacción a situaciones de “conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”, y resaltó que la situación de desplazamiento es una “realidad objetiva” que no depende de ninguna certificación gubernamental. Se trata de un “problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”.

La sentencia T-227 de 1997 es fundamental porque se trata de un pronunciamiento que va a ser respaldado y desarrollado a lo largo de la jurisprudencia constitucional en relación con la condición de las personas desplazadas por la violencia. Tal sentencia incorpora una tesis básica: la condición de desplazamiento forzado es una cuestión de hecho que no requiere de ningún certificado o reconocimiento oficial y se configura con la concurrencia de dos elementos mínimos: (i) la coacción ejercida, o la ocurrencia de hechos de carácter violento, que hacen necesario el traslado, y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Esta aproximación va a ser reiterada en numerosas ocasiones por esta Corporación desde sus primeras providencias, tanto en sede ordinaria de tutela por las diversas Salas de Revisión, como por la Sala Plena a través de sentencias de unificación y control de constitucionalidad, en sintonía con las distintas formulaciones legales y reglamentarias que se han expedido sobre la materia⁴⁴.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

⁴⁴ Ver, por ejemplo, las sentencias T-268 de 2003, T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-563 de 2005, T-439 y T-599 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra); T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda); T-770 de 2004, T-1076 de 2005, T-496 de 2007, T-787 de 2008 y T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño); T-1095 y T-647 de 2008 (Clara Inés Vargas); T-175 de 2005 (M.P.

3.1.1.1. Alcance constitucional de la condición de la persona desplazada por la violencia: Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

Con el propósito de atender de manera integral a la población desplazada por la violencia el legislador promulgó la Ley 387 de 1997, por medio de la cual creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Esta ley recoge la definición de persona desplazada establecida en la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA).

Como se desprende de lo anterior, el legislador adoptó una definición amplia de las personas desplazadas por la violencia. En efecto, establece que es desplazada por la violencia toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonado su localidad de residencia o actividades económicas habituales, debido a la ocurrencia de “cualquiera” de los distintos escenarios que enuncia en su artículo 1^o⁴⁵. Así, la Ley 387 de 1997 dispone que con ocasión de cualquiera de las situaciones descritas, por sí sola y sin la necesidad de establecer ninguna relación con las otras circunstancias previstas, se produce la situación de desplazamiento forzado por la violencia. Por lo tanto, desde su misma definición, la Ley 387 no restringe ni circunscribe la condición de las personas desplazadas a la existencia de un conflicto armado interno. Lo anterior también se desprende de la exposición de motivos de los proyectos que culminaron en dicha ley⁴⁶.

Jaime Araújo Rentería); T-746 y T-169 de 2010 (M.P. Mauricio González); T-473 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio); T-458 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto); T-265 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao); T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero); SU-1150 de 2001 (M.P. Eduardo Cifuentes); C-372 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), sólo por nombrar algunas.

⁴⁵ Así, dispone en su artículo primero que se encuentra en situación de desplazamiento forzado por la violencia “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonado su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” (énfasis agregado).

⁴⁶ “II. El desplazamiento forzado por la violencia política y social. El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno histórico ligado a los conflictos políticos y económicos que se han desarrollado entre diferentes grupos y sectores de nuestra sociedad (...) 2.3. Responsables. De todos los factores tal vez sea la violencia política la de mayor impacto (...) agravada por el conflicto armado interno que enfrenta al Estado con grupos guerrilleros, con la consiguiente violación de los Derechos Humanos y las transgresiones al Derecho Internacional Humanitario. Además de los protagonistas que intervienen directa o indirectamente en el conflicto armado como la fuerza pública, guerrilla, paramilitares y autodefensas, aparecen otros factores de violencia como el narcotráfico, la delincuencia común, la explotación de yacimientos (sic) esmeraldíferos, y conflictos sociales como el que genera la concentración de la tierra, que tienen incidencia relativa en la persistencia del desplazamiento (...) Como se puede concluir de la definición [de la CPDIA], se trata de un desplazamiento distinto al de otros procesos demográficos como el que ocurre por efecto del movimiento natural de la población o por efecto de desastres naturales. En este caso estamos delante de una situación específica provocada por el uso de la violencia (...) El objetivo principal de los tres proyectos es institucionalizar una política de Estado orientada a la prevención del desplazamiento forzado que ocasiona las diferentes expresiones de la violencia política y a la atención y protección de la población que ha sido obligada por la violencia a refugiarse en los centros urbanos más importantes”. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 15 de 1996 Senado, *por la cual se*

El decreto 2569 del 2000, reglamentario de la Ley 387, reproduce en su artículo 2º la definición anterior acerca de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado. Sin embargo, incorpora una disposición que establece que el Ministerio del Interior, previo el cumplimiento de ciertos requisitos, declarará cuándo una persona adquiere la condición de desplazado.

La Corte ha suscrito en varias ocasiones la definición de desplazamiento forzado que incorporan estas disposiciones y ha contribuido a delimitar su alcance⁴⁷. Bajo los lineamientos y distintos presupuestos fácticos enunciados en el artículo 1º de la Ley 387, la Corte ha interpretado que el desplazamiento forzado no se circunscribe al marco del conflicto armado interno, sino que ha considerado escenarios más amplios relacionados con episodios de violencia⁴⁸. En efecto, la Corte ha sostenido que los dos elementos mínimos para la configuración de la condición de persona desplazada se derivan de la definición establecida por el legislador⁴⁹. De igual manera, ha señalado que la jurisprudencia constitucional y la Ley 387 “coinciden en señalar que la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho [que] está compuesta por dos requisitos materiales”⁵⁰.

En relación con la declaración por parte del Ministerio del Interior acerca de cuándo una persona adquiere la condición de desplazamiento, de acuerdo con el decreto 2569 del 2000, este Tribunal ha reiterado que no es necesaria

adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; para la atención, protección y rehabilitación de los desplazados internos en la República de Colombia. 12 de diciembre de 1996. Senador Carlos Espinosa.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra); T-630 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto); T-175 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería); T-746 de 2010 (M.P. Mauricio González); T-611 y T-334 de 2007 y T-506 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla).

⁴⁸ “Sin entrar a desconocer los diferentes criterios en relación con el concepto de “desplazados internos”, de conformidad con lo preceptuado en la ley [387 de 1997] y la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno”. Sentencia T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En igual sentido, ver sentencia T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), reiterada por las sentencias T-599 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), y C-372 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla): “del concepto que señala la ley [387 de 1997], se demuestra que los desplazados son ciudadanos colombianos que se ven sometidos a dejar su terruño y su cultura en razón del “conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”

⁴⁹ “De la lectura de la disposición precedente [artículo 1º de la ley 387 de 1997], se concluye que la condición de desplazado por la violencia, es producto de los mismos hechos que dan lugar al desplazamiento (en los que deben estar presentes como elementos esenciales la coacción que da origen al traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la nación) y es completamente independiente de la certificación o acreditación que, sobre esa condición, expida la autoridad competente”. Sentencia T-156 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). De igual forma, ver sentencia T-787 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño): “en similar sentido [a los dos criterios mínimos] reconoció el Legislador la condición de las personas desplazadas [...] en el artículo primero de la Ley 387 de 1997”.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-447 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto).

ninguna declaración pública o privada para que se configure tal situación⁵¹. Lo anterior se explica porque el desplazamiento forzado no es un fenómeno que se pueda petrificar en determinados indicadores y parámetros rígidos, sino que “debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país (...) De allí, que la formalidad del acto no puede imponerse ante la imperiosa evidencia y necesidad de la movilización forzada”⁵².

Al delimitar el término “desplazado interno”, la Corte ha establecido que debe ser considerado en términos amplios, atendiendo a que sus causas pueden ser diversas, indirectas, y con la participación concurrente de diversos actores, tanto ilegítimos como legítimos⁵³. En igual sentido, al hacer referencia a los dos elementos mínimos que son necesarios para que se configure la condición de persona desplazada por la violencia, este Tribunal ha interpretado “la coacción” de una manera amplia, es decir, como *hechos de carácter violento*⁵⁴. Al precisar qué se debe entender por los hechos de carácter violento que provocan la situación de desplazamiento forzado, la Corte sostuvo que la definición consignada en el artículo 1º de la Ley 387 no debe entenderse de manera restringida y taxativa, sino de modo enunciativo⁵⁵. Así, en el marco de los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, la Corte ha anotado que el desplazamiento forzado se configura cuando se presenta *cualquier* forma de coacción⁵⁶. Por lo tanto, la Corte afirmó que es indiferente para adquirir la

⁵¹ Ver la sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy). En el mismo sentido, ver las sentencias T-268 de 2003 y T-563 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda), y C-372 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla)

⁵² Corte Constitucional. Sentencias T-268 de 2003, T-321 de 2007, y T-599 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

⁵³ “Las definiciones existentes sobre el vocablo “desplazado interno” no pueden ser entendidas en términos tan restrictivos que excluyan, *prima facie*, cualquier acto u omisión imputables al Estado, sea ésta legítima o no y que coadyuven, en cierta manera, a la generación del mencionado fenómeno. En otras palabras, las causas del desplazamiento forzado pueden ser diversas y concurrentes, sin que, por definición, se pueda excluir el accionar estatal así [sic] sea éste, se insiste, legítimo”. Sentencia T-630 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto). Reiterada en la C-372 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁵⁴ “La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la condición de desplazamiento se da cuando concurren dos factores materiales: (i) una migración del lugar de residencia, al interior de las fronteras del país, (ii) causada por hechos de carácter violento”. Sentencia T-787 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En la misma dirección, ha sostenido que: “se está ante una situación de desplazamiento forzado cuando se verifica que existió un traslado dentro del territorio por causas violentas, definición adoptada por el legislador en el artículo 1 de la ley 387 de 1997 y reiterada por esta Corporación”. Sentencias T-056 de 2008 y T-006 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁵⁵ “Dicha causa violenta, es descrita de manera no taxativa por la ley, y la ejemplifica como un conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”. Sentencia T-265 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao).

⁵⁶ “Es una circunstancia de carácter fáctico, que se presenta cuando se ha ejercido cualquier forma de coacción para el abandono del lugar habitual de residencia o de trabajo a otro lugar dentro de las fronteras del Estado.. Sentencia T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada por la T-215 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto), y por la sentencia T-506 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla): “la condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que se presenta cuando se ha ejercido cualquier forma de coacción para imponer el abandono del lugar habitual de residencia o de trabajo, obligando a moverse a otro lugar, dentro de las fronteras del Estado”.

condición de desplazado el tipo de violencia que sufrió esa población, ya sea ideológica, política o común⁵⁷.

Esa interpretación no restringida al conflicto armado se corresponde con los *Principios Rectores Para los Desplazamientos Internos*⁵⁸, los cuales han sido reiterados por la Corte en distintas ocasiones y utilizados para resolver casos concretos⁵⁹, los cuales contemplan, además del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada o violaciones de derechos humanos. Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corporación sostuvo que: “desde el punto de vista jurídico, el concepto de desplazado es una noción que describe una situación fáctica cambiante (...) que debe ser entendida y aplicada de manera amplia con arreglo al principio *pro homine*, tal como lo recomiendan la jurisprudencia de esta corporación y los organismos internacionales”⁶⁰.

Restringir la configuración de la condición de persona desplazada a los casos relacionados con el conflicto armado implicaría una interpretación restrictiva que iría en contra del principio de favorabilidad en la interpretación de las normas a favor de esa población⁶¹.

En las consideraciones que se exponen en seguida la Corte no se ha detenido en la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común), ni en su modo de operar, ni en su relación con el conflicto armado interno. Por el contrario, ha atendido a la situación de emergencia que el desplazamiento forzado trae consigo cuando es provocado por hechos de carácter violento, entendidos en sentido amplio, de acuerdo con las circunstancias enunciadas en la ley.

⁵⁷ “Lo importante es la determinación de la migración interna en razón a una causa violenta, sin ser necesario identificar si la violencia, motivo del desplazamiento, fue política, ideológica o común”. Sentencia T-265 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao).

⁵⁸ “Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

⁵⁹ Al respecto, ver sentencias T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-222 de 2010 (M.P. Mauricio González). En ambos casos la Corte recurre a la definición de desplazado interno de *Los Principios Rectores Para los Desplazamientos Internos* para resolver casos concretos. En el primer pronunciamiento, en relación con los desplazamientos intraurbanos ocurridos en la ciudad de Medellín (Comuna 13), y en el segundo, en una situación en la que se presenta un desplazamiento en respuesta a una amenaza o intimidación como consecuencia de un accidente de tránsito. En el primer caso se reconoció la condición de desplazamiento forzado mientras que en el segundo no, argumentando que tal desplazamiento tuvo origen en circunstancias ordinarias, “es decir que no encuadran en aquellas contempladas en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 ni en los *Principios Rectores*”.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁶¹ “Coexisten actualmente diversas definiciones, con distintos contenidos y alcances, del concepto de “desplazado interno”, unas de orden legal y otras de carácter internacional. En caso de existir contradicción entre unas y otras, deberá aplicarse, en la resolución del caso concreto, la norma que resulte ser más favorable para la víctima, en virtud del principio *pro homine* (...) Sin lugar a dudas, el concepto de desplazado interno debe ser entendido en términos amplios, tomando en cuenta como elementos definitorios únicamente dos: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”. Sentencia T-630 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto), reiterada por la C-372 de 2009 (MP. Nilson Pinilla Pinilla). En igual sentido, sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: “la Corte Constitucional considera que debe actuarse de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos”.

3.1.1.2. Pronunciamientos de la Corte Constitucional en situaciones de violencia generalizada, alteraciones del orden público, graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, acerca de la condición de las personas desplazadas por la violencia.

En lugar de restringir la situación de desplazamiento forzado por la violencia al conflicto armado, la Corte ha considerado circunstancias más amplias como la *violencia generalizada* que afecta a un municipio, región, o incluso una localidad, como un escenario autónomo que configura la condición de persona desplazada por la violencia⁶². A juicio de este Tribunal el temor o zozobra generalizada que sienten las personas en una situación extendida de violencia, que los lleva a abandonar su lugar de residencia o actividades económicas habituales, es una razón suficiente para reconocer su condición de desplazados por la violencia⁶³. Tal temor debe ser fundado. Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que tenga que haber una intimidación directa, individualizada y específica, o un hostigamiento como detonantes del desplazamiento forzado. La Corte consideró que el sólo sentimiento de temor extendido que acecha a la población en una situación semejante y que provoca el desarraigo, es suficiente para adquirir tal condición⁶⁴.

Las situaciones de violencia generalizada se encuentran a menudo acompañadas, aunque no sea necesario, de amenazas e intimidaciones directas a la población civil por parte de actores armados ilegales. Así lo constató la Corte Constitucional, por ejemplo, en casos de desplazamiento forzado por amenazas provenientes de grupos guerrilleros⁶⁵ y de grupos paramilitares. En

⁶² Acerca de la violencia generalizada la Corte sostuvo lo siguiente: “Usualmente, las causas de un desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. (...) La sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar”. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En el mismo sentido, la Corte consideró que las personas desplazadas: “tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia”. Sentencia Su 1150 del 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes). Y de igual forma, afirmó que: “en el desplazamiento forzado las personas y su núcleo familiar se ven obligadas a abandonar su domicilio para escapar de los graves hechos de violencia que azotan la región donde habitan para huir de los violentos”. Sentencia T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁶³ “Son circunstancias inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno”. Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada en la C-372 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁶⁴ Este Tribunal sostuvo que en estos casos las autoridades tienen la obligación de “registrar al solicitante por el solo hecho de que fueron temores fundados los que dieron lugar a su desarraigo, sin que para el efecto cuente que en su declaración inicial el mismo haya manifestado *“que no ha tenido amenazas, que no ha sufrido hostigamiento ni pernoctaron en su finca los grupos que se encuentran en conflicto”*”. Sentencia T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁶⁵ En la sentencia T-599 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte se pronunció sobre unas personas que fueron desplazadas por la violencia como consecuencia de las amenazas realizadas por grupos guerrilleros a las cuales se sumaron posteriormente hostigamientos a instalaciones de la fuerza pública en inmediaciones de las viviendas de las personas que finalmente se desplazaron. Tanto las amenazas como los hostigamientos que tuvieron lugar fueron factores que la Corte consideró como productoras del desplazamiento forzado, en tanto situaciones que producían violencia y zozobra generalizada en la zona: “puede concluirse que la señora Gloria Esperanza Quitian Rivera y su núcleo familiar abandonaron su

relación con los grupos paramilitares la Corte se pronunció sobre un desplazamiento ocurrido en el municipio de Condoto, Chocó. Durante la época en que se desplazaron los accionantes, grupos paramilitares habían hecho presencia en el municipio expulsor y en algunos municipios aledaños amenazando a la población civil⁶⁶. En estas circunstancias la Corte resaltó que si bien el conflicto armado es uno de los detonantes de los desplazamientos forzados, puntualizó que estos últimos no se restringen al mismo⁶⁷.

Estas reflexiones también tuvieron lugar en situaciones de presencia, amenazas y hostigamientos a los civiles por parte de grupos paramilitares, y por la confrontación entre estos últimos y la guerrilla para hacerse del control territorial de la Comuna 13 de Medellín⁶⁸. En este caso, tanto el desplazamiento como la situación de zozobra y violencia generalizada tuvieron lugar al interior de la localidad, y la Corte fue indiferente frente al tipo de violencia que provocó el desplazamiento (ideológica, política o común): se limitó a constatar la ocurrencia de los dos elementos mínimos que configuran la condición de las personas desplazadas. En el caso específico, fueron fruto de la “violencia urbana” provocada por grupos armados⁶⁹.

Otra situación fue analizada por esta Corporación en el municipio de Puerto Libertador, Córdoba. En este caso fueron las bandas criminales las que provocaron un clima de temor generalizado que forzó el desplazamiento⁷⁰. En este pronunciamiento la Corte aplicó la siguiente regla: “para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, **especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región**” (énfasis original).

Acerca del alcance de tal prueba sumaria en el marco de la violencia generalizada, este Tribunal señaló como un “indicante y razón suficiente” para constatar si una persona se encuentra en condición de desplazamiento

territorio por las amenazas de los grupos armados al margen de la ley así como la violencia generalizada en la que se encontraba inmersa la zona”.

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra): “Según el estudio de AFRODES, ya mencionado en el acápite de pruebas, y el concepto enviado por la Comisión Colombiana de Juristas sobre la situación de Condoto en 1999, fecha en la cual el actor se vio compelido a abandonar su territorio, no sólo Condoto, sino poblaciones que sólo se encuentran a 17.5 Kilómetros de distancia como, son Tadó e Itsmina, fueron víctimas del amenazas paramilitares que generaron desplazamiento en mediana escala”. Esta postura fue reiterada en la sentencia T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur).

⁶⁷ “Se tiene entonces que la condición de desplazado se adquiere en razón del abandono forzado del hogar a otro lugar dentro de las fronteras nacionales, a causa del conflicto armado o la violencia generalizada que vive nuestro país” (énfasis agregado). Sentencia T-599 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁶⁹ “Para caracterizar a los desplazados internos, dos son los elementos cruciales: “La coacción que hace necesario el traslado; la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados (...) Todo esto debido a la coacción injusta de grupos armados que, como en el caso analizado en la presente sentencia, no solamente amenazaron la vida de numerosas familias, sino que les quemaron las casas, los ultrajaron, les dieron la orden perentoria de abandonar el sitio y como si fuera poco asesinaron a un integrante de ese grupo. En ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse mas allá de los límites territoriales de un municipio”. Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁷⁰ Sentencia T-623 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

forzado⁷¹, la concomitancia entre el desplazamiento y los episodios de violencia ocurridos en el municipio. En el caso concreto la Corte consideró, en primer lugar, que el departamento de Córdoba ha sido una zona del territorio nacional que se ha visto azotado desde tiempo atrás por grupos armados ilegales. En relación con las circunstancias que produjeron el desplazamiento, este Tribunal consideró los siguientes hechos como una situación de violencia y temor generalizado en el municipio de Puerto Libertador, y realizó el análisis de concomitancia, así:

“Encontramos cómo para la fecha del desplazamiento referida por el accionante (marzo de 2008), el Diario El Tiempo registró la ocurrencia de varios asesinatos y de incursiones armadas, señalando a Puerto Libertador como *un municipio manchado de sangre* (...) *La lucha por el control de los cultivos ilícitos, los laboratorios para procesar coca y las rutas del narcotráfico entre las bandas de 'los Paisas', 'Traquetos' y 'Héroes de Castaño', estos últimos bajo el mando de 'Don Mario', ha dejado el alto número de asesinados, coinciden la Policía y el Ejército*”⁷²

Sin embargo, también es importante señalar que la falta de conocimiento de las autoridades acerca de los episodios de violencia ocurridos en la región expulsora no es un criterio suficiente para negar el registro⁷³.

A partir de las consideraciones de la sección anterior y de los casos concretos que se acaban de exponer, es posible concluir lo siguiente en relación con la condición de persona desplazada por la violencia que se adquiere con ocasión de la violencia generalizada. **(i)** La condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado; **(ii)** es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar; **(iii)** la violencia generalizada puede tener lugar a nivel rural o urbano, en una localidad, un municipio, o una región; **(iv)** para que una persona adquiera la condición de desplazada por la violencia basta un temor fundado, aunque es usual que la violencia generalizada se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques tanto a la población civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera.

Bajo estos parámetros es claro que, a manera de ejemplo, las personas que se vieron obligadas a desplazarse como resultado del accionar de las BACRIM en Medellín, Segovia y Buenaventura, como se expuso en la sección 2 de este pronunciamiento, son personas que adquieren la calidad de población desplazada debido a la situación de violencia generalizada que afecta su

⁷¹ “Con fundamento en lo expuesto en la oportunidad que se reseña [sentencia T-327 de 2001] esta Corte consideró indicantes del desplazamiento y razón suficiente para ordenar la inclusión del accionante en tutela en el Registro Único, los acontecimientos de violencia sucedidos en el municipio del que aquel es oriundo, en oportunidad concomitante con su desplazamiento”. Sentencia T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). Reiterado en la sentencias T-1144 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁷² Corte Constitucional. Sentencia T-623 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

⁷³ “Efectivamente, la visibilidad de la violencia admite varias gradas: desde los acontecimientos notorios, de repercusión nacional, hasta violaciones más selectivas o invisibles, más sutiles y por ello difíciles de probar pero no por ello inexistentes (...) El desconocimiento o la ignorancia de las autoridades administrativas sobre la situación de violencia de la región de la cual proviene quien solicita la inscripción en el RUPD no es razón suficiente para negar tal inscripción”. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero).

localidad o municipio, y que las obliga a desplazarse para salvar su vida o su integridad personal, o para proteger otros derechos fundamentales, teniendo que abandonar su sitio habitual de residencia o trabajo.

Ahora bien, muchas de las reflexiones anteriores se pueden extender a situaciones de desplazamiento forzado con ocasión de ***alteraciones del orden público, de violación masiva de los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario***, tal como fue previsto por la Ley 387 y desarrollado por esta Corporación, sin que sea necesario establecer una conexión con el conflicto armado interno ni restringir tal condición a los actos producidos por un tipo de actor armado⁷⁴. Sin embargo, esta Sala Especial no se va detener en estos escenarios por las siguientes razones.

Es cierto que el conflicto armado es una de las razones principales que explican el desplazamiento forzado, tal como esta Corporación lo ha identificado en un gran número de pronunciamientos. Sin embargo, este Tribunal ha considerado como detonantes del desarraigo los otros escenarios que contempla la Ley 387 de 1997.

Si bien estos escenarios pueden estar relacionados con el conflicto armado, incluso confundirse con el mismo en determinadas circunstancias, la Corte los ha tratado con independencia y sin la necesidad de establecer un vínculo entre sí, siendo fiel al tenor del artículo primero que sostiene que el desplazamiento se presenta con la “ocasión de cualquiera” de las situaciones enunciadas. La Corte Constitucional tampoco se detuvo a determinar la existencia del conflicto armado o la calidad/motivos de los actores que provocaron el desplazamiento, o su modo de operar. Si bien en algunas ocasiones la Corte se ocupó de algunos de los escenarios legales de forma individualizada y aislada, tampoco se preocupó por hacer una distinción precisa y sistemática entre ellos. Ahí donde constató los dos elementos mínimos y necesarios para que se configure la condición de personas desplazadas por la violencia, bajo cualquiera de tales hipótesis o bajo la concurrencia de unas con otras, ordenó las medidas respectivas, atendiendo a la situación de emergencia que tal acontecimiento trae consigo.

Pero este no es el único argumento de peso para sostener que los escenarios contemplados en la ley no se reducen o confunden con el conflicto armado. Más aún, la Ley 387 incluye una situación que, por definición, es ajena al conflicto armado, a saber: “los disturbios y tensiones interiores”⁷⁵.

⁷⁴ Al respecto, ver las sentencias T-599 de 2008 (M.P. Gerardo Monroy Cabra), T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-1144 de 2005 (Álvaro Tafur Galvis), T-458 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-367 de 2010 (M.P. María Victoria Calle), T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁷⁵ Para ilustrar lo anterior basta con remitirse al artículo 1º del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, el cual, al definir su ámbito de aplicación material, sostiene que: “el presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados”. En esa medida, es claro que el

La Corte ha sido precisa en sostener que el reconocimiento de la condición de las personas desplazadas, para efectos de la inscripción en el registro, **(i)** tiene que ver con sus necesidades de asistencia y protección; y **(ii)** no se trata de una investigación o definición del hecho mismo del desplazamiento⁷⁶. Muchas de estas consideraciones quedaron recogidas en la sentencia C-372 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla)⁷⁷.

Como se explicará a continuación, el reconocimiento de la condición de población desplazada responde al deber de protección que impone el artículo 2 de la Carta y a la obligación del Estado de enfrentar una situación de emergencia humanitaria y de vulnerabilidad acentuada que acompaña a la mayoría de las personas que se encuentran en esa situación y, en consecuencia, tiene que ver con las necesidades de asistencia y protección que produce el desarraigo forzoso.

En esa medida, el desplazamiento forzado por la violencia otorga una serie de derechos a las personas que se encuentran bajo esas circunstancias de vulnerabilidad e indefensión extrema, algunos de ellos de rango fundamental, como el derecho a ser reconocidos como desplazados por parte del Estado, a ser atendidos y protegidos y ser registrados para acceder al resto de ayudas previstas por la Ley 387.

Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corporación reiteró que la situación de hecho en la que se encuentra la población desplazada le otorga “el derecho a reclamar por sus garantías fundamentales”: “desde el punto de vista jurídico, el concepto de desplazado es una noción que describe una situación fáctica

ordenamiento jurídico interno contempla situaciones que provocan el desplazamiento forzado que no se reducen ni se confunden con el conflicto armado.

⁷⁶ Sentencia T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁷⁷ “[El legislador] al definir el concepto de desplazado fijó previamente en esa misma disposición unos criterios mínimos, que en todo momento deben ser observados por el Gobierno al ejercer dicha facultad.

Tales parámetros hacen alusión a los elementos descriptivos de la noción de desplazado, consignados en ese artículo 1° de la Ley 387 de 1997, que enuncia las circunstancias esenciales de dicho concepto, en armonía con amplios y flexibles criterios que han sido delimitados por la jurisprudencia y por las determinaciones internacionales, prevalecientes en el orden interno según la previsión del artículo 93 superior, que (...) nunca podrá[n] ser desatendid[os], a saber:

(i) La coacción, que obliga al afectado a desplazarse dentro del territorio nacional, así como su permanencia dentro de las fronteras del territorio nacional; (ii) La amenaza o efectiva violación de derechos fundamentales (...) con lo cual también se incorporan criterios que permiten reconocer otras manifestaciones del desplazamiento, como el que ocurre al interior de las ciudades; (iii) La existencia de unos hechos determinantes, tales como el conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario, “*u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público*”, expresiones que por su generalidad y abstracción hacen posible considerar otras situaciones que conduzcan a inferir la realidad de un desplazamiento forzado. Los anteriores parámetros contenidos en la concepción del desplazado que prevé el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, son claros e inequívocos y están en consonancia con los lineamientos jurisprudenciales y las recomendaciones que los órganos internacionales competentes han plasmado en relación con esa materia, cuya amplitud permitirá al Gobierno ir adecuando la noción jurídica a la coyuntura del momento, con miras a hacer efectiva la especial protección de las personas que padecen el flagelo del desplazamiento. En ese sentido, es claro que el Gobierno ha de ascender desde esos mínimos y no puede restringir la definición de desplazado establecida en la mencionada disposición, ni desconocer instrumentos internacionales de carácter vinculante, que obligan a entender en forma amplia dicho concepto, siempre con arreglo al principio *pro homine*”.

cambiante, de la cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar⁷⁸.

3.1.2. Los derechos en cabeza de las personas desplazadas por la violencia como consecuencia de la situación fáctica en la que se encuentran: el derecho fundamental a ser reconocidas mediante el registro por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la protección de las garantías básicas, y con la mejora de sus condiciones de vida por medio de la estabilización socio-económica en el marco del retorno o la reubicación.

La primera razón que justifica el otorgamiento de derechos específicos a la población desplazada ya había sido formulada en la sentencia T-227 de 1997: el desplazamiento forzado por la violencia es un *problema de humanidad* que debe ser afrontado principalmente por el Estado, una “crisis humanitaria y un estado de emergencia social”⁷⁹.

En el 2004, por medio de la sentencia T-025, la Corte Constitucional consideró que la crisis humanitaria de la población desplazada era de tal magnitud que configuraba un *estado de cosas inconstitucional*. Como parte del análisis detallado que realizó en ese pronunciamiento, la Corte señaló que para preservar su vida la población desplazada se ve obligada a abandonar sus hogares, pertenencias, lugares habituales de trabajo, entorno social, y en muchos casos sus saberes, en fin, su proyecto de vida. En esa medida, al llegar al municipio de recepción en búsqueda de protección la población desplazada a menudo tienen que convivir en “*circunstancias infrahumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada*” soportando “*frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia*”⁸⁰.

Debido a lo anterior, la población desplazada se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad⁸¹, razón por la cual es un *sujeto de especial protección constitucional*, “lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada por la T-215 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

⁸¹ El desplazamiento genera un desarraigo de quien es sujeto pasivo del mismo, debido a que es apartado de todo aquello que forma su identidad, como lo es su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura, y trasladado a un lugar *extraño* para intentar rehacer lo que fue deshecho por causas ajenas a su voluntad y por la falta de atención del Estado como garante de sus derechos y de su statu quo. La situación del desplazado no implica solamente el “ir de un lugar a otro”; encierra una vulneración masiva de los derechos fundamentales, ya que “*se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquella situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social*” Sentencia T-085 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social”⁸².

Debido a que la situación de emergencia que es producto del desplazamiento forzado trae consigo la vulneración de una multiplicidad de derechos fundamentales (el derecho al mínimo vital, a la familia, a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, entre otros), el Estado tiene la obligación de atenderla con la finalidad de que tal situación de vulneración de derechos cese y se logre la satisfacción de las condiciones de vida mínimas⁸³.

En otro pronunciamiento la Corte precisó que el Estado debe otorgarle a la población desplazada por la violencia “la atención necesaria para poder reconstruir sus vidas (...) el Estado tiene la obligación de brindarle no sólo las condiciones mínimas para procurarse su digna subsistencia, sino soluciones definitivas a su situación”⁸⁴. En consecuencia, esta Corporación sostuvo que en un Estado Social de Derecho como el colombiano la población desplazada tiene el derecho a una atención adecuada dirigida a la mejora de sus condiciones de vida y al aseguramiento de las garantías básicas⁸⁵.

Así, la población desplazada tiene derecho a una atención preferente en respuesta a la difícil situación en la que se encuentra. A partir de la ocurrencia de los elementos mínimos constitutivos de la condición de desplazamiento forzado, ha insistido la Corte, se sigue directamente el empoderamiento de las personas que se encuentran en esa situación para reclamar las correspondientes garantías constitucionales:

⁸² Corte Constitucional. Sentencias T-563 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1075 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas)

⁸³“El desplazamiento forzado le impone a la administración pública la obligación de brindar una adecuada atención a los desplazados, en procura de cesar la amenaza o violación de sus derechos y de asegurarles unas mínimas condiciones de vida digna y de bienestar”. Corte Constitucional. Sentencia T-1346 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño),

⁸⁵“Frente a tales vulneraciones el Estado colombiano, siendo consecuente con su naturaleza de Estado Social de Derecho, tiene la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las privaciones del goce de los derechos fundamentales por este grupo poblacional. 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 protección”. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada por la T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En igual sentido, en la sentencia 1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda) la Corte recordó que tal obligación se encuentra en cabeza de la Red de Solidaridad Social (hoy Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), en los siguientes términos: “El ordenamiento jurídico ha confiado a la Red de Solidaridad Social la tarea de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, de la que indudablemente hace parte la franja de los desplazados. Ello, por las terribles circunstancias a que los ha conducido la confrontación armada, tienen derecho constitucional a que el Estado despliegue su acción de manera efectiva, oportuna y eficiente, con miras a su amparo y al disfrute de garantías básicas de las que han sido violentamente despojados”. En otra ocasión, sostuvo que: “las autoridades están obligadas a tomar medidas especiales a favor de los desplazados que los hagan menos vulnerables, reparen las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orienten a la realización efectiva de los derechos que generan un bienestar mínimo que les permita ser autónomos y autosuficientes”. Sentencia T-367 de 2010 (M.P. María Victoria Calle).

“siempre que frente a una persona determinada, concurren las circunstancias descritas, ésta tiene derecho a recibir especial protección por parte del Estado, y a ser beneficiaria de las políticas públicas diseñadas para atender el problema humanitario que representa el desplazamiento de personas”⁸⁶.

La atención que debe brindar el Estado a la población desplazada consiste en un trato que, de acuerdo con la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentra esa población, debe ser *urgente y preferente*⁸⁷. Se trata, en consecuencia, de un tratamiento que es *distinto* de aquél que está dirigido al resto de la población⁸⁸.

Los distintos denominadores que deben guiar la atención del gobierno a favor de la población desplazada por la violencia (urgente, preferente, diferencial) hacen de tal atención un trato *excepcional*, el cual se encuentra dirigido, a su vez, a superar la situación excepcional en la que se encuentra esa población⁸⁹. Este trato *urgente, preferente, distinto y excepcional* se manifiesta a través de la adopción, por parte del Estado, de medidas de protección, asistencia, atención y prestaciones sociales a favor de la población desplazada, desde el momento inmediato al desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica, por medio del retorno o la reubicación⁹⁰.

En el marco de lo anterior, esta Corporación ha reiterado que la población desplazada tiene el derecho fundamental a que su condición sea reconocida como tal y, en consecuencia, al acceso urgente, prioritario y diferenciado a la oferta estatal para asegurar sus garantías básicas y mejorar sus condiciones de

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-787 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁸⁷ “La jurisprudencia constitucional ha resaltado que [la población desplazada por la violencia] tiene, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior (...) Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”. Sentencia T-215 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto). Reitera lo establecido en las sentencias T-098 de 2002 y T-669 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), y T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

⁸⁸ “Las personas desplazadas de su territorio constituyen un grupo poblacional en extremo vulnerable, merecedor de un trato especial, de carácter preferente, por parte de las autoridades, y frente al cual las cargas exigidas al resto de la población para el ejercicio de sus derechos resultan desproporcionadas o exorbitantes”. Sentencia T-787 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-473 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio), retomando lo establecido en la sentencia T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas).

⁹⁰ “Bajo el postulado constitucional que impone la satisfacción de los derechos de todas las personas y a fin de superar el estado de debilidad y vulnerabilidad en que se encuentran las personas víctimas del desplazamiento forzado, el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia pretende otorgar una atención humanitaria de emergencia inmediatamente ocurrido el hecho del desplazamiento y prorrogable hasta cuando sea lograda la consolidación y estabilización socioeconómica como etapa final, pues una vez surtida ésta, cesa la condición de sujeto de especial protección constitucional, al superarse el estado de debilidad y vulnerabilidad manifiesta. La consolidación y estabilización socioeconómica constituye un elemento primordial dentro del programa de atención a la población desplazada, toda vez que con ésta se pretende el establecimiento de condiciones de sostenibilidad económica y social en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas e implica la ejecución de programas relacionados con “proyectos productivos... fomento a la microempresa... atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad... planes de empleo urbano...”, entre otros”. Sentencia T-085 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería). En el mismo sentido, ver la sentencia T-985 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba).

vida⁹¹. Estos últimos aspectos se encuentran estrechamente ligados con el derecho de esa población a la inscripción en el registro (antes Registro Único para la Población Desplazada -RUPD-, ahora Registro Único de Víctimas -RUV)⁹².

Sobre el particular, la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca del derecho que tiene la población desplazada a ser inscrita en el registro que el gobierno implementó como parte del sistema de atención a esa población⁹³. Por medio del registro, observó la Corte, se busca hacer frente a la situación de emergencia en la que se encuentra la población desplazada por la violencia⁹⁴. En ese sentido, la Corte ha reconocido la importancia constitucional que ha adquirido el registro para la atención de la población desplazada. Éste permite hacer operativa la atención de esa población por medio de la identificación de las personas a quienes va dirigida la ayuda; la actualización de la información de la población atendida y sirve como instrumento para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas que busquen proteger sus derechos⁹⁵. El registro guarda una estrecha relación con la obtención de ayudas de carácter humanitario, el acceso a planes de estabilización económica, y a los programas de retorno, reasentamiento o reubicación⁹⁶, y en términos más generales, con el acceso a la oferta estatal⁹⁷. Debido a la importancia que adquiere el registro para la

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencias T-328 de 2007, T-787 de 2008, T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), y T-623 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). En esta última, la Sala de Revisión encontró la “evidente vulneración del derecho fundamental del señor Félix Gabriel Guzmán de Arco a ser reconocido como persona en condición de desplazamiento forzado, lo que por consiguiente, ha llevado a la vulneración de otros derechos fundamentales del actor y de su familia, como lo son el derecho a una vivienda digna, a la salud, alimentación y restablecimiento socioeconómico, entre otros”. En la misma dirección, ver la sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero): “ante la concurrencia de los hechos mencionados, la persona tiene derecho fundamental a ser reconocida como persona en situación de desplazamiento y a los derechos que de tal reconocimiento se derivan”.

⁹² “La condición de desplazamiento forzoso y la inscripción en el RUPD son asuntos de naturaleza diferente. El estado de desplazamiento interno se constituye por circunstancias fácticas y, en consecuencia, son esas condiciones materiales las que hacen a la persona acreedora del derecho a recibir especial protección, y no un trámite de carácter legal o reglamentario”. Sentencia T-787 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En igual sentido, sentencia T-1095 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas).

⁹³ “La Corte ha considerado que si una persona se encuentra en las circunstancias de hecho que dan lugar al desplazamiento, tiene derecho a ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada”. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero).

⁹⁴ El registro es una herramienta que contribuye a “mermar las nefastas y múltiples violaciones a los derechos fundamentales de las cuales son víctimas los desplazados”. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁹⁵ Corte Constitucional. Sentencias T-1076 de 2005 y T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), y T-169 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁹⁶ “De acuerdo con lo consagrado en el artículo 13 constitucional y el desarrollo jurisprudencial al respecto, es claro que el Estado debe procurar un tratamiento excepcional, con un especial grado de diligencia y celeridad a los asuntos concernientes a aquellas personas que se encuentran en condiciones económicas y circunstancias de debilidad manifiesta, en particular como consecuencia del desplazamiento forzado que se vive en el país (...) Este deber de cuidado excepcional se materializa en la adopción de políticas estatales que garanticen el cese de la constante vulneración de los derechos fundamentales de los sujetos desplazados a causa del conflicto interno, de manera tal que se puedan restablecer esos derechos a su estado anterior”. Sentencias T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-787 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁹⁷ “En vista de que el acceso a la atención estatal a la población desplazada depende de que las personas beneficiadas estén inscritas en el registro único, la Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de dicho asunto”. Sentencia T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

población desplazada, la Corte sostuvo en una ocasión que “el hecho del no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales”⁹⁸.

Con un poco más de detalle, este Tribunal ha considerado que encontrarse en los supuestos que definen la condición de persona desplazada por la violencia otorga el derecho a ser registrada⁹⁹. En efecto, al analizar el estado de cosas inconstitucional en el que se encuentra la población desplazada, en la sentencia T-025 de 2004 esta Corporación resaltó que hace parte de los derechos básicos que tiene la población desplazada el “derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar”¹⁰⁰. La Corte ha desarrollado y profundizado en el derecho de la población desplazada a ser registrada. Al estar estrechamente vinculado con el goce de sus derechos fundamentales, con la mejora de sus condiciones de vida y con la protección de las garantías básicas, el registro de la población desplazada ha sido interpretado por la Corte¹⁰¹ como expresión de su derecho a la personería jurídica consagrado en los *Principios rectores para los desplazamientos internos*¹⁰². De igual manera, ha resaltado la importancia del registro como mecanismo para reconocer la condición que es propia de las personas desplazadas por la violencia¹⁰³. También ha sostenido que del derecho fundamental a que el Estado reconozca la condición de desplazamiento se sigue la inscripción en el registro¹⁰⁴. En consecuencia, y recapitulando algunas de las consideraciones realizadas hasta el momento, esta Corporación ha reconocido “**el derecho fundamental al reconocimiento de la condición de**

⁹⁸ Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En otra ocasión, sostuvo que: “el no otorgamiento por las autoridades del correspondiente certificado de desplazado a quien tiene derecho a él, es una violación a derechos fundamentales”. Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterando lo establecido en la T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁹⁹ “Si una persona se encuentra en las circunstancias de hecho que dan lugar al desplazamiento, tiene derecho a ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) pues esta inscripción es un requisito fundamental para acceder a los derechos que la Constitución y a Ley reconocen a quien se encuentra en esta circunstancia”. Sentencias T-439, T-596 y T-599 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada por la T-215 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto), que cita la sentencia Corte constitucional. Sentencia T-328 de 2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En igual sentido, sentencia T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

¹⁰¹ Al respecto, ver la sentencia T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

¹⁰² El principio 20 establece “(1) el derecho de todo ser humano a ser reconocido como persona jurídica en todo lugar, y (2) la necesidad de que para hacer efectivo este derecho en cabeza de las personas desplazadas, las autoridades competentes *expidan* todos los documentos que sean necesarios para el disfrute de sus derechos, tales como pasaportes, documentos de identificación personal, certificados de nacimiento y certificados de matrimonio.

¹⁰³ “La Corte ha destacado como un hecho positivo la implementación del Registro, en primer lugar, porque el reconocimiento de la condición de desplazado es un derecho fundamental de las personas en tal condición”. Sentencia T-787 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino). En igual sentido, sentencias T-222 y T-746 de 2010 (M.P. Mauricio González): “el RUPD se convierte en un mecanismo para constatar la existencia de una situación de desplazamiento interno, que atiende los criterios legales, reglamentarios y adicionalmente, los sistematizados por la jurisprudencia constitucional”.

¹⁰⁴ “En resumen, en virtud de los fundamentos anteriores, la Corte encuentra que en el caso concreto se vulneró el derecho de la señora Rosmira Serrano y de sus dos hijas menores a ser reconocidas como personas en situación de desplazamiento forzado y, en consecuencia, a ser inscritas en el RUPD”. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).

desplazamiento por autoridad administrativa mediante la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada” (énfasis original)¹⁰⁵.

De lo expuesto hasta el momento, es claro que las personas desplazadas por las BACRIM de las que se ha ocupado la Sala Especial en esta ocasión, siempre que se encuentren en alguno de los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997 y esclarecidos por medio de la jurisprudencia constitucional –tal como esta Sala ha demostrado con algunos de los casos emblemáticos mencionados en la sección anterior-, estas personas tienen el derecho fundamental a ser reconocidas como población desplazada por medio del registro y, así, lograr la obtención de las ayudas humanitarias de emergencia, el acceso a planes de estabilización económica, y a los programas de retorno, reasentamiento o reubicación, por medio de un trato *urgente, preferente, distinto y excepcional* brindado por las autoridades públicas en procura de garantizar sus necesidades de asistencia y protección. En estas situaciones, vale la pena reiterar, la decisión de no inclusión “conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales”¹⁰⁶.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la población desplazada también cuenta con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en tanto víctimas de un delito, pero se trata tan sólo de uno de los nueve derechos básicos de los que goza esa población de acuerdo con los estándares y obligaciones constitucionales. Así quedó recogido en la sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda)¹⁰⁷.

A pesar de encontrarse estrechamente relacionados entre sí, se trata de dos conjuntos de derechos que son diferenciables y que atienden cada uno a

¹⁰⁵ Corte Constitucional. Sentencias T-222 y T-746 de 2010 (M.P. Mauricio González), y T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero).

¹⁰⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra);

¹⁰⁷ “Estos derechos conforman una *carta de derechos básicos* de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno. 1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar (...); 2. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado; 3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende, como mínimo, *a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales*; 4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud; 5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional; 6. Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente; 7. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo; 8. Estos 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; 9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación. (...) Si bien esta carta de derechos del desplazado no implica que sus demás derechos puedan ser desconocidos, ni que el desplazado obtenga, por conocer dicha carta, una protección automática de sus derechos básicos, sí garantiza, por lo menos, que se le provea información oportuna y completa sobre los deberes de las autoridades y respecto de la especial protección que ha de recibir por el hecho del desplazamiento”.

distintas razones que este Tribunal ha delimitado¹⁰⁸. Así, la Corte fue categórica al sostener que los derechos de asistencia, atención y prestaciones sociales de las personas desplazadas por la violencia, desde el momento inmediato al desarraigo hasta alcanzar la estabilización económica, son derechos de los que gozan

“por ser personas, no por ser víctimas del desplazamiento forzado [al tratarse de] la asistencia social que el Estado está en la obligación de proveer a todas las personas en especial a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad y, en el caso especial de las víctimas del desplazamiento forzado, a que cese su condición mediante la estabilización socio económica”¹⁰⁹ (énfasis agregado).

En ese sentido, bajo una perspectiva más amplia, la Ley 387 de 1997, sus decretos reglamentarios, las demás normas que le siguen (como la Ley 1190 de 2008¹¹⁰), y los *Principios Rectores para los Desplazamientos Internos*, atienden a la situación de emergencia en la que se encuentran las personas desplazadas por la violencia y les otorgan un conjunto de derechos por ser personas que se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad, hasta que tal condición cese mediante la estabilización socio económica y sin atender a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación por su condición de víctima¹¹¹.

3.1.3. Los derechos en cabeza de las personas desplazadas por la violencia que se fundamentan en que sus portadores fueron víctimas de violaciones

¹⁰⁸ “Las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos tienen el derecho a la reparación integral del daño causado. Esta reparación debe ser plena y efectiva y comprender acciones (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) que distan de la asistencia social que el Estado tiene la obligación de brindar de forma prioritaria por el hecho de ser los desplazados personas en estado de desigualdad y vulnerabilidad (...) De esta forma, las medidas asistenciales adoptadas por el Estado a favor de las personas desplazadas por la violencia, tienen precisamente el objetivo de mejorar las condiciones mínimas de existencia y no responden a ninguna obligación de reparación” (énfasis agregado). Sentencia. T-085 de 2009 (M.P. Jaime Araujo). En esta ocasión, la Corte consideró que los derechos a la verdad y la justicia se enmarcan como parte de las garantías de no repetición, es decir, como parte del derecho a la reparación entendido en sentido amplio.

¹⁰⁹ Sentencia. T-085 de 2009 (M.P. Jaime Araujo).

¹¹⁰ “Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.”

¹¹¹ Ni la ley 387 de 1997, ni su decreto reglamentario 2569 del 2000, ni el decreto 250 de 2005, por medio del cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, incorporan alguna disposición relativa a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las personas desplazadas en tanto víctimas de violaciones masivas a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado. Como esta Sala Especial ha venido señalando, tales disposiciones están dirigidas a atender la situación que es fruto del desplazamiento forzado. Los *Principios Rectores Para los Desplazamientos Internos* tampoco contemplan ese conjunto de derechos. En efecto, no hay mención alguna al derecho a la verdad y la justicia de aquellas personas desplazadas. El derecho a la reparación está consagrado en el párrafo segundo del artículo 29. Sin embargo, el título jurídico de este derecho no es haber sido víctima de violaciones masivas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, sino una expresión de la garantía del derecho a la propiedad privada en situaciones de retorno o reubicación. Así quedó recogido en las Anotaciones a los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos. Walter Kälin. *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*. The American Society of International Law The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement Studies in Transnational Legal Policy • No. 38 The American Society of International Law Washington, DC. Si bien este principio se articula en situaciones en las que se han presentado violaciones graves de los derechos humanos, también toma en cuenta situaciones en las que las personas se desplazan como resultado de proyectos de desarrollo que dan lugar a problemas sociales, económicos, y ambientales: “The 2001 World Bank Operational Policy 4.12 on Involuntary Resettlement provides for “prompt and effective compensation at full replacement cost for losses of assets attributable directly to the project” (paragraph 6)”.

masivas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario como consecuencia del delito de desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional ha considerado que las personas desplazadas por la violencia tienen otro conjunto de derechos a su favor, los cuales son adicionales a aquellos reconocidos en razón de la protección y atención urgente que merecen y al restablecimiento socioeconómico dirigido a superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentran¹¹².

Este otro conjunto de derechos responde a su condición de víctimas de un delito que implica una transgresión de las normas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Más precisamente, del delito de desplazamiento forzado tal como está tipificado en la legislación penal. La comisión de este delito trae consigo el reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en cabeza de la población desplazada como mecanismos *para resarcir un daño*¹¹³.

Al respecto, esta Corporación sostuvo que: “(...) 2. Además, toda víctima del desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento; de ahí se derivan los derechos de justicia, verdad y reparación”¹¹⁴. Estos derechos “se derivan de la obligación del Estado de mantener el monopolio de las armas [y] del deber del Estado de investigar, juzgar y condenar a los responsables de las violaciones”¹¹⁵. En este sentido, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación deben entenderse como manifestación de los derechos que tienen todas las víctimas de un ilícito al acceso a la justicia entendida en sentido amplio, con mayor razón cuando se trata de violaciones masivas a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Así, las personas desplazadas tienen derecho a participar dentro del proceso penal; a que dentro del proceso se esclarezcan los hechos que dieron lugar al desplazamiento; a que los “hechos que motivaron el desplazamiento no queden en la impunidad, ya que el desplazamiento está tipificado como delito”; y en consecuencia, tienen derecho a que “la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su

¹¹²“El desplazamiento forzado implica atención integral a sus víctimas para la satisfacción de condiciones mínimas de existencia, de manera prioritaria debido a su peculiar condición. Sin embargo, del hecho del desplazamiento forzado no sólo se derivan estos derechos, a fin de superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentran por la masiva vulneración de los derechos fundamentales, sino que también se deriva el derecho a la reparación de los daños causados por el mismo”. Sentencia T-085 de 2009 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

¹¹³ “Como ya fue mencionado, la señora Rosmira Serrano Quintero no sólo es titular de los derechos fundamentales que el ordenamiento le reconoce en calidad de atención urgente y restablecimiento socioeconómico a quien se encuentra en situación de desplazamiento forzado. Adicionalmente, según su relato, ha sido víctima de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones del derecho internacional humanitario, (como la desaparición de su cónyuge, el homicidio de su padre y el desplazamiento forzado de su familia a causa de la actuación de grupos armados al margen de la ley). En consecuencia, es titular de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación”. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero).

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada en la sentencia T-367 de 2010 (M.P. María Victoria Calle). En igual sentido, sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

¹¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero).

aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito”, entre otros¹¹⁶.

De igual forma, en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Sala Especial de Seguimiento ha sostenido que la población desplazada por la violencia goza de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, al igual que las demás víctimas de violaciones masivas a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitaria¹¹⁷.

En la legislación interna el alcance de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de la población desplazada en tanto víctima de un ilícito ha estado estrechamente ligado al marco jurídico que acompaña la Ley 975 de 2005 y, en consecuencia, a su participación en tanto víctimas de un delito en causas penales y en los procesos judiciales que prevé la mencionada ley¹¹⁸. En efecto, la *Ley de justicia y paz*¹¹⁹, junto con la Ley 1424 de 2010 que la complementa¹²⁰, hacen parte de un entramado normativo que se puede remontar hasta la Ley 418 de 1997¹²¹ y las demás normas que la prolongan y modifican (Leyes 548 de 1999¹²², 782 de 2002¹²³, 1106 de 2006¹²⁴ y 1421 de 2010¹²⁵). En materia de reparación administrativa para las víctimas, incluyendo las personas desplazadas por la violencia en tanto *víctimas* de un ilícito, el gobierno nacional expidió el decreto 1290 de 2008¹²⁶ en desarrollo de la Ley

¹¹⁶Corte Constitucional. Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada por la sentencia T-367 de 2010 (M.P. María Victoria Calle). De igual forma, ver la sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero).

¹¹⁷“Una visión integral de los derechos de las víctimas, en general, y de las víctimas del desplazamiento forzado interno en particular, conduce a reconocer la conexión intrínseca entre el derecho a la reparación con los derechos a la verdad y a la justicia, ya que la verdad y la justicia deben entenderse como parte de la reparación (...) Los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia, a la reparación y la garantía de no repetición de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos como el desplazamiento forzado, dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado, como la de esclarecer la verdad de lo sucedido, la prevención, investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil, a la reparación integral a las víctimas tanto por la vía judicial –penal y contencioso administrativo– como por la vía administrativa, garantizando el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías, así como a la adopción de medidas que garanticen la no repetición de tales violaciones.” Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

¹¹⁸ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Documento titulado: *Comentarios al documento Conpes 3726 de mayo de 2012 por el cual se implementa el “Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas”*. Pág. 25.

¹¹⁹ “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.

¹²⁰ “Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones”.

¹²¹ “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

¹²² “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

¹²³ “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones”.

¹²⁴ “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”.

¹²⁵ “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”.

¹²⁶ “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”.

418 de 1997, agregando algunos aspectos con base en la Ley 975 de 2005¹²⁷. El título jurídico de este conjunto de derechos responde a la condición de víctima de la violencia política o en el marco del conflicto armado. En este caso, los principios rectores a nivel internacional no son aquellos para los desplazamientos internos sino los *Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder*, y los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, entre otros.

Este conjunto de normas tiene varios aspectos en común.

(i) Se desprende con facilidad de la referencia de cada una de esas normas, que están dirigidas a enfrentar la situación de conflicto armado y/o dificultades de orden público en las que se encontraba el país en el momento respectivo; a tratar de buscar salidas duraderas hacia la paz y la reconciliación, las cuales han incluido alternativas de desmovilización para miembros de grupos armados al margen de la ley; y a la protección de los derechos de las víctimas. Así lo ha entendido la Corte Constitucional¹²⁸.

(ii) Este conjunto de normas opera con un concepto operativo de víctima en el entendido de que se trata de una definición que contiene restricciones para efectos de su respectiva aplicación. Aunque por vías distintas, este conjunto de normas restringe su ámbito de aplicación al conflicto armado¹²⁹. Si bien la

¹²⁷ “Varias instituciones internacionales y locales –entre ellas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR)– propusieron la creación de un programa masivo de reparaciones, que operara por vía administrativa, para liberar a las víctimas de la carga de perseguir judicialmente a los perpetradores como única alternativa para su reparación, en el diseño de la Ley 975 (...) Así, casi tres años después de haber sido expedida la Ley 975, el 22 de abril de 2008, el Presidente de la República sancionó el Decreto 1290, por el cual creó un “programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley (...)el programa de reparación administrativa va a corresponder simplemente a una extensión (a víctimas de algunos otros crímenes) del programa de ayuda humanitaria por muerte que ha venido ejecutando la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (antes Red de Solidaridad Social) desde hace más de 10 años, con base en la Ley 418 de 1997”. Díaz G. Catalina y Bernal S. Camilo Ernesto. El diseño institucional de reparaciones en la Ley de Justicia y Paz: una evaluación preliminar. En, Díaz G. Catalina, Camilo S. Nelson, y Uprimny Y. Rodrigo (Eds.): *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), 2009, Colombia, págs 588-589.

¹²⁸ “Tanto la ley 418 de 1997 como la 782 de 2002, se dirigen a establecer condiciones para la solución del conflicto armado, que incluyen por una parte reparación y protección de las víctimas del mismo y por otra acuerdos y concesiones con los grupos alzados en armas, a más de cargas y obligaciones públicas y privadas Sentencia C-914 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao). En el mismo sentido, ver la sentencia T-417 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-441 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo) la Corte hace las siguientes reflexiones en relación con los principales cambios que la ley 782 realizó a la 418: “las principales modificaciones que introdujo la Ley 782 de 2002 al texto de la ley 418 de 1997 se orientaron de una parte, a crear mecanismos más amplios y flexibles para lograr acercamientos, negociaciones y posibles acuerdos de paz con todos los actores del conflicto armado interno, para lo cual se eliminó el requisito previo de otorgamiento de carácter político a una organización armada al margen de la ley, para poder iniciar diálogos y adelantar acuerdos y negociaciones; y de otra parte a modificar el concepto de víctima para evitar que pudiera entenderse que cualquier tipo de violencia era susceptible de enmarcarse dentro de la ley que se modificaba”.

¹²⁹ Así, en el caso del artículo 15 de la ley 418 de 1997, modificado por el artículo 6° de la Ley 782 de 2002, el concepto operativo es la condición de víctima en el marco del conflicto armado, o las “personas víctimas de la violencia política” (acerca de la condición de víctima de la violencia política y su especial protección

Corte Constitucional ha flexibilizado los criterios para acreditar que los hechos ocurren en el marco del conflicto armado, no ha renunciado a la necesidad de que los hechos victimizantes se presenten dentro del mismo para adquirir la condición de víctima¹³⁰.

(iii) Al tratarse de normas que buscan proteger a las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado, incorporan, además de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación¹³¹, algunas medidas de asistencia, atención, y determinadas prestaciones sociales a favor de las víctimas, como es el caso de la atención en educación, en salud, y la ayuda humanitaria de emergencia por (a) afectación patrimonial, heridas sin incapacidad permanente, secuestro o amenazas como consecuencia de un acto terrorista, y por (b) por muerte o incapacidad permanente, tal como están contempladas en la Ley 418 de 1997 y desarrolladas por medio del decreto 1290 de 2008.

(iv) Se trata de normas que operan con un concepto de víctima que es coyuntural y que ha evolucionado a lo largo del tiempo, lo cual se explica y se justifica –tal como lo ha hecho la Corte Constitucional en pronunciamientos recientes acerca de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas)-, porque las víctimas cuentan con los mecanismos ordinarios (civiles, contenciosos, y

constitucional, ver la sentencia T-830 de 2008 (M.P. Juan Carlos Henao). En otra ocasión, la Corte sostuvo que: “se trata de una disposición jurídica de definición, en este caso del concepto de víctima, a ser tenido en cuenta para efectos de aplicación de la ley. Esta definición se construye según dos fórmulas distintas: Una primera, que a partir de diferentes elementos determina la forma como esta noción puede ser determinable en el caso concreto. Dichos elementos son: i) personas que hacen parte de la población civil, ii) que han sufrido perjuicios en sus bienes jurídicos relacionados con su vida, su integridad personal o sus bienes. iii) Sin embargo, tales afectaciones deben haber tenido lugar en el conflicto armado interno y iv) su causa debe responder a alguno de los siguientes actos: atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres”. Sentencia C-914 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao).

La ley 975 de 2005 y el decreto 1290 de 2008, por su parte, operan con el concepto de víctima como consecuencia de daños que hayan sido consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. La cercanía con el conflicto armado y la calidad del actor son entonces factores determinantes para adquirir la condición de víctima en estos casos. Acerca de la definición de víctima incorporada en estas normas, ver la sentencia C-370 de 2006, en la que la Corte Constitucional no invalida que dicha definición se restrinja a daños provocados por grupos organizados al margen de la ley.

¹³⁰ Ver, entre otras, las sentencias T-417 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-017 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao), y T-188 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur).

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones con el fin de precisar y depurar las reglas y los requisitos necesarios para adquirir la condición de víctima en el marco del conflicto armado, tales como: la distribución de la carga de la prueba; la construcción del concepto de víctima; su alcance (directa o indirecta); la independencia de tal condición frente a la aprehensión del penetrador y a la culminación del proceso penal; la constatación objetiva de los hechos victimizantes sin los cuales no se adquiere tal condición y la consideración de otros hechos victimizantes que no están contemplados en la ley, como la desaparición forzada. Sentencias C-914 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao); T-1094 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto); T-017 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao); T-572 y T-1001 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto); T-067 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-441 y T-444 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo); T-830 de 2008 (M.P. Juan Carlos Henao).

¹³¹ En este sentido es importante señalar que por más que la ley 418 de 1997 estaba dirigida a superar el conflicto armado y a la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia, a través de la adopción de medidas que incluían beneficios jurídicos para posibles desmovilizados de grupos al margen de la ley, y contemplaba una serie de medidas a favor de las víctimas en el marco del conflicto armado, entre las cuales se encontraban medidas relacionadas con el acceso a la justicia, la ley 418 no se concibió a sí misma ni se catalogó como una norma de justicia transicional ni incluía los derechos denominados a la verdad, la justicia y la reparación. Tal discurso (“justicia transicional” y los “derechos a la verdad, la justicia y la reparación”) fue introducido al ordenamiento jurídico colombiano con posterioridad, con la ley 975 de 2005, a pesar de que esta última comparte aspectos importantes y se articula con la 418.

penales) para acudir a la justicia y hacer valer los derechos que fueron menoscabados de manera injusta¹³².

(v) Las Leyes 975 de 2005 y 1424 de 2010, al igual que el decreto 1290 de 2008, traducen la normatividad anterior a términos de “justicia transicional y derechos a la verdad, la justicia y la reparación”. Sin embargo, es importante resaltar que con independencia del momento en el que se empezó a utilizar el discurso de la justicia transicional, en este conjunto de normas es posible encontrar disposiciones que limitan los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación con el propósito de alcanzar la paz y la convivencia, tales como la desmovilización de grupos armados al margen de la ley contemplada incluso en la Ley 418 de 1997. Tal restricción ha sido aceptada por la Corte Constitucional siempre y cuando se garanticen ciertos mínimos que en ningún momento pueden sacrificarse por más importante que sea la búsqueda de la paz y la convivencia social, como afirmó la Corte al analizar la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005¹³³, y ha reiterado en otras ocasiones¹³⁴.

Ahora bien, acerca de la definición de *víctima de la violencia política* contenida en el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, modificado mediante el artículo 6° de la Ley 782 de 2002¹³⁵, la Corte señaló que se trata de la construcción de un concepto de víctima “a partir de dos fórmulas distintas”. La

¹³²Al hacer una genealogía de las distintas normas a favor de las víctimas de actos violentos en general, rastreando las distintas leyes y decretos que dieron origen a la ley 418 de 1997 (la cual operó como un eje fundamental en materia de víctimas de la violencia política hasta la expedición de la ley 1448 de 2011), es posible reconstruir la siguiente evolución¹³². A partir de 1993 el gobierno nacional reconoció la calidad de víctima a aquellas personas que sufren *perjuicios directos* con ocasión de *bombas o artefactos* que afecten de manera indiscriminada a la población civil (decreto 444 de 1993. “Por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas”). Esta definición se va a ir ampliando paulatinamente de tal manera que, en el mismo año, se incluyó las víctimas de *las tomas guerrilleras* (Ley 104 de 1993. “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”). En 1995 la categoría se ensancha a la población civil víctima de los *combates y masacres* indiscriminados por *motivos ideológicos y políticos*, sin restringir el perjuicio a que sea directo (Ley 241 de 1995 (subroga el Art. 18 de la Ley 104 de 1993). Por la cual se proroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993). A partir de 1997 se presenta una ampliación de las víctimas a la *población civil en general* que sufra perjuicios en su *vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes*, por razón de actos que se susciten en el *marco del conflicto armado interno*, tales como *atentados terroristas, combates, ataques y masacres*, entre otros (Ley 418 de 1997).

Acerca de un análisis detallado de esta evolución y, más precisamente, del origen de la ayuda humanitaria de emergencia por muerte, ver Lozano, A. Carlos. Quince años de prestación de Ayuda Humanitaria por Muerte en Colombia. Un estudio normativo. En, Díaz G. Catalina, Camilo S. Nelson, y Uprimny Y. Rodrigo (Eds.): *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia), 2009, Colombia, págs 249-292

¹³³ Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006: “La justicia transicional admite la existencia de una tensión entre el objetivo social de lograr un tránsito efectivo hacia la paz o la democracia, y los derechos de las víctimas a que las violaciones de derechos sean investigadas, enjuiciadas y castigadas por el Estado, y a que se logre una efectiva reparación”. En consecuencia, afirmó que en este tipo de situaciones son aceptados, “[bajo] ciertas restricciones amnistías, indultos, rebajas de penas o mecanismos de administración judicial más rápidos que los ordinarios”.

¹³⁴ “En principio, el Estado debe sancionar a penas proporcionales a quienes han perpetrado dichos crímenes. Esta regla, como ya lo ha señalado la Corte, solo puede tener excepciones en procesos de justicia transicional en los cuales se investigue a fondo las violaciones de derechos humanos y se restablezcan los derechos mínimos de las víctimas a la verdad y a la reparación integral y se diseñen medidas de no repetición destinadas a evitar que los crímenes se repitan”. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero).

¹³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-914 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao).

primera, como se señaló con anterioridad, relacionada con la población civil que sufrió perjuicios en unos determinados bienes jurídicos (la vida, su integridad personal o sus bienes) como resultado de determinados actos (atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres) en el marco del conflicto armado. Y la segunda, construida a partir de la definición de las personas desplazadas por la violencia en los términos del artículo 1º de la Ley 387 de 1997¹³⁶. Se trata, como señaló la Corte, de “dos formulas distintas” que responden a dos perspectivas diferentes dentro de las cuales se ubican los derechos de la población desplazada por la violencia: por la condición de *desplazamiento forzado* y por la condición de *víctima de la violencia política o en el marco del conflicto armado*.

En el marco de lo anterior, atendiendo a la situación de vulnerabilidad que es característica de las personas desplazadas, la Corte ha resaltado en varias oportunidades que la condición *de desplazadas por la violencia* no se reduce ni se confunde con la condición *de víctimas de la violencia* en el marco del conflicto armado¹³⁷. Incluso en aquellos casos en los que el accionante comparte ambas condiciones y, en consecuencia, goza de prestaciones similares en respuesta a cada una de tales circunstancias, la Corte Constitucional ha procurado diferenciar los derechos que se siguen de cada condición sin que unos se confundan con otros¹³⁸.

Por ejemplo, mientras la ayuda humanitaria de emergencia consagrada en el artículo 15 la Ley 387 de 1997 debe ser prestada a la población desplazada con el fin de atender la situación misma que es producto del desarraigo hasta que se encuentre en condiciones de asumir su auto-sostenimiento¹³⁹, aquella consagrada en la Ley 418 del mismo año se presta por una sola vez con el fin

¹³⁶ “Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, **secuestros**, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1o. de la Ley 387 de 1997. Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades”.

¹³⁷ “Las normas que buscan conjurar la situación de las víctimas [de la violencia política] en Colombia debe ser objeto de una interpretación teleológica y sistemática a la luz de los principios generales que la inspiraron, de las normas constitucionales y de las disposiciones que conforman el Bloque de Constitucionalidad. Lo anterior adquiere mayor relevancia cuando los afectados por actos violentos ostentan igualmente la condición de desplazados, con lo cual además de las anteriores consideraciones habrá que tenerse en cuenta aquellas que han sido desarrolladas alrededor de la especial protección que tiene este grupo de personas”. Sentencia T-1001 y T-572 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto).

¹³⁸ “A juicio de esta Sala de Revisión no le asiste razón al Tribunal de Segunda Instancia cuando señala que “la ayuda humanitaria como víctima de la violencia es equivalente a la que ha recibido en su calidad de desplazado”. Esta afirmación no puede ser de recibo por parte de la Sala, pues acorde con los argumentos expuestos en las consideraciones de esta providencia, la asistencia humanitaria que se entrega con base en lo dispuesto en la Ley 418 de 1997 se consagró a favor de las víctimas de la violencia política como una ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que han sido menoscabados por atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Distinta es la asistencia humanitaria que se entrega a favor de la población desplazada por la violencia en virtud de la Ley 387 de 1997, que consagra una ayuda de emergencia, temporal e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”. Sentencia T-572 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto).

¹³⁹ Ver, al respecto, la Sentencia C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

de responder al respectivo hecho victimizante contemplado en la ley¹⁴⁰, con el propósito de mitigar o impedir la agravación o la extensión de sus consecuencias inmediatas, buscando mejorar las condiciones mínimas que han afectado a las víctimas del conflicto armado¹⁴¹. Ambas ayudas están respondiendo a razones distintas, variando en su finalidad y alcance, atendiendo de manera diferenciada pero complementaria cada uno de los conjuntos de derechos de los que goza la población desplazada.

Para las víctimas de la violencia política o en el marco del conflicto armado el factor crucial para determinar el tipo y el monto de las medidas de asistencia, atención, y las prestaciones sociales a las que tienen derecho, es el bien jurídico afectado, lo que trae consigo un procedimiento y requisitos distintos para cada caso. Mientras que para la población desplazada por la violencia, el factor a tener en cuenta es la situación de vulnerabilidad producida por el desarraigo hasta lograr la estabilización socio-económica mediante el retorno o la reubicación.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011, más conocida como *Ley de Víctimas*, se introducen modificaciones importantes al respecto. Entre ellas, se compromete la anterior autonomía normativa e institucional de los dos conjuntos de derechos de la población desplazada que, atendiendo cada cual a una condición distinta, la Corte se preocupó de diferenciar. Esto ha traído consigo consecuencias importantes, como la falta de inscripción en el Registro Único de Víctimas de aquellas personas que se vieron obligadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado. Estas personas desplazadas por la violencia, que en el marco institucional anterior a la Ley 1448 de 2011 recibían la misma atención que el resto de la población desplazada con ocasión del conflicto armado, bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, están recibiendo en la actualidad un trato discriminatorio que las sitúa en un mayor estado de vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, como se expuso en la sección 2.

3.2. LA LEY 1448 DE 2011 Y LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

¹⁴⁰ “Del anterior texto normativo se desprende que a partir de la Ley 418 de 1997 se consagró a favor de las víctimas el derecho a reclamar asistencia humanitaria que permite a la población afectada satisfacer los derechos que han sido menoscabados por actos violentos, tales como atentados terroristas, combates, homicidios u otros atentados contra la vida, la integridad personal y física o, en términos generales, contra las libertades personales”. Sentencia T-572 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto).

¹⁴¹ Artículo 49 de la ley 418 de 1997. Esta disposición ha sido suscrita por la Corte en diversas sentencias. Ver, entre otras, T-830 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao), T-1001 y T-572 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-1068 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda), T-417 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). Al respecto, la Corte ha afirmado que “se trata de prestaciones asistenciales dirigidas a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas que tienen su fuente en el principio de solidaridad social”. Sentencias T-1094 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto). En igual sentido, afirmó que: “El Estado asume la obligación de satisfacer las garantías mínimas que necesita la persona víctima de la violencia para superar las consecuencias inmediatas del hecho vulnerador de sus derechos en el marco del conflicto armado”. Sentencia T-017 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao).

3.2.1. La Ley 1448 de 2011 se inscribe dentro del bloque de la justicia transicional y de la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Como ha reconocido esta Corte en las distintas providencias que ha proferido acerca de la constitucionalidad de la Ley 1448 de 2011, la *Ley de Víctimas* hace parte del segundo entramado normativo que está dirigido a enfrentar la situación de conflicto armado y/o dificultades de orden público en las que se encuentra el país; a tratar de buscar salidas duraderas hacia la paz y la reconciliación; y a la protección de los derechos de las víctimas, haciendo especial énfasis en los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En esa medida, a diferencia de la Ley 387 de 1997 y las demás normas que la siguen y desarrollan, la Ley 1448 no se ocupa, en primera instancia, de la población desplazada por la violencia.

En efecto, al pronunciarse acerca de la constitucionalidad del artículo 3° de la Ley 1448, en la sección “**Alcance de la ley**”, la Corte trajo a colación varios apartes del debate legislativo con el fin de señalar que las Leyes 418 de 1997, 975 de 2005, y el decreto reglamentario 1290 de 2008, constituyen el trasfondo de la Ley 1448 de 2011 (sin hacer siquiera mención a la Ley 387 de 1997). En el marco de lo anterior, la Corte consideró que el legislativo concibió que el propósito de la *Ley de Víctimas* es el de servir como un articulado con rango de ley para unificar las iniciativas anteriores con el propósito de servir como “encauce institucional hacia la satisfacción de las pretensiones de las víctimas”¹⁴².

Además de lo anterior, la Corte sostuvo lo siguiente: “con ese telón de fondo, la iniciativa se inscribe dentro del conjunto de instrumentos normativos que se han expedido con el fin de hacer frente a la situación de conflicto armado y que pueden articularse conceptualmente en torno a la idea de un modelo de justicia transicional que responda a las peculiaridades de la situación del

¹⁴² Sentencia. C-253A de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza). Bajo la misma orientación, al pronunciarse nuevamente acerca del artículo 3°, la Corte Constitucional hizo referencia a las distintas definiciones de víctima discutidas en el trámite legislativo que culminó con la Ley 1448 de 2011, mostrando su evolución y modificaciones, con el fin de señalar que el Congreso estuvo interesado en “utilizar una expresión lo suficientemente clara y comprensiva del fenómeno recogiendo la experiencia de tales definiciones en las Leyes 418 de 1997, 975 de 2005, entre otras [ley 782 de 2002, prorrogada por la ley 1106 de 2006]”. Sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle).

país”¹⁴³. Esta postura fue reiterada en las sentencias C-052 de 2012¹⁴⁴ y C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla)¹⁴⁵.

En los pronunciamientos que ha proferido la Corte Constitucional acerca del concepto de víctima incorporado en la Ley 1448 es posible encontrar un argumento común: dicha ley no define la condición fáctica de víctima sino que incorpora un concepto *operativo* para efectos de su aplicación¹⁴⁶ y, por lo tanto, para la determinación de quiénes se benefician de los derechos y garantías que contempla esa ley y quienes no¹⁴⁷. En esa medida, los artículos 3° y 60 señalan una serie de parámetros y lineamientos dirigidos a *reconocer* la condición de víctima para efectos de delimitar el universo de beneficiarios de la Ley 1448¹⁴⁸.

Los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional están dirigidos a evaluar si la formulación del concepto operativo de víctima, las restricciones que trae consigo, su amplitud (directa o indirecta), y las distintas maneras de acreditar el daño con miras al reconocimiento de la condición de víctima para efectos de la Ley 1448, son constitucionales. Este tipo de análisis, como se puede apreciar, es similar el que ha realizado esta Corporación al analizar las normas que hacen parte del bloque normativo que se puede rastrear hasta la Ley 418 de 1997¹⁴⁹.

¹⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza). Y en la misma dirección, ver la sentencia C-250 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto): “La Corte coincide con los intervinientes en la calificación de la Ley 1448 de 2011 como una ley de justicia transicional”.

¹⁴⁴ Al evaluar el grado de parentesco que contempla el artículo 3° de la ley 1448 que define el alcance de la condición de víctima, la Sala Plena realizó su análisis de constitucionalidad en permanente contrapunto con la definición de víctima contenida en el artículo 5 de la ley 975 de 2005. Y en esa oportunidad, la Corte agregó que: “la Ley 1448 de 2011, sistematiza y amplía la normatividad previamente existente en torno a los derechos de las víctimas (...) dentro de la finalidad más amplia de lograr que mediante la recuperación de los traumas de la violencia sistemática y generalizada que ha afectado al país se obtenga la reconciliación nacional”

¹⁴⁵ Por medio de esta sentencia la Corte analizó la constitucionalidad de un conjunto de disposiciones dirigidas a atender a la población desplazada incorporadas en la ley 1448 de 2011, incluido el artículo 60 que incorpora la definición de víctima del desplazamiento forzado.

¹⁴⁶ “Es importante destacar, entonces, que de los antecedentes legislativos se desprende que la definición de víctima contenida en la ley tiene un alcance operativo, puesto que se orienta a fijar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en ella”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁴⁷ “Como se ha explicado, el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, del cual forman parte las disposiciones acusadas, contiene un conjunto de reglas y definiciones a partir de las cuales se delimita el campo de aplicación de toda esa norma, entre ellas las que determinan a quiénes se considera víctimas para efectos de esta ley, y por exclusión, quiénes no lo serán.” Sentencia C-052 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁴⁸ “Para la Corte, al comparar las distintas situaciones reguladas por los incisos 1° y 2° del artículo 3° en comento, se encuentra que en realidad ambas reglas conducen a un mismo resultado, cuál es el reconocimiento de la condición de víctima y, con ello, el acceso a los beneficios desarrollados por la Ley 1448 de 2011”. Sentencia C-250 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto). En el mismo sentido, ver la sentencia C-052 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla): “El inciso 2° [del artículo 3°] traza una nueva regla en torno a quiénes serán considerados víctimas. En este inciso se mencionan, entre otras, algunas circunstancias fácticas que deberán concurrir para hacer procedente ese reconocimiento, así como las relaciones y parentescos respecto de la allí denominada víctima directa, cuyos titulares serán objeto de esta calificación, en el orden allí establecido”. De la misma forma, el artículo 1° es claro al sostener que la ley 1448 está dirigida a reconocer la condición de víctima para efectos de garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

¹⁴⁹ En esa medida, el concepto de víctima que incorpora esta ley debe entenderse como un eslabón más en la genealogía de las distintas normas a favor de las víctimas de actos violentos promulgadas en el país, ampliando en esta oportunidad el universo a *aquellas personas* que hayan sufrido un *daño* como resultado de *infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves a las normas de Derechos Humanos*

Al respecto, la Sala Plena consideró que la condición de víctima (i) se adquiere de hecho, bajo los estándares generales de tal concepto, como es el caso de “quien haya sufrido un menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica”¹⁵⁰; y (ii) que la condición fáctica de víctima no se agota ni se ve ampliada o restringida por la Ley 1448¹⁵¹. Por el contrario, la *Ley de Víctimas* se limita a definir entre la totalidad de las víctimas un universo específico de destinatarios¹⁵². En esa medida, las restricciones y limitaciones entre las distintas víctimas a través de la delimitación del conjunto de beneficiarios de la Ley 1448, son válidas porque no se está despojando de tal condición a las víctimas¹⁵³, las cuales mantienen el acceso a las medidas ordinarias para garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y a la reparación¹⁵⁴.

Más adelante, la Corte fue enfática al sostener que las medidas establecidas en la Ley 1448 se suman, de manera preferente en algunos casos, y de modo complementario y de apoyo en otros, a aquellas contempladas en el ordenamiento interno dirigidas a que las víctimas en general accedan a mecanismos de verdad, justicia y reparación¹⁵⁵. En esa medida, la Ley 1448

con ocasión del conflicto armado, al tenor del artículo 3°. Ver Sentencia C-250 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto). De lo anterior se desprende que la condición de víctima de una violación a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, junto con el *daño*, son los conceptos claves con los que opera la *Ley de Víctimas*. Ver Sentencia C-052 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). Más aún, la acreditación del daño es un requisito necesario para adquirir la condición de víctima para efectos de la aplicación de la ley 1448. Ver Sentencia C-052 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁵⁰ “Como se ha dicho, el propósito de la Ley 1448 de 2011 y en particular de lo dispuesto en su artículo 3°, no es el de definir o modificar el concepto de víctima, en la medida en la que esa condición responde a una realidad objetiva (...) entendida ésta, en el contexto de la ley, como toda persona que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica (...) quien haya sufrido un daño como resultado de actos de delincuencia común, es una víctima conforme a los estándares generales del concepto, y lo que ocurre es que no accede a las medidas especiales de protección previstas en la ley”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁵¹ “Es claro que de la anterior delimitación operativa que se hace en la ley no se desprende que quienes no encajen en los criterios allí señalados dejen de ser reconocidos como víctimas”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁵² “La ley acude a una especie de definición operativa, a través de la expresión “[s]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley (...)”, giro que implica que se reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los efectos de esta ley en particular, o, en sentido inverso, que, a partir del conjunto total de las víctimas, se identifican algunas que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁵³ “Pierden sustento las acusaciones contra la ley que parten de la consideración conforme a la cual las disposiciones demandadas desconocen el carácter de víctimas que tienen las personas que se encuentren en supuestos distintos de los que en ella se contemplan”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁵⁴ “De lo precedentemente expuesto se desprende entonces, que por virtud de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1448, quienes hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos en condiciones distintas de las allí contempladas, no pierden su reconocimiento como víctimas, ni quedan privados de la posibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios que se han establecido en la legislación ordinaria para que se investiguen y persigan los delitos, se establezca la verdad, se sancione a los responsables y se repare de manera integral a las víctimas, y que el sentido de la disposición es el de que, en razón de los límites o exclusiones que ella contiene, esas personas no tienen acceso a las medidas especiales de protección que se han adoptado en la ley, en el marco de un proceso de justicia transicional”. Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁵⁵ “La ley, considerada en su conjunto, no restringe, sino que, por el contrario, amplía, los derechos de las víctimas del conflicto en un escenario de justicia transicional. Esto es, no desconoce ni recorta los derechos que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente para el momento de su expedición, tenían las víctimas

contiene un conjunto de normas *especiales* que no sustituyen los mecanismos ordinarios para garantizar ese conjunto de derechos¹⁵⁶, los cuales permanecen vigentes para ser aplicados en las situaciones no cubiertas por estas reglas especiales, tal como recordó la Sala Plena de manera reciente por medio de la sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla)¹⁵⁷.

En relación con la normatividad aplicable a la población en situación de desplazamiento forzado, orientada a lograr el goce efectivo de sus derechos, este Tribunal determinó en la sentencia C-280 de 2013 que la expedición de la Ley 1448 de 2011 no puede conducir a la desaparición de disposiciones anteriores que tengan un mayor alcance protector que la nueva ley. Por tal motivo, la Corte declaró inexecutable la expresión “que no contraríen la presente ley,” contenida en el inciso segundo del artículo 60 de la Ley 1448, con el fin de que quedara claro que la vigencia de las normas anteriores a ese estatuto que desarrollaran tales derechos continuaban vigentes y permitían la protección de las víctimas de desplazamiento forzado en escenarios diferentes a los previstos en el artículo 3° de la Ley 1448, tal como lo prevé la Ley 387.

Para esta Corporación, la reducción en el grado de protección reconocido por la ley a las personas víctimas de desplazamiento forzado que puede tener lugar con algunas de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011, acarrea la desatención de los fines esenciales del Estado contenidos en el artículo 2° de la Constitución Política, pues lleva consigo un menor grado de cumplimiento efectivo al deber de proteger a las personas víctimas de esta situación. Así mismo, implica un desconocimiento del deber plasmado en los principales tratados de derechos humanos, de adoptar disposiciones de derecho interno apropiadas para garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos por esos tratados, especialmente frente a población vulnerable.

para acceder a mecanismos de verdad, justicia y reparación, sino que establece medidas adicionales de protección que buscan brindar un amparo integral a las víctimas y hacer frente a una realidad objetiva que ponía en evidencia la dificultad que éstas tenían para hacer efectivas sus garantías (...) En los términos del Código de Procedimiento Penal, el cual no ha sido derogado, ni modificado por la disposición acusada, la acción penal del Estado debe emprenderse y proseguirse siempre que exista un delito, independientemente de la calidad del sujeto pasivo o víctima del mismo. En ese contexto, todas las personas que hayan sido víctimas de un delito tienen acceso a mecanismos de verdad, justicia y reparación, sin perjuicio de que, cuando a ello haya lugar, puedan acudir a otra instancias del Estado en procura de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que se les hayan ocasionado.”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁵⁶ “De la lectura de su extenso articulado puede observarse que se trata de un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las previamente contenidas en los principales códigos y en otras leyes de carácter ordinario, relativas a los derechos de las víctimas de determinados hechos punibles y de otras situaciones consecuenciales, que en cuanto tales se superponen y se aplicarán en adición a lo previsto en tales normas ordinarias (...) La Ley 1448 de 2011, sin desconocer la previa existencia de otros desarrollos legislativos parciales, incluso algunos de ellos muy antiguos, la mayor parte de los cuales permanece vigente, constituye un amplio y comprehensivo desarrollo normativo sobre los derechos de las víctimas”. Sentencia C-052 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). En el mismo sentido, ver la sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁵⁷ En esta oportunidad la Corte Constitucional resaltó el carácter complementario y especial que tiene la Ley 1448 de 2011, en relación con otras disposiciones que se han dictado para proteger y atender a la población desplazada, en particular con la Ley 387 de 1997. Preciso que tales disposiciones siguen vigentes y deben continuar siendo aplicadas a los casos no cubiertos por las reglas especiales plasmadas en la ley 1448 de 2011.

Ahora bien, la existencia de los mecanismos ordinarios dirigidos a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, los cuales permanecen vigentes para ser aplicados en las situaciones no cubiertas por las reglas especiales definidas en la Ley 1448 de 2011, justifica la exclusión de determinados grupos de aquellos beneficiarios de la *Ley de Víctimas*. Tal es el caso de *los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley* en el marco del conflicto armado interno¹⁵⁸. Para este caso, la Corte consideró relevante tener en cuenta si le resulta prohibido al legislador establecer un régimen especial de protección no a favor de todas las víctimas sino sólo de aquellas que se desenvuelven en la legalidad. Y el criterio que formuló para responder a esta pregunta es si existe un “déficit de protección” para aquellas víctimas que quedan excluidas de los beneficios contemplados en la Ley 1448, de tal manera que “por un imperativo del principio de igualdad” deberían extenderse tales beneficios, en las mismas condiciones, a su favor¹⁵⁹.

En la misma dirección, para justificar la exclusión de *las víctimas de la delincuencia común* del universo de beneficiarios de la Ley 1448, la existencia de los mecanismos ordinarios a los que pueden acceder todas las víctimas para garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, también jugó un papel decisivo¹⁶⁰. Sumado a lo anterior, también adquirió una dimensión importante otro de los argumentos que acompañan la situación de “justicia transicional” que atraviesa el país con el fin de superar el conflicto armado y alcanzar soluciones duraderas de paz. Bajo este propósito, las medidas especiales que contempla la *Ley de Víctimas* no tienen por qué extenderse a situaciones de delincuencia común que no guardan relación con el conflicto

¹⁵⁸ “De este modo, la expresión demandada no excluye la posibilidad de que los integrantes de los grupos armados ilegales organizados al margen de la ley sean considerados como víctimas cuando hayan sufrido las consecuencias de un delito, ni la restricción del universo de quienes pueden acudir a las medidas especiales de protección previstas en la ley, impide que esas personas accedan, en calidad de víctimas, a los mecanismos ordinarios previstos en la ley para obtener la verdad, la justicia y la reparación”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁵⁹ Para el caso de los miembros de los grupos armados al margen de la ley la respuesta es negativa, y la Corte recapituló el segundo entramado normativo que se expuso en esta providencia, el cual contempla la desmovilización con el fin de buscar soluciones duraderas de paz. “Además de las vías ordinarias a través de las cuales las personas afectadas pueden acceder a la verdad, la justicia y la reparación, en el marco del proceso de justicia transicional en el que viene empeñado el país desde hace varios años, también se han adoptado distintos instrumentos orientados a obtener la desmovilización y la reinserción de los integrantes de los grupos alzados en armas y dentro de los cuales existen programas de apoyo destinados a permitir la reconciliación nacional. Entre tales instrumentos legislativos, en el marco de la Constitución de 1991, pueden mencionarse los que inicialmente se adoptaron al amparo de sus artículos transitorios 12 y 13; las leyes 104 de 1993, 241 de 1995, 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002 y 795 de 2005”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁶⁰ “Quien haya sufrido un daño como resultado de actos de delincuencia común, es una víctima conforme a los estándares generales del concepto, y lo que ocurre es que no accede a las medidas especiales de protección previstas en la ley (...) Para la Corte es claro que, en el contexto general de la Ley 1448 de 2011, la fijación del concepto de delincuencia común, debe hacerse por oposición a la definición de víctimas que, para efectos operativos, se hace en el primer inciso del artículo 3º” Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

En el mismo sentido, ver la sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle): “Para la Corte la expresión “con ocasión del conflicto armado”, inserta en la definición operativa de “víctima” establecida en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico”.

armado¹⁶¹, sino que tienen que restringirse, por la misma razón de ser de la justicia transicional, a “la afectación de derechos atribuibles al conflicto armado interno”¹⁶². Lo anterior se hace más claro si, tal como lo consideró la Corte, la delincuencia común por definición no se inscribe dentro del concepto de conflicto armado¹⁶³.

Una vez explicados los argumentos principales de las decisiones de Sala Plena acerca de la definición del concepto de víctima para efectos de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, esta Sala Especial resalta que tales razonamientos son distintos de la valoración de si una persona adquiere la condición de desplazado para efectos de conceder el registro, tal como se expuso en las secciones 3.1.1 y 3.1.2. En igual sentido, para esta Sala Especial es claro que las consideraciones anteriores no están dirigidas a definir o modificar los elementos mínimos que son necesarios para adquirir la condición de persona desplazada por la violencia. Tal evaluación se ocupa de determinar la existencia de las dos condiciones materiales a partir de las cuales se configura tal condición y se adquieren determinados derechos por encontrarse en una situación en la que se presenta una vulneración masiva y sistemática de sus derechos.

Más aún, esta Sala Especial va a explicar en qué medida el razonamiento que llevó a cabo la Sala Plena en lo relacionado con la delimitación del concepto de víctima no se puede extender, sin más, a las personas que fueron desplazadas por violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas situaciones en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo. Por el contrario, es necesario distinguir, tal como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, la condición de *persona desplazada por la violencia* de la condición de *víctima del conflicto armado*.

3.2.2. Los pronunciamientos de la Sala Plena de la Corte Constitucional acerca de la constitucionalidad de la definición de la condición de víctima no se pueden extender, sin más, a la población desplazada por la violencia.

¹⁶¹ “La exclusión prevista en la ley se ajusta a la Constitución, en la medida en que es coherente con el objetivo de la ley y no comporta una discriminación ilegítima. Se trata de adoptar medidas especiales de protección, en el marco de un proceso de justicia transicional y es, de ese modo, natural, que se excluyan los actos de delincuencia común que no son producto del conflicto”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁶² “Debe promoverse la efectividad del objetivo protector de la ley en todos aquellos eventos de afectación de derechos atribuibles al conflicto armado interno, [sin] desconocerse que el régimen excepcional en ella previsto no puede desplazar todo el sistema judicial y que la reparación de los daños atribuibles a fenómenos delictivos ajenos al conflicto debe buscarse por las vías ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para ello”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁶³ “En ese contexto, por “*delincuencia común*” debe entenderse aquellas conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

A pesar de que la Ley 1448 se inscribe dentro del campo de la justicia transicional y de la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las víctimas en el marco del conflicto armado, también incorpora un conjunto de disposiciones relativas a la población desplazada por la violencia, y termina por regular la atención, asistencia y demás servicios sociales a los que tiene derecho esa población con el fin de superar la situación de emergencia y alcanzar la estabilización socioeconómica¹⁶⁴. Lo anterior responde a que dicha ley opera bajo el concepto *operativo* de víctima en el marco del conflicto armado, lo que se ha traducido, en la práctica, en una desprotección de los derechos de la población desplazada por la violencia. Lo anterior se hace patente con el Registro Único de Víctimas, el cual se convirtió en la puerta de entrada a las medidas de asistencia, atención y protección de las personas desplazadas por la violencia y que, bajo el actual funcionamiento, restringe el reconocimiento de sus beneficiarios a situaciones relacionadas con el conflicto armado, a pesar de situarse en otros escenarios violentos previstos en la Ley 387 de 1997 (tal como se explicó en la sección 3.1.2), en el marco de los cuales se busca atender la situación de emergencia y lograr la estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.

Ahora bien, la Sala Especial de Seguimiento considera que los supuestos bajo los cuales se reconoce la condición de víctima en el marco del conflicto armado son distintos de aquellos dirigidos a reconocer la condición de persona desplazada por la violencia y que, por lo tanto, no se los puede equiparar sin más. Las diferencias se pueden agrupar en dos argumentos distintos que se entrelazan entre sí. Por un lado, **(A)** la diferencia entre la construcción del concepto de persona desplazada por la violencia y el concepto operativo de víctima en el marco del conflicto armado; y por el otro, **(B)** el alcance de los argumentos que son propios del discurso de justicia transicional que ha desarrollado la Corte para efectos de garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, los cuales no se pueden extender, sin más, a los ámbitos de atención y protección para las víctimas de desplazamiento forzado ocasionado por la violencia generalizada, esté originada o no en el conflicto armado interno.

¹⁶⁴ De manera explícita, la *Ley de Víctimas* incorpora un capítulo exclusivo para la población desplazada por la violencia, a saber: el capítulo III del título III, denominado *De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado*. En el marco de lo anterior, el artículo 60 expone la definición de las personas desplazadas por la violencia, la cual, leída en conjunto con el artículo 3° de la misma ley, restringe el reconocimiento de la condición de víctima del desplazamiento forzado a situaciones relacionadas con el conflicto armado¹⁶⁴. El mismo artículo establece que la atención de las víctimas del desplazamiento forzado se regirá por lo establecido en el mencionado capítulo “y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 y demás normas que la reglamenten”. Sumado a lo anterior, la ley 1448 contempla otras disposiciones que se encuentran estrechamente relacionadas con esa población, como el capítulo II del Título IV referente a las medidas de restitución, y particularmente, la restitución de tierras y territorios abandonados y/o despojados, entre otras. Como se expondrá más adelante, todo el andamiaje institucional por medio del cual se atendía a la población desplazada por la violencia se transformó en la institucionalidad que busca garantizar los derechos de las víctimas en el marco de la ley 1448 de 2011.

(A) En relación con el primer argumento, esta Sala Especial de Seguimiento reitera que el análisis desarrollado por la Sala Plena se dirigió a analizar la constitucionalidad de la formulación del concepto *operativo* de víctima, las restricciones que trae consigo, su amplitud (directa o indirecta), y las distintas maneras de acreditar el daño con miras al reconocimiento de la condición de víctima para efectos de la Ley 1448. Como expuso la Sala Plena, tal definición *operativa* del concepto de víctima (i) es ajena a la configuración de la condición fáctica bajo los estándares generales del concepto de víctima, y (ii) se restringe a la definición del universo de beneficiarios de la Ley 1448 de 2011.

En esa medida, la Sala Plena no se pronunció acerca de la condición fáctica de las personas desplazadas por la violencia, ni del derecho fundamental a que su condición sea reconocida mediante el registro. Para las personas desplazadas el acento radica precisamente en aquello que no se está definiendo en la Ley 1448 de 2011 y que no fue objeto del examen de constitucionalidad, a saber: cuándo se está en la situación material o cuándo se adquiere la condición fáctica de persona desplazada por la violencia bajo los estándares generales de tal concepto. Esta pregunta no responde a ninguna definición *operativa* para efectos de la aplicación de una ley. Todo lo contrario. En un movimiento que es inverso, la construcción del concepto de *persona desplazada por la violencia* responde, en primer lugar, a la configuración de la condición fáctica bajo los estándares generales definidos por la Corte Constitucional: la coacción ejercida, o la ocurrencia de hechos de carácter violento bajo los escenarios señalados en la Ley 387 de 1997, que hacen necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Esta cuestión de *hecho*, como se explicó en secciones anteriores, somete a la población que la padece a unas circunstancias que son de vulnerabilidad extrema y que son excepcionales (de emergencia).

Tal situación de vulnerabilidad es la que opera como título jurídico para *todas* las personas que la padecen con la finalidad de recibir una atención por parte del Estado *urgente, preferente, distinta y excepcional* en comparación con el resto de la población, dirigida a superar la situación de emergencia y lograr la estabilización socio-económica mediante el retorno o la reubicación. Para que lo anterior sea posible, la población desplazada debe ser inscrita en el registro que el gobierno nacional opera para tales efectos (antes el RUPD y ahora el RUV).

En esa medida, la gran diferencia entre la construcción del concepto de *persona desplazada por la violencia* y el concepto *operativo* de víctima en el marco del conflicto armado, es que para el primer caso la Corte Constitucional reconoció, para todas aquellas personas que se encuentran en las circunstancias fácticas que señalan los estándares constitucionales de tal concepto, el derecho fundamental a ser reconocidas mediante la inscripción en el registro con el fin de acceder a las medidas *urgentes, preferentes, distintas y excepcionales*. Para el caso del concepto *operativo* de víctima, por el contrario, la Corte no

reconoció tal derecho fundamental a *todas* las personas que se encuentran en la condición fáctica bajo los estándares generales del concepto de víctima, sino que aceptó las limitaciones que trazó el legislador en el momento de definir el universo de beneficiarios de la Ley 1448 de 2011.

(B) En relación con el segundo argumento, esta Sala Especial recuerda que como parte del discurso que es propio de la justicia transicional, la Corte consideró que el legislador puede delimitar y excluir del conjunto de beneficiarios de la Ley 1448 a las víctimas que hacen parte de la delincuencia común y a los miembros de los grupos armados al margen de la ley, con base en las razones señaladas en el acápite anterior (3.2.1.). Al analizar estas razones y contrastarlas con la situación de las personas desplazadas por la violencia de las BACRIM y aquellas personas desplazadas que se encuentran en circunstancias que no guardan “una relación cercana y suficiente con el conflicto armado”, es posible concluir que tales argumentos **NO** se les pueden extender de manera inmediata, por las siguientes razones:

(i) La protección, asistencia y atención de las personas desplazadas por la violencia debe llevarse a cabo a través de medidas *urgentes, preferentes, distintas y excepcionales* que responden a sus características particulares y buscan, en primer lugar, enfrentar la situación de emergencia en la que se encuentran hasta lograr la estabilización socio-económica mediante el retorno o la reubicación, las cuales fueron recogidas en el marco institucional de la Ley 387 de 1997. En ese sentido, son medidas distintas a las *ordinarias* a las que tienen derecho todas las víctimas de un delito para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Sus derechos como víctimas de delitos sólo son una parte de los derechos de la población desplazada por la violencia.

En consecuencia, a la población desplazada por las BACRIM y por razones que no son lo suficientemente cercanas al conflicto armado, pero que se encuentran bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional, no se les puede oponer, para efectos de su atención, asistencia y protección, el argumento según el cual cuentan con los mecanismos ordinarios para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en ausencia de las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011.

De todas formas, en relación con este segundo tramo de derechos, esta Sala Especial recuerda que la Ley 1448 prevé la posibilidad de restitución de tierras y territorios a un grupo de víctimas que no necesariamente surgen en el contexto del conflicto armado, a favor de quienes hayan sido despojados como consecuencia de acciones de personas vinculadas al narcotráfico o al paramilitarismo. No obstante, la interpretación restrictiva que la Unidad de Víctimas está dando al concepto *operativo* de víctima, termina por impedir el cumplimiento de las finalidades transicionales y de pacificación que dieron origen a la Ley 1448.

Sumado a lo anterior, el aparato jurídico-institucional a favor de la población desplazada por la violencia bajo la Ley 387, según se ha entendido, se vio restringido por la *Ley de Víctimas*, a la atención de la población desplazada por la violencia a situaciones de conflicto armado¹⁶⁵. En esa medida, aquellas personas desplazadas por las BACRIM y por razones que no guardan una relación estrecha con el conflicto armado, que con el esquema de la Ley 387 ingresaban al sistema de atención a la población desplazada ahora se han quedado sin un sistema que se encargue de su atención y protección¹⁶⁶.

A partir de estas consideraciones es claro que la población desplazada por la violencia, en los casos que ahora ocupan a la Sala Especial de Seguimiento, no cuenta con mecanismos *ordinarios* por fuera de la *Ley de Víctimas* que puedan ser invocados en ausencia de la misma para efectos de lograr su protección, asistencia y atención, y no se encuentra en una situación que, atendiendo a sus especiales características, tenga como centro de gravedad los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Sumado a lo anterior, el esquema institucional que era propio para atender a la población desplazada por la violencia, al ser absorbido por la Ley 1448 de 2011, dejó a las personas

¹⁶⁵ El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada fue comprendido por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de tal manera que el segundo pasa a cumplir las funciones del primero (artículo 1º del decreto 790 de 2012); el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, como órgano del más alto nivel en el diseño y planeación de la política pública a favor de esa población, es reemplazado por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (artículo 2º del decreto 790 de 2012); en igual sentido, la dependencia que antes era la encargada de operar y ejecutar varios componentes de la política pública de atención a la población desplazada, como la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, manejar el registro, entregar las indemnizaciones administrativas, y de coordinar con las demás entidades del sistema la atención de esa población, se transformó en la entidad encargada de realizar las mismas labores a favor de las víctimas en el marco de la ley 1448 de 2011: la Sub-dirección de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, de Acción Social, se transformó en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Decreto 790 de 2012. Artículo 3º, en cumplimiento del artículo 160 de la ley 1448 de 2011. Decreto 4802 de 2011 y decreto 4157 del 2011).

De igual manera, las instancias decisorias y de articulación a nivel local y nacional de la política pública de atención a la población desplazada se transforman en instancias relativas a la *Ley de Víctimas*: “Las funciones asignadas a las instancias creadas por el Decreto 250 de 2005 [mediante el cual se adopta el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada], serán asumidas a partir de la expedición del presente decreto [790 de 2012], de la siguiente manera: Las asignadas a las Mesas Nacionales de Protección y Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socioeconómica, serán asumidas por los Subcomités Técnicos creados en virtud del párrafo 1º del Artículo 165 de la Ley 1448 de 2011 y reglamentados por los artículos 238 y subsiguientes del Decreto 4800 de 2011. Las asignadas a los Comités Territoriales, serán asumidas por los Comités de Justicia Transicional previstos en el Artículo 173 de la Ley 1448 de 2011. Los planes de acción deberán contener los elementos de los Planes Integrales Únicos. Las asignadas a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, serán asumidas por la Mesa de Participación de Víctimas a Nivel Nacional, creada en virtud del artículo 193 de la Ley 1448 de 2011. Para tal fin, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas determinará un proceso de transición que garantice la participación permanente de las víctimas”.

Por su parte, el Registro Único de Población Desplazada operó hasta que entró a regir el Registro Único de Víctimas (artículo 64 párrafo 2º de la ley 1448 de 2011, artículo 154 de la ley 1448 de 2011).

¹⁶⁶ “Desde el año 2010, la antigua Acción Social tomó como respaldo los informes del CI2- Bacrim, mecanismo creado a partir del Decreto 2374 de 2010 del Ministerio del Interior (el cual reconoció la existencia de 6 bandas criminales: Los Rastrojos, Los Paisas, Los Urabeños, ERPAC, Renacer y Los Machos) para fundamentar la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) a las víctimas de estos grupos. Esta decisión permaneció vigente hasta el 20 de diciembre de 2011, fecha en la que se inició legalmente el funcionamiento del Registro Único de Víctimas”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.10. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013

desplazadas que no guardan una relación estrecha y cercana con el conflicto armado sin un esquema institucional de protección.

(ii) Tampoco se puede extender el argumento esbozado por la Sala Plena para excluir a los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley de los beneficios reconocidos en la Ley 1448 de 2011, a las víctimas de BACRIM o a las personas desplazadas por la violencia que no guardan una relación estrecha con el conflicto armado¹⁶⁷. Al respecto, es posible sostener que este segmento de la población desplazada no se encuentra en la situación (de ilegalidad) que es propia de los miembros de los grupos organizados al margen de la ley, a saber: la imposibilidad de acceder a las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011 porque presuponen su inserción en la legalidad. Tal segmento de la población desplazada tampoco cuenta, como se explicó en el punto anterior, con la existencia de otro aparato institucional con independencia de la Ley 1448 al cual puedan acudir. Finalmente, **SÍ** se enfrenta a una situación de déficit de protección que amerita, en tanto excluidas del sistema de atención a las víctimas, que se extiendan los beneficios relacionados con las medidas de asistencia, atención y prestaciones sociales a las que tienen derecho, “por un imperativo del principio de igualdad”.

Tal como se ha explicado a lo largo de este pronunciamiento, para efectos de adquirir la condición de persona desplazada por la violencia basta con que se configuren los dos requisitos materiales que ha señalado la Corte Constitucional. Las personas desplazadas por BACRIM o en situaciones en las que no se guarde una relación directa o cercana con el conflicto armado, pero que sí se enmarquen en los escenarios definidos por la Ley 387 de 1997 y respaldados por la Corte Constitucional, sí cumplirían con los dos requisitos mínimos establecidos, en igualdad de condiciones que las personas desplazadas con ocasión del conflicto armado. Sin embargo, la decisión de no inclusión en el Registro Único de Víctimas los estaría sumergiendo en un déficit de protección que es contrario al principio de igualdad y al deber de protección que consagra el artículo 2 superior, considerando que tales personas desplazadas se encuentran en las mismas circunstancias de vulnerabilidad que las demás personas desplazadas por la violencia.

De todas formas, el principio de igualdad se viola por otras razones, considerando que el R.U.P.D migra al R.U.V. En esa medida, las personas desplazadas por BACRIM durante el 2010 y 2011 que fueron inscritas en el R.U.P.D. hacen parte del R.U.V y acceden al sistema de atención y reparación integral, lo cual no ocurre con aquellas que se vieron forzadas a desplazarse a

¹⁶⁷ Tal argumento se sustentó en (a) la imposibilidad de los miembros de tales grupos de acceder a las medidas que contempla la ley 1448 de 2011 porque estas medidas presuponen su inserción en la legalidad; (b) la existencia de otro marco normativo, con independencia de la ley 1448, dirigido a la reinserción a la sociedad y a la atención de los miembros de tales grupos; y en consecuencia, (c) no se presenta un “déficit de protección” para aquellas víctimas excluidas, de tal manera que “por un imperativo del principio de igualdad” deberían extenderse tales beneficios, en las mismas condiciones, a su favor.

partir del 2012¹⁶⁸. Sumado a lo anterior, y como ya advirtió la Dirección de Registro, además de aquellas personas desplazadas por BACRIM que ingresaron al registro vía de la Ley 387 de 1997, en la actualidad sólo están siendo registradas en respuesta a decisiones judiciales¹⁶⁹.

De lo anterior se desprende una práctica que no sólo es violatoria del derecho a la igualdad, pues sólo las personas que se vieron forzadas a desplazarse por las BACRIM que interpusieron los respectivos recursos de ley son inscritas en el Registro Único de Víctimas, sino que se reproduce una de las prácticas que llevaron a la Corte Constitucional a declarar en el 2004 el estado de cosas inconstitucional que afecta a la población desplazada por la violencia, a saber: el *peregrinaje institucional*. Sobre el particular, esta Corporación ha rechazado enfáticamente que las autoridades responsables le impongan cargas inaguantables a la población desplazada tales como la necesidad de agotar todos los recursos legales¹⁷⁰ o de dirigirse a las distintas instituciones del Estado sin recibir una atención definitiva y directa frente a su apremiante situación¹⁷¹.

4. SÍNTESIS DE LA PRESENTE DECISIÓN Y MEDIDAS A ADOPTAR.

Esta Sala Especial de Seguimiento concluye que en el momento de determinar el alcance de las restricciones que acompañan la definición *operativa* de

¹⁶⁸ “Ahora bien, la Ley 1448 de 2011 establece que el RUPD constituye una fuente del Registro Único de Víctimas (RUV), es decir que la información existente en el primero debe migrarse hacia el segundo. Esto quiere decir que el RUV contendrá víctimas de bandas criminales sobre las cuales ya se tiene un pronunciamiento oficial”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.10. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013

¹⁶⁹ “El Subdirector de Valoración y Registro (Unidad para las Víctimas) presentó las conclusiones de las sentencias. La discusión se abordó por parte del Programa Presidencial de Derechos Humanos-DIH, cuya representante preguntó cuales han sido las situaciones en las que efectivamente Acción Social ó la Unidad para las Víctimas han reconocido a víctimas de las bandas criminales (bacrim). La Dirección de Registro y gestión de Información respondió que por Ley 387, y por la Ley 1448, a través de acciones de tutela”. Acta de la Mesa de Estudios Permanente, que tuvo lugar el 27 de noviembre de 2012, pág.1. Información recolectada como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013. En igual sentido: “Como se ha empezado a evidenciar, se han presentado acciones constitucionales contra la decisión de no inclusión en algunos casos donde el presunto autor del hecho victimizante es una banda criminal. En estos casos, la Unidad para las Víctimas ha ejecutado las órdenes judiciales que ha recibido, procediendo a la inclusión de las víctimas en el RUV”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.10. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

¹⁷⁰ La Corte sostuvo que “debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados”. Sentencia T-923 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio), que reitera lo establecido en la T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández). En sentido similar, ver sentencia T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

¹⁷¹ “Pues bien, en el caso materia de examen, el peregrinaje institucional al que se han visto sometidos los aquí accionantes al dirigirse a los distintos órganos del Estado, como se evidencia con las respuestas evasivas o simplemente formales y que, en últimas, no niegan ni conceden lo pedido, no se compadece con los valores superiores en que se inspira un Estado Social de Derecho (...) Todas éstas innumerables solicitudes dirigidas por los accionantes a las distintas instituciones del Estado denota por un lado, la necesidad apremiante en que dichas personas se hallan como consecuencia del desplazamiento interno forzado; y por otro, que aún no ha existido una solución definitiva, o al menos transitoria de su situación”. Sentencia T-745 de 2006 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). Otros ejemplos de peregrinaje institucional se pueden encontrar en las sentencias T-645 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda)

víctima de la Ley 1448 de 2011, y de los pronunciamientos de exequibilidad que la Corte Constitucional ha proferido al respecto, es necesario detenerse en varios aspectos.

De acuerdo con las reglas definidas por la Sala Plena de esta Corporación y recapituladas en esta ocasión, los factores a tener en cuenta son los siguientes: **(i)** si las víctimas excluidas de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 cuentan con los mecanismos ordinarios para garantizar los derechos en relación con los cuales dicha ley adopta una serie de medidas especiales. Este primer aspecto implica diferenciar los distintos tipos de derechos que se encuentran a favor de las víctimas (su título jurídico, alcance y razón de ser) y la existencia de un aparato jurídico-institucional capaz de satisfacer los derechos involucrados. En este punto la exclusión de determinados grupos de víctimas de los beneficiarios de la Ley 1448 es válida porque se presupone que los grupos excluidos cuentan con el acceso a los mecanismos ordinarios para satisfacer sus derechos; **(ii)** si las víctimas se encuentran en la legalidad (para los miembros de grupos organizados al margen de la ley); **(iii)** si se presenta un “déficit de protección” para aquellas víctimas excluidas de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, de tal manera que “por un imperativo del principio de igualdad” deberían extenderse tales beneficios, en las mismas condiciones, a su favor. Al respecto, la exclusión de determinadas víctimas de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 para efectos de atención y protección presupone que las víctimas excluidas no se encuentran en una situación de déficit de protección en comparación con aquellas que sí se ven cobijadas por la misma, a pesar de encontrarse en situaciones semejantes; **(iv)** si todas las medidas de protección, asistencia, atención, y reparación integral a favor de la población desplazada por la violencia, guardan una relación inescindible con el conflicto armado. En este punto es preciso diferenciar, al interior de las medidas contempladas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, aquellas a las que tienen derecho sus beneficiarios con independencia del conflicto armado, de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común), y de su modo de operar. Al respecto, esta Sala Especial recordó que la Ley 1448 prevé la posibilidad de restitución a un grupo de víctimas que no necesariamente surgen en el contexto del conflicto armado para el caso de despojo de tierras, a favor de quienes lo hayan sido como consecuencia de acciones de personas vinculadas al narcotráfico o al paramilitarismo.

A partir de los lineamientos anteriores, esta Sala Especial considera que la práctica de la Dirección de Registro que consiste en negar la inscripción en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, no es acorde con la lectura que esta Corporación ha realizado de la definición *operativa* de víctima incorporada en la Ley 1448 de 2011, ni con la abundante y consistente jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación

con los elementos mínimos para adquirir la condición persona desplazada; con el derecho fundamental del que goza a ser reconocida mediante el registro; y con la consecuente garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.

En efecto, las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, no cuentan con mecanismos ordinarios para satisfacer la situación de emergencia que es producto del desarraigo, sino que, por el contrario, se sitúan en un estado de mayor vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, al quedar excluidas del universo de beneficiarios de las medidas de asistencia, atención y protección contempladas en la ley como resultado de su no inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Como se explicó en la Sección 2, este conjunto de desplazados por la violencia sólo gozan de la ayuda inmediata de urgencia mientras se define su no inclusión en el registro. De esta manera, a pesar de cumplir con los elementos mínimos para adquirir la condición de persona desplazada por la violencia de acuerdo con los escenarios definidos por la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional, y de encontrarse en una situación en la que se presenta una vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, reciben un trato discriminatorio injustificado en comparación con la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado. Lo anterior, en detrimento del reconocimiento de su condición y de la garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.

Por lo tanto, la ausencia de atención y protección en estos casos que es fruto de la decisión de no inclusión en el registro y la consecuente exclusión de los beneficios de la *Ley de Víctimas*, es contraria al amparo constitucional que esta Corporación ha reconocido en reiteradas ocasiones a favor de la población desplazada por la violencia en el marco de la Ley 387 de 1997.

Tampoco se compadece con los pronunciamientos de la Sala Plena en relación con el concepto de víctima incorporado en la Ley 1448 de 2011. Este concepto *operativo* no se puede aplicar, sin más, a las personas desplazadas por BACRIM, porque la construcción del *concepto de persona desplazada* es más amplia que el de *víctima en el marco del conflicto armado*. Además, no cuentan con un esquema jurídico-institucional alternativo de protección (ver aparte 3.2.2.). Así, los pronunciamientos de exequibilidad que ha proferido la Sala Plena no pueden entenderse en el sentido de dejar sin atención ni protección a las personas que se vieron forzadas a desplazarse en circunstancias que se encuentran en los escenarios definidos por la Ley 387 y que cumplen con los requisitos mínimos para adquirir tal condición, pero que,

como puede ocurrir con el accionar de las BACRIM en determinadas situaciones, no guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

Si las autoridades son incapaces de prevenir esos episodios de desplazamiento, la protección debe activarse en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios; de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política, y los distintos autos proferidos por la Corte Constitucional como parte del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

En consecuencia, la situación de emergencia y vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas objeto de este pronunciamiento les otorga el derecho fundamental al reconocimiento de su condición mediante el registro por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la mejora de sus condiciones de vida desde el momento inmediato al desarraigo hasta la estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación, y con la protección de sus garantías básicas (aparte 3.1.2.), en los mismos términos que el resto de la población desplazada con ocasión del conflicto armado. Vale la pena recordar que debido a la importancia que adquiere el registro para la población desplazada la Corte sostuvo que “el hecho del no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales”¹⁷² cuando se cumplen con las condiciones mínimas para adquirir tal condición.

Ahora bien, tal como quedó recogido en párrafos anteriores, en el momento de delimitar el alcance del concepto *operativo* de víctima y las distintas interpretaciones que la Sala Plena ha realizado al respecto, es necesario diferenciar los distintos tipos de derechos que se encuentran a favor de la población desplazada (su título jurídico, alcance y razón de ser) y preguntarse si todas las medidas de protección, asistencia, atención, y reparación integral a su favor, tanto en la Ley 387 de 1997 como en la Ley 1448 de 2011, guardan una relación inescindible con el conflicto armado. Para responder a esta pregunta la distinción entre el conjunto de derechos que responde a la condición de *población desplazada por la violencia* y aquél otro que se fundamenta en la condición de *víctima en el marco del conflicto armado* vuelve a ser relevante. Esta distinción se refleja de la siguiente manera en el segmento de población desplazada que es objeto de este pronunciamiento.

Para efectos del primer entramado de derechos relativos al cumplimiento de los deberes de asistencia, atención y protección, ateniendo a su *condición de población desplazada*, es indiferente que el desplazamiento se presente con ocasión del conflicto armado, la calidad del actor o su modo de operar. Para el segundo entramado de derechos, la Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, se tiene que establecer la conexión, cercana y suficiente con el conflicto armado interno al tratarse de una situación de justicia transicional, para que ese segmento quede cobijado por el marco previsto en la Ley 1448. Lo anterior, salvo que la misma Ley 1448 haya admitido un tratamiento más

¹⁷² Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

amplio respecto de ciertas víctimas y hechos victimizantes, como ocurre con las presunciones de despojo que consagra el artículo 77 de la misma ley.

La práctica inconstitucional de la Dirección de Registro consiste en hacer depender el primer conjunto de derechos del segundo conjunto, pues en el momento de decidir acerca de la inscripción en el Registro Único de Víctimas se excluyen aquellas personas desplazadas que no guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado, como se ejemplificó con los casos en los que intervienen las BACRIM al considerarlas actores de la delincuencia común.

Esta práctica está alejada de la tesis básica que cobija a la población desplazada por la violencia porque su razonamiento no está orientado a determinar si una persona cumple con los dos requisitos mencionados, sino que, por el contrario, atiende a la calidad del actor; a la determinación de la existencia de un conflicto armado; al daño sufrido; a la identificación del hecho victimizante. En fin, a la acreditación de un conjunto de condiciones que se acercan más a la búsqueda de la reparación en tanto víctima de un delito en el marco de un proceso de justicia transicional, que a garantizar la atención y protección que es fruto de una situación de emergencia producto del desarraigo. En consecuencia, el razonamiento de la Dirección es inconstitucional porque restringe la atención y protección de *la población desplazada* por las BACRIM a un análisis que es mucho más estricto y que responde a los derechos que posee por ser *víctima de un ilícito*.

Esta práctica, además, implica un retroceso en materia de atención a la población desplazada si se considera que desde el 2010 la autoridad encargada de realizar la inscripción en el registro ya la había superado¹⁷³; porque contribuye a que persista un número significativo de decisiones de no inclusión ante la presencia de situaciones materiales que ameritan un pronunciamiento contrario y porque disminuye las garantías procesales del grupo de personas desplazadas objeto de esta providencia para controvertir las decisiones sobre exclusión. Lo anterior, al colocar en estado “de valoración” por el término de 60 días hábiles las solicitudes de registro mientras se agota el plazo reglamentario para adoptar la decisión respectiva. Todos estos factores, como se señaló en el auto 219 de 2011, aumentan los problemas de subregistro en materia de desplazamiento forzado.

Por lo tanto, esta Sala Especial le ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas corregir esta práctica y garantizar que, siempre que una persona adquiera la condición de *población desplazada por la*

¹⁷³ “Mediante la Circular N° 11 del 11 de mayo de 2010, Acción Social dispuso que todos los funcionarios responsables del manejo del registro de la población desplazada están obligados a abstenerse de imponer obstáculos para la inscripción en el RUPD. Además, que el proceso de valoración de la situación particular y concreta del hogar o de la persona declarante se debe realizar sin distinciones en razón de la denominación del grupo armado, o de si se trata de la fuerza pública o de una banda criminal emergente, “*siendo los únicos parámetros para determinar si nos encontramos frente a la situación de desplazamiento forzado los señalados en el art. 1° de la Ley 387 de 1997*”. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

violencia de acuerdo con los criterios fijados por la jurisprudencia y recapitulados en este pronunciamiento, acceda a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho tal como quedó recogido en esta providencia (particularmente, ver apartes 3.1.1 y 3.1.2.), con independencia del conflicto armado, de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común), y de su modo de operar. Es decir, en los términos definidos en la Ley 387 de 1997 y demás normas que le siguen, sus decretos reglamentarios, los distintos autos de seguimiento proferidos por la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, haciendo un énfasis especial en los compromisos que adquirió el gobierno en respuesta al auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), y la demás jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Es importante resaltar que desde octubre del 2011, por medio del auto 219, esta Sala Especial ya había advertido acerca de la presente problemática al gobierno nacional¹⁷⁴. A pesar de haber transcurrido un año y medio desde que esta Sala Especial advirtió acerca de la falta de asistencia, atención y protección integral a favor de la población desplazada que queda por fuera de la Ley 1448 de 2011, porque el desarraigo no se presenta en el marco del conflicto armado; ante la ausencia de un sistema alternativo tanto para registrar a las personas desplazadas en los casos en los que el desarraigo no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, como para efectos de su protección, asistencia y atención; considerando la falta de operatividad institucional del esquema anterior; teniendo en cuenta que el gobierno nacional consideró que la implementación de un registro de víctimas en el marco del actual modelo de protección de la Ley 1448 de 2011, es el esquema más idóneo para identificar a la población beneficiaria y como instrumento para el diseño y la implementación de la política pública dirigida a atender a esa población y lograr el goce efectivo de sus derechos; y frente a la patente situación de desprotección de la población desplazada objeto de este pronunciamiento, que la ubica en una situación de vulnerabilidad semejante al del resto de la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado, y que la hace acreedora de la misma respuesta estatal para

¹⁷⁴ “Sin desconocer la importancia de ese nuevo marco legal [Ley 1448 de 2011] y su posible impacto en términos de derechos, hasta el momento no se cuenta con información que permita apreciar (...) cómo se clarificarán las competencias entre las distintas entidades nacionales y territoriales tanto para efectos de atender adecuadamente a la población desplazada amparadas bajo la Ley 387 de 1997 como a las víctimas cuya reparación prevé la Ley 1448 de 2011 bajo el nuevo esquema institucional (...) cómo se prevendrán los errores cometidos y acogerán los aciertos institucionales durante los últimos 7 años; cómo se ha valorado el impacto de la transición entre una y otra ley sobre la capacidad institucional de las entidades territoriales para atender a las víctimas del desplazamiento y qué medidas se han previsto para asegurar que esas nuevas responsabilidades no impliquen un desbordamiento de la capacidad real de las entidades territoriales; cómo se asegurará la protección de los derechos de la población desplazada no cobijada por la Ley 1448 de 2010, dado que las responsabilidades estatales identificadas frente a esa población tanto por la jurisprudencia constitucional como por el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario no desaparecen por la modificación del marco legal; o cómo se asegurará la transición entre una y otra institucionalidad, (...) Los textos de las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 difieren en su contenido al definir quiénes son desplazados, pero ni la condición de víctima del desplazamiento ni la obligación del Estado frente a tales personas desaparece por ministerio de la ley, ni puede retroceder en el nivel de protección alcanzado sin contrariar la Constitución” (énfasis agregado).

efectos de garantizar los derechos en materia de protección, asistencia y atención integral en igualdad de condiciones que el resto de la población desplazada por la violencia, esta Sala Especial ordenará a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que inscriba de manera inmediata en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas que son objeto de este pronunciamiento.

Tal inscripción deberá contar con las anotaciones que se consideren pertinentes para distinguir la situación de las personas desplazadas que requieren asistencia, atención y protección con independencia de la calificación del actor armado que haya generado el desplazamiento, su modo de operar, y de su relación con el conflicto armado, de una parte y, de la otra, las circunstancias propias de la justicia transicional para efectos de garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Lo anterior, con el fin de que las personas desplazadas en situaciones de violencia generalizada desde que empezó a regir la Ley 1448 de 2011, incluidas las ocasionadas por las BACRIM y por razones que no guardan una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, accedan en el menor tiempo posible a las medidas de asistencia, atención y protección del Estado, en los términos de este pronunciamiento, y sin perjuicio de las presunciones de despojo que consagra el artículo 77 de la misma ley.

Lo anterior también implica que la Unidad de Víctimas deberá precisar, en el marco del actual esquema jurídico-institucional, las rutas que va a utilizar, las entidades y dependencias responsables y los demás aspectos operativos que puedan ser necesarios para garantizar la asistencia, atención y protección integral de las personas desplazadas bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997 y que no se circunscriben a una relación cercana y suficiente con el conflicto armado en los términos de la ley 1448 de 2011, en igualdad de condiciones que el resto de la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado.

Este ejercicio deberá conducir también a un examen de todo el sistema desarrollado al amparo de la Ley 1448 de 2011, y del establecido bajo la Ley 387 de 1997, con el fin de determinar dónde hay vacíos de protección y dónde hay retrocesos, a fin de que tales defectos sean corregidos en un plazo razonable, de tal manera que se garantice que la atención, asistencia y protección integral se preste en igualdad de condiciones, sin que sea posible aplicar medidas regresivas que impliquen un retroceso en el nivel de protección alcanzado antes de la entrada en vigor de la Ley 1448.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta Sala Especial le ordenará a la Dirección de Registro que suprima la práctica que consiste en colocar las declaraciones de las personas cuyo desplazamiento no guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997, como ha ocurrido cuando el responsables es una BACRIM, en estado “de valoración” por el término de 60 días hábiles

mientras se agota el plazo reglamentario para adoptar la decisión respectiva, al término del cual se declara la “no inclusión” de tales declaraciones. Esta práctica, de acuerdo con la Dirección, responde a que el Comité Ejecutivo todavía no ha adoptado la determinación correspondiente acerca de “un eventual reconocimiento de víctimas de estos grupos en el marco del conflicto interno”.

Al respecto, en el curso de la inspección judicial y al examinar los obstáculos que impiden a las víctimas de desplazamiento ser registradas, atendidas y protegidas, esta Sala Especial encontró que existe una disposición que no permite una decisión acorde con los deberes constitucionales de protección y atención y que dilata de manera inconstitucional el cumplimiento de los mismos, que debe ser inaplicada. Por lo tanto, la Sala Especial ordenará la inaplicación del parágrafo 2 del artículo 37 del decreto 4800 de 2011 al considerar que es el soporte jurídico de la práctica que se ordena suprimir¹⁷⁵.

Con esta decisión la Sala Especial espera que los tiempos de valoración disminuyan y se logre tomar la decisión de inclusión o no inclusión en el menor término posible, de acuerdo con el artículo 35 del decreto 4800¹⁷⁶, sin necesidad de que se espere simplemente el vencimiento del plazo de los 60 días hábiles que empiezan a contar en el momento en que la Unidad recibe la solicitud. En el mismo sentido, los tiempos de valoración también deben disminuir si se considera que, tal como se expuso en párrafos anteriores, la evaluación de si una persona adquirió la condición de persona desplazada por la violencia es distinta y menos estricta de la valoración de si una persona acreditó su condición de víctima en el marco del conflicto armado.

La disminución de los tiempos de valoración es fundamental porque, como quedó consignado recientemente en el auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), el plazo de 60 días hábiles es excesivo porque impone en las entidades territoriales un conjunto de cargas institucionales, administrativas y

¹⁷⁵ El artículo 36 del decreto 4800 establece que: “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas definirá los criterios que guiarán el proceso de valoración de las solicitudes de registro en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y los someterá a aprobación del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas”. Por su parte, el **parágrafo 2** del artículo 37 establece que: “Cuando los criterios definidos por el Comité Ejecutivo no permitan adoptar la decisión de inclusión o no inclusión en el registro, el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá elevar una consulta ante el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a Víctimas. Esta consulta operará de manera excepcional”.

Como los criterios definidos por el Comité Ejecutivo no permiten adoptar la decisión de inclusión o no inclusión en el registro de las solicitudes elevadas por las personas desplazadas por BACRIM, porque el Comité no ha aprobado los criterios para definir bajo qué circunstancias el accionar de las BACRIM guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado, estos casos se mantienen en estado de valoración mientras el Comité adopta la decisión correspondiente. Sin embargo, como la Dirección de Registro cuenta con un término de 60 días para adoptar la decisión de inclusión o no inclusión, ante la ausencia de la determinación correspondiente por parte del Comité, la Dirección opta por la segunda alternativa.

¹⁷⁶ **“Artículo 35. De la valoración.** La valoración es el proceso de verificación con fundamento en la cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adopta una decisión en el sentido de otorgar o denegar la inclusión en el Registro Único de Víctimas. En todo caso, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar que la solicitud de registro sea decidida en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual el Estado tendrá la carga de la prueba.”

financieras que no están en capacidad de asumir en materia de ayuda humanitaria inmediata mientras se adopta la decisión respectiva de registro¹⁷⁷.

Sumado a lo anterior, la Sala Especial espera que se dé aplicación al principio *pro homine* en favor de las víctimas cuando exista una duda razonable acerca de la inscripción en el registro y no al principio *pro operario* que ha permitido la exclusión de miles de víctimas del desplazamiento forzado interno a partir de la entrada en vigor de la Ley 1448.

Teniendo en cuenta que el desplazamiento forzado es un fenómeno que no se puede petrificar en determinados indicadores y parámetros rígidos, sino que “debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país”¹⁷⁸, y considerando que tales circunstancias violentas han variado y se han modificado a lo largo del tiempo, manifestándose de maneras diversas y novedosas, esta Sala Especial recuerda la utilidad de un mecanismo informal adoptado antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, el cual dotó a Acción Social de elementos de juicio importantes para asegurar la protección adecuada de miles de víctimas de desplazamiento forzado interno. Tal mecanismo incluía a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y contaba con la participación del ACNUR y el CICR, para examinar casos difíciles que generaban dudas sobre si debían o no ser considerados como situaciones de desplazamiento forzado.

En la misma dirección, también resulta necesario que además de los mecanismos previstos en el marco de la misma Ley 1448, se constituya una mesa de trabajo entre la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, con la participación del ACNUR y el CICR, con el fin de dar seguimiento aleatorio a casos de no inclusión individuales y masivos con el fin de que puedan recomendar mecanismos de corrección en la aplicación de criterios de inclusión para el sistema de registro. Este mecanismo deberá permitir identificar y sugerir alternativas para corregir prácticas y dinámicas institucionales, a nivel local y nacional, que no sean acordes con los parámetros constitucionales en todo el proceso que rodea el registro, desde la

¹⁷⁷ “Mientras el artículo 9 del decreto 2569 del 2000 establecía que la decisión acerca de la inscripción en el registro no podía tomar más de quince (15) días hábiles, el artículo 156 de la ley 1448 de 2011 establece que tal decisión no puede exceder los sesenta (60) días hábiles. Teniendo en cuenta que las entidades territoriales tienen que entregar la ayuda inmediata o de urgencia mientras se hace la inscripción en el registro, con la nueva normatividad asumen esa responsabilidad por un periodo notablemente mayor y, en consecuencia, la Nación se descarga de esa obligación por ese periodo de tiempo. Lo anterior también se hace evidente si se tiene en cuenta el artículo cuarto de la resolución 3069 del 2010 de Acción Social que establecía que la ayuda inmediata “comprende los componentes de asistencia alimentaria y albergue temporal hasta por (1) mes, según las estrategias de cada territorio”. Como se puede notar, en un poco más de un año (entre el 12 de mayo de 2010, fecha en la cual se expidió tal resolución, y el 10 de junio de 2011, fecha en la cual se expidió la ley 1448 de 2011) se duplicó el tiempo durante el cual las entidades territoriales tienen que asumir la responsabilidad de entregar la ayuda humanitaria inmediata, lo cual permite entrever que en ese periodo de tiempo tan corto no se adoptaron las medidas necesarias para fortalecer su capacidad administrativa, institucional y presupuestal para asumir tal responsabilidad”. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2005. Auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencias T-268 de 2003, T-321 de 2007, y T-599 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

toma de la declaración hasta la notificación de la decisión de inclusión o no inclusión.

Otro de los problemas detectados en la inspección judicial realizada es la falta de transparencia de la información que maneja la Unidad de Víctimas en materia de registro, nuevos desplazamientos, etc., información que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1448 era publicada en la página Web de Acción Social, con datos actualizados periódicamente. Por lo tanto, esta Sala Especial de Seguimiento ordenará a la Unidad de Víctimas corregir la falta de información pública en la materia y mantener su página Web actualizada con información completa y transparente sobre lugares, fechas, y cifras de expulsión y recepción, a fin de que sea posible contar con elementos de juicio para la adopción de decisiones por parte de otras instituciones en materia de prevención, protección y atención.

A partir de los casos examinados durante la inspección judicial se detectaron problemas tanto en materia de valoración como en el proceso de toma de declaración por parte de los personeros, especialmente en casos de desplazamientos masivos. Aun cuando antes de la entrada en vigor de la Ley 1448, el CICR, ACNUR y OIM tenían un mecanismo de apoyo a personeros, con la participación de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, para realizar jornadas de registro masivo cuando había retrasos significativos en los procesos de toma de declaración, ese tipo de mecanismos no se han vuelto a utilizar a pesar de que la realidad ha confirmado su necesidad y urgencia.

Ahora bien, siguiendo lo expuesto por la Sala Plena de esta Corporación, esta Sala Especial encuentra que la necesidad de establecer la conexión cercana y suficiente con el conflicto armado es una práctica constitucionalmente válida para efectos de definir la procedencia de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y en general, aquellas medidas que NO sean indispensables para garantizar la atención y protección de la población desplazada¹⁷⁹. Para este caso, las personas desplazadas por BACRIM en situaciones que no guarden una relación cercana y suficiente con el conflicto armado y, en esa medida, no tienen en principio acceso a las medidas de verdad, justicia y reparación especiales contempladas en la Ley 1448 de 2011, salvo que la misma ley lo prevea, cuentan con los mecanismos habituales para satisfacer tales derechos, como es el caso de las acciones ordinarias dirigidas a establecer una eventual responsabilidad del Estado por omisión en el cumplimiento de sus deberes de prevención y protección.

¹⁷⁹ Al respecto, esta Corporación sostuvo que: “debe promoverse la efectividad del objetivo protector de la ley en todos aquellos eventos de afectación de derechos atribuibles al conflicto armado interno, no puede desconocerse que el régimen excepcional en ella previsto no puede desplazar todo el sistema judicial y que la reparación de los daños atribuibles a fenómenos delictivos ajenos al conflicto debe buscarse por las vías ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para ello”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

Atendiendo a lo anterior, la Corte Constitucional ha definido una serie de criterios que las autoridades tienen que tener en cuenta en el momento de definir la cercanía y suficiencia con el conflicto armado, para efectos de definir el acceso a este segundo conjunto de derechos de los que goza la población desplazada por la violencia, en tanto víctima de un ilícito. Al analizar los parámetros que ha utilizado la Dirección de Registro para evaluar tal cercanía y suficiencia, esta Sala Especial encuentra que no guardan conformidad con lo establecido por la Sala Plena de esta Corporación.

Por ejemplo, todavía no se ha aplicado la sentencia C-781 de 2011 (M.P. María Victoria Calle). Lo anterior se manifiesta, entre otras cosas, en que los *Criterios de Valoración* adoptados por el Comité Ejecutivo todavía no han introducido dichos parámetros que son de obligatorio cumplimiento en el momento de establecer la relación de suficiencia y cercanía de los hechos victimizantes con el conflicto armado, y en el uso recurrente y preponderante de determinados argumentos por parte de la Dirección de Registro y en algunas de las discusiones que tuvieron lugar al interior de la *Mesa de Estudios Permanentes*, relacionados con la excesiva importancia que se le otorgó al “rótulo” del actor y a la concurrencia de todos los criterios que ha señalado la Sala Plena para identificar cuándo se está ante un conflicto armado¹⁸⁰.

Sobre el particular, esta Sala Especial recuerda que la Corte Constitucional estableció que la acción de un determinado actor armado, tenga el rótulo que tenga, no puede ser el criterio que determine cuándo se presencia una situación de conflicto armado¹⁸¹. El rótulo de un actor es una calificación *formal* que no puede servir como argumento *a priori* para definir si un determinado hecho guarda o no una relación cercana y suficiente con el conflicto armado¹⁸². La Sala Plena también señaló que la confusión de las actuaciones de los actores armados con las de la delincuencia común y con las situaciones de violencia generalizada, no puede servir como un argumento que cierre la cuestión acerca de si determinados hechos victimizantes se presentan o no en el marco del conflicto armado.

¹⁸⁰ Tal como se expuso en la Sección 2 de esta providencia, la Dirección insiste en que las BACRIM no guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado por su rótulo, es decir, porque son *denominadas* como delincuencia común. Y en el momento en que se realizó la inspección judicial, todavía no se definió a partir de qué criterios se pueden establecer casos “excepcionalísimos” en los que se presente una relación cercana y suficiente entre el accionar de las BACRIM y el conflicto armado. En la misma dirección, al momento de analizar algunos de los casos puntuales de valoración, esta Sala Especial encontró que la sola presencia de una BACRIM sirvió como criterio para negar, de antemano, tal relación. Además, la Dirección de Registro consideró que para considerar que determinados episodios de desplazamientos masivos con ocasión del accionar de las BACRIM, como los ocurridos en Buenaventura y Santa Rosa de Osos, se presentan en el marco del conflicto armado, es necesario que confluyan todos los criterios que señaló la Corte Constitucional respecto a la determinación de la existencia de un conflicto armado.

¹⁸¹ “La noción de conflicto armado interno (...) recoge un fenómeno complejo que no se agota (...) en las acciones violentas de un determinado actor armado (...) sino que recoge la complejidad de ese fenómeno, en sus distintas manifestaciones y aún frente a situaciones en donde las actuaciones de los actores armados se confunden con las de la delincuencia común o con situaciones de violencia generalizada. Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2011 (M.P. María Victoria Calle)

¹⁸² “Existen zonas grises, que no es posible predeterminar de antemano, pero en relación con las cuales si es posible señalar que no cabe una exclusión *a priori*, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la ley, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas”. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

Igualmente, el énfasis en el “rótulo” puede llevar a pasar por alto determinadas características de los actores armados (como la estructura militar, el dominio territorial) que producen daños como consecuencia de violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los cuales, a juicio de la Corte, podrán guardar una relación cercana y suficiente con el conflicto armado¹⁸³. En esa medida, con el énfasis en el “rótulo” se aumentan las posibilidades de confusión entre, por un lado, las actuaciones de los actores armados que pueden *provocar un daño* susceptible de ser cubierto por la Ley 1448 de 2011 y, por el otro, el daño que es producto de las actuaciones de la delincuencia común o de violencia generalizada, que en determinadas situaciones, pueden quedar excluidas de la cobertura de dicha ley. Tal equivoco ya ha tenido lugar en la *Mesa de Estudios Permanentes*¹⁸⁴. De igual manera, al repasar algunos de los criterios señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-250A de 2012, se desprende con facilidad el carácter indicativo, enunciativo, y no necesario del “rótulo” del actor como un criterio a tener en cuenta en el momento de definir si su actuar se enmarca en un conflicto armado¹⁸⁵. Tampoco debe considerarse que deban concurrir de manera simultánea todos los criterios que ha definido la Corte como un requisito necesario para determinar que los hechos victimizantes se presenten con ocasión del conflicto armado, pues la Corte trajo a colación un número muy amplio y extendido de criterios de tal manera que en muy pocas ocasiones pueden concurrir todos simultáneamente.

¹⁸³ “Precisa la Corte que, en todo caso, los daños originados en las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos cometidas por actores armados con estructura militar o dominio territorial, como consecuencia de acciones que guarden una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado, podrán ser invocados por sus víctimas, en los términos de la Ley 1448 de 2011, para los fines en ella previstos, previa la demostración respectiva”. Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

¹⁸⁴ “En el análisis de los casos y al revisar las Sentencias mencionadas se identificaron algunos criterios para la valoración de las solicitudes donde se menciona a una banda criminal como presunto autor del hecho victimizante, los mismos que se mencionan a continuación: Naturaleza del hecho victimizante. Eventos que, al generar víctimas civiles, constituirían infracciones al Derecho Internacional Humanitario; Intensidad del conflicto. Desarrollo de operaciones militares sostenidas, extensión de hostilidades en un territorio y/o tiempo determinado, potencia de fuego, movilización de fuerzas militares para control de las bandas criminales; Organización jerárquica. Zonas de operación definidas, existencia de cuarteles o campos de entrenamiento, capacidad de procura y distribución de armas; Impacto humanitario. Daños ocasionados por los hechos victimizantes (desplazamiento forzado, restricciones al acceso a bienes indispensables, etc.)

En todas las sesiones se señaló que el Estado reconoce que las bandas criminales generan víctimas civiles y que sus acciones generan impacto humanitario. Aún más, se reconoce que se trata de organizaciones jerarquizadas y que su accionar trae consigo algunas de las características señaladas para el aquí denominado criterio “intensidad del conflicto”. Sin embargo, la identificación y el reconocimiento de estas características no llevan al Estado a ubicarlos como actores que intervienen en el conflicto armado interno”. Informe de la Mesa de Estudios Permanentes, 14 de diciembre de 2012, pág.9. Recolectado como parte de la inspección judicial ordenada por medio del auto 052 de 2013.

¹⁸⁵ “Al determinar la existencia de dicha relación las cortes internacionales han tomado en cuenta factores tales como la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes” Sentencia C-253A de 2012. El carácter indefinido e indeterminado de la expresión “tal como” señala el carácter indicativo y enunciativo de los criterios señaladas por esta Corporación.

Por lo tanto, considerando que todavía no se cuenta con criterios para definir en qué casos el accionar de las BACRIM guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado, esta Sala le ordenará a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que adopte los criterios definidos en la sentencia C-781 de 2011 (M.P. María Victoria Calle) y que mantenga actualizados tales criterios de acuerdo con los futuros pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto.

De todas formas, atendiendo a las consideraciones realizadas, esta Sala Especial considera que el “rótulo” o *denominación* del actor como parte del conflicto armado o de la delincuencia común, no puede ser un argumento *a priori* y *formal* para definir de antemano si un determinado daño se enmarca o no dentro del conflicto armado, para efectos de definir el acceso de las personas desplazadas por la violencia a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. La calificación del actor como grupo organizado al margen de la ley tampoco debe ser un requisito para considerar que el daño guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto. Y en el momento de evaluar si determinados daños ocasionados por el accionar de las BACRIM se presentan en el marco del conflicto armado, esta Sala Especial considera que no es necesario que confluyan todos los criterios que señaló la Corte Constitucional en sus distintos pronunciamientos respecto a la determinación de la existencia de un conflicto armado, porque esos parámetros son a título enunciativo e indicativo.

5. DECISION

En merito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- DECLARAR que la práctica de la Dirección de Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que consiste en no inscribir en el Registro Único de Víctimas a las personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por las acciones de las BACRIM cuando no se presentan con ocasión del conflicto armado y en general, en aquellas situaciones en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo bajo los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997, para efectos de garantizar sus derechos de protección, asistencia y atención, no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de esta Corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011 y, por lo tanto, es inconstitucional.

Segundo.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que adopte las medidas que sean necesarias para asegurar que, de manera inmediata, se inscriba en el Registro Único de Víctimas a la población que se ve forzada a desplazarse bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, siempre que se cumplan los dos requisitos mínimos necesarios para adquirir tal condición, es decir, con independencia de si el desplazamiento forzado se presenta con ocasión del conflicto armado y sin distinciones en razón de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común) y de su modo de operar. Lo anterior, con el fin de que acceda de manera urgente e inmediata a las medidas de protección, asistencia y atención en tanto población desplazada por la violencia, desde el momento mismo del desarraigo hasta alcanzar la estabilización socio-económica por medio del retorno o la reubicación, en los términos de la Ley 387 de 1997, las normas que le siguen y reglamentan, y los distintos autos proferidos por la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con especial énfasis en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

Esta orden no sólo está dirigida a inscribir en el Registro Único de Víctimas a aquellas personas desplazadas en relación con las cuales se solicitó información a la Dirección de Registro en desarrollo de la inspección judicial realizada con ocasión del auto 052 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), sino que cubre a las personas desplazadas desde el momento en que empezó a regir la Ley 1448 de 2011 y a aquellas que se vean forzadas a desplazarse en el futuro, bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional.

Esta orden se debe implementar de manera inmediata e ininterrumpida a partir del momento de su comunicación. Lo anterior, con independencia de que la Unidad de Víctimas precise, en el marco del actual esquema jurídico-institucional, las rutas que va a utilizar, las entidades y dependencias responsables y los demás aspectos operativos que puedan ser necesarios para garantizar la asistencia, atención y protección integral de las personas desplazadas bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997 y que no se circunscriben a una relación cercana y suficiente con el conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, en igualdad de condiciones que el resto de la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dispone de un plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, al término del cual informará esta Sala Especial, en medio físico y magnético, acerca de los resultados alcanzados y las decisiones adoptadas.

Tercero.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que adopte en el plazo de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de la presente providencia, un manual de valoración para que todos los funcionarios cuenten con los mismos criterios en el momento de decidir acerca de la inclusión o no inclusión de la población

desplazada por la violencia en el registro, atendiendo a los dos elementos mínimos que son necesarios para adquirir tal condición, a los distintos escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997 y suscritos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en los términos definidos en este pronunciamiento.

En esa medida, el proceso de valoración para la inscripción en el registro debe realizarse con independencia de si el desplazamiento forzado se presenta con ocasión del conflicto armado y sin distinciones en razón de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común), y de su modo de operar, para efectos de garantizar su protección, asistencia y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta la estabilización socio-económica por medio del retorno o la reubicación, en los términos de este pronunciamiento.

Para ello podrá apoyarse en organismos como el ACNUR, cuya experiencia en la construcción de este tipo de manuales puede contribuir a que no se dejen por fuera elementos esenciales de elegibilidad ni se desconozcan reglas jurisprudenciales cuyo respeto garantiza que todas las autoridades encargadas de la protección de sus derechos actúen de forma tal que se asegure el goce efectivo de los mismos.

Dicho manual deberá ser presentado ante la Procuraduría General de la Nación y ante esta Sala Especial de Seguimiento, en medio físico y magnético, al vencimiento del plazo de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de esta providencia.

Cuarto.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Comité Ejecutivo y a la Dirección de Registro que eliminen de manera inmediata la práctica que consiste en colocar de manera injustificada en estado “de valoración” las solicitudes de inscripción de personas cuyo desplazamiento no guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997, como ha ocurrido cuando el responsable es una BACRIM, por el término de sesenta (60) días hábiles mientras se agota el plazo reglamentario para adoptar la decisión respectiva, al término del cual en todo caso decide la no inclusión.

Quinto.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el plazo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, formule y ponga en marcha un plan para que la obligatoriedad de agotar el plazo reglamentario de los sesenta (60) días hábiles en el proceso de valoración de las solicitudes de inclusión en el registro no sea una práctica a la que se acuda de manera sistemática y recurrente, tal como está ocurriendo, sino que, por el contrario, se determine con claridad bajo cuáles circunstancias especiales es necesario agotar la totalidad de dicho término, de tal manera que en los demás casos se logre tomar la decisión de inclusión o no inclusión en el menor término posible, de acuerdo con el artículo 35 del decreto 4800 de 2011. Lo anterior, debido a las excesivas cargas administrativas, institucionales y fiscales que tal

demora ha generado en las entidades territoriales, en los términos recogidos en el auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Al término del plazo otorgado la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá presentar ante esta Sala Especial de Seguimiento, en medio físico y magnético, el informe respectivo.

Sexto.- INAPLICAR el parágrafo 2 del artículo 37 del decreto 4800 de 2011 en los términos definidos en esta providencia.

Séptimo. - SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realice un seguimiento a los tiempos de recepción, valoración y notificación de las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas, considerando que la Dirección de Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas señaló en reiteradas ocasiones que para el mes de abril de 2013 iba a superar los rezagos en la valoración de las solicitudes, con el fin de evaluar si se están respetando los tiempos reglamentarios. Lo anterior, en los términos de la orden quinta de este pronunciamiento, es decir, bajo el entendido de que la necesidad de agotar el plazo de los 60 días hábiles en el proceso de valoración no puede volverse una práctica innecesaria a la que se acude de manera sistemática y recurrente ateniendo a las excesivas cargas administrativas, institucionales y fiscales que tal demora genera en las entidades territoriales, en los términos recogidos en el auto 099 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

La Procuraduría General de la Nación presentará ante la Sala Especial de Seguimiento, en medio físico y magnético, el informe respectivo y las medidas disciplinarias que, de acuerdo con su criterio, se hayan adoptado al respecto, en un plazo de 2 (dos) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.

Octavo.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el plazo de un (1) mes contado a partir de la comunicación de la presente providencia, constituya una mesa de trabajo con la participación de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación, el ACNUR y el CICR, con el fin de dar seguimiento aleatorio a casos de no inclusión individuales y masivos con el fin de que puedan recomendar mecanismos de corrección en la aplicación de criterios de inclusión para el sistema de registro y en el trámite de todo el proceso respectivo.

Este mesa de trabajo deberá, de una parte, permitir identificar y sugerir alternativas para corregir prácticas y dinámicas institucionales, a nivel local y nacional, que no sean acordes con los parámetros constitucionales en todo el proceso que rodea el registro, desde la toma de la declaración hasta la notificación de la decisión de inclusión o no inclusión y, de la otra, examinar casos difíciles que generen dudas sobre si deben o no ser considerados como

situaciones de desplazamiento forzado. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación del principio *pro homine* cuando exista una duda razonable acerca de la inscripción en el registro.

Noveno.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas corregir, en el plazo de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de la presente providencia, la falta de información pública en materia de desplazamiento y mantener su página Web actualizada con información completa y transparente sobre lugares, fechas y cifras de expulsión y recepción, a fin de que sea posible contar con elementos de juicio para la adopción de decisiones por parte de otras instituciones en materia de prevención, protección y atención a la población desplazada por la violencia.

Décimo.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptar, dentro del plazo de un (1) mes contado a partir de la comunicación del presente auto, medidas urgentes como las mencionadas en los considerandos de esta providencia, para la corrección del retraso en materia de toma de declaraciones, así como en los procesos de valoración. Sobre el mecanismo adoptado, los municipios priorizados para este tipo de medidas y los resultados esperados y alcanzados, la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá presentar un informe al vencimiento de dicho plazo y, a partir de allí, presentará informes periódicos a la Sala Especial de Seguimiento, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Federación Nacional de Personeros cada cuatro (4) meses en los que se resalten los avances, obstáculos, estancamientos, o retrocesos que enfrente dicho proceso de toma de declaración e inclusión en el registro, así como sobre las tendencias en materia de desplazamiento forzado interno, con el fin de que estos órganos de control puedan hacer recomendaciones frente a posibles problemas que se presenten en materia de registro.

Undécimo.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación que, en tanto cabeza del Ministerio Público, diseñe una estrategia para socializar y capacitar a todos los funcionarios que tengan que ver con el procesamiento de las solicitudes de inclusión en el registro, acerca de la presente providencia. Lo anterior, para que conozcan los lineamientos relacionados con el derecho fundamental de la población desplazada bajo los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional, a que su condición sea reconocida mediante el registro, por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la protección de las garantías básicas, y con la mejora de sus condiciones de vida por medio de la estabilización socio-económica en el marco del retorno o la reubicación, en los términos de este pronunciamiento.

Al término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión, Procuraduría General de la Nación informará a esta Sala Especial, en

medio físico y magnético, acerca de la estrategia diseñada y los resultados alcanzados.

Duodécimo.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que con el propósito de definir cuándo un determinado daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, para efectos de establecer si la población desplazada tiene acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición contempladas en la Ley 1448 de 2011, y en general, a aquellas medidas que NO sean indispensables para garantizar la protección, asistencia y atención a la que tiene derecho como resultado del desarraigo, adopte los criterios definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle) y que mantenga actualizados tales criterios de acuerdo con los futuros pronunciamientos de esta Corporación.

Al respecto, esta Sala Especial **ADVIERTE** que el “rótulo” o *denominación* del actor como parte del conflicto armado o de la delincuencia común, no puede ser un argumento *a priori* y *formal* para definir de antemano si un determinado daño se enmarca o no dentro del conflicto armado, para efectos de definir el acceso de las personas desplazadas por la violencia a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación contemplados en la Ley 1448 de 2011. La calificación del actor como grupo organizado al margen de la ley tampoco debe ser un requisito para considerar que el daño guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado. Finalmente, al momento de evaluar si determinados daños ocasionados por el accionar de las BACRIM se presentan o no en el marco del conflicto armado, no es necesario que confluyan todos los criterios que señaló la Corte Constitucional en sus distintos pronunciamientos respecto a la determinación de la existencia de un conflicto armado.

La Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá presentar ante la Procuraduría General de la Nación y ante esta Sala Especial de Seguimiento, dentro del término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, un informe en medio físico y magnético, en el que exponga los nuevos criterios adoptados para establecer cuándo un determinado daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, para efectos de establecer si la población desplazada por el accionar de las denominadas BACRIM tiene acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición incorporados en la Ley 1448 de 2011.

Comuníquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Presidente Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de
2004

(En uso de permiso)
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General