

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

533. A lo largo de los más de cincuenta años del conflicto armado interno en Colombia, la migración forzada de millones de personas ha sido una de las principales consecuencias y estrategias de lucha armada de las partes en conflicto. La continuidad y el recrudecimiento de la crisis humanitaria producto del desplazamiento forzado representa, a juicio de la CIDH, uno de los principales desafíos en materia de derechos humanos que enfrenta Colombia⁸³⁵ en la actualidad y en las décadas venideras. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado resaltó y la CIDH concuerda con dicha afirmación en el sentido de que la terminación del conflicto armado interno constituiría una contribución fundamental hacia la prevención del desplazamiento forzado.

534. Durante la visita, la Comisión recibió testimonios de personas desplazadas e información de parte de organizaciones de la sociedad civil que evidenciaban la situación de extrema vulnerabilidad de los desplazados internos, a la vez que llamaban la atención sobre un incremento significativo en el número de eventos de desplazamientos masivos e intraurbanos en los últimos años y en particular durante el año 2012⁸³⁶. La dimensión del desplazamiento interno en Colombia, su carácter prolongado y su impacto negativo para el goce efectivo de los derechos humanos de millones de personas constituyen una de las principales tragedias humanitarias no sólo en la región sino a nivel mundial.

535. El desplazamiento forzado interno conlleva múltiples violaciones de los derechos humanos⁸³⁷. Algunos de los derechos vulnerados como consecuencia del desplazamiento interno son: (i) el derecho de no ser desplazado internamente; (ii) el derecho de circular libremente en el territorio del Estado; (iii) el derecho de escoger libremente el lugar de residencia; (iv) el derecho a la integridad personal; (v) el derecho a la vida privada y familiar; (vi) el derecho a la propiedad; y (vi) el derecho al trabajo. En el caso de los NNA, también se verifica la afectación del derecho a no ser separados de la familia, el derecho a una especial protección y cuidado, y el derecho a la educación. Las mujeres, por su parte, ven afectado su derecho a la adopción de medidas por la vulnerabilidad a la violencia vinculada con su condición de desplazadas⁸³⁸. En el caso de comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes, se ve afectado el derecho a sus tierras y territorios ancestrales y tradicionales, y el derecho a su cultura. En ese sentido, la Corte Interamericana ha señalado que:

[e]n razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a dichas circunstancias

⁸³⁵ Véase, entre otros, CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo VI, Desplazamiento Forzado Interno, párr. 1, sección C, párr. 26; y CIDH, *Informe sobre las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 71.

⁸³⁶ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita *in loco* a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>.

⁸³⁷ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo VI, Desplazamiento Forzado Interno, párr. 1, sección C.; CIDH, *Informe sobre las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 85.

⁸³⁸ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, art. 9.

de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados como sujetos de derechos humanos, su situación puede ser entendida como una condición individual de desprotección respecto del resto de personas que se encuentren en situaciones semejantes⁸³⁹.

536. En particular, en relación con el derecho de circulación y de residencia, reconocido en el artículo 22.1 de la Convención Americana⁸⁴⁰, los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han interpretado ese derecho de forma que también entraña la obligación de los Estados de no llevar a cabo acciones que conlleven al desplazamiento interno de personas o coadyuvar con terceros en la perpetración de hechos generadores de desplazamiento interno⁸⁴¹. En ese sentido, tanto la Comisión como la Corte han considerado que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁸⁴², los cuales se basan en la normativa internacional de derechos humanos y de DIH, resultan de particular relevancia para determinar el alcance y contenido del artículo 22.1 de la CADH en el contexto del desplazamiento interno. Sobre la definición de desplazados internos, los Principios Rectores establecen que:

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 reconocida⁸⁴³.

537. Asimismo, de acuerdo con estos Principios, en un contexto de desplazamiento interno, los Estados tienen cuatro obligaciones principales: (i) la obligación de prevenir el desplazamiento; (ii) la obligación de proteger a los desplazados durante el desplazamiento; (iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y (iv) la obligación de facilitar el retorno, reasentamiento y reubicación de los desplazados⁸⁴⁴.

538. Tal como lo han sostenido tanto la CIDH como la Corte, en contextos de conflicto armado interno, los Estados tienen deberes generales y especiales de protección de la población civil bajo su

⁸³⁹ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 177; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 210.

⁸⁴⁰ El artículo 22.1 reconoce que: “ Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales”.

⁸⁴¹ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C No. 259, párr. 255; *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 248, párr. 220; *Caso Valle Jaramillo Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 138; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 206; y *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 168.

⁸⁴² En abril de 1998, el Sr. Francis M. Deng presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas un informe con un anexo titulado “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó por consenso una resolución copatrocinada por más de cincuenta Estados, Colombia entre ellos. Para mayor información, véase, O.N.U., Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998. Los Principios Rectores están conformados por 30 principios que abordan todas las etapas del desplazamiento interno.

⁸⁴³ ONU, Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, Introducción: Alcance y Finalidad.

⁸⁴⁴ Partaje de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*.

jurisdicción, derivados del DIH⁸⁴⁵. En particular, resultan especialmente útiles las normas sobre desplazamiento contenidas en el Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949⁸⁴⁶. Específicamente, el artículo 17 del Protocolo II prohíbe ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas y, en este último caso, se deberán adoptar “todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación”⁸⁴⁷. Al respecto, la Corte Interamericana ha confirmado la utilidad y aplicabilidad de las normas señaladas y ha recurrido también a los criterios establecidos por la Corte Constitucional de Colombia en el sentido de que “en el caso colombiano, además, la aplicación de esas reglas por las partes en conflicto se revela particularmente imperiosa e importante, puesto que el conflicto armado que vive el país ha afectado de manera grave a la población civil, como lo demuestran, por ejemplo, los alarmantes datos sobre desplazamiento forzado de personas”⁸⁴⁸.

539. En el caso colombiano, aunque los desplazados frecuentemente se ven forzados a huir de sus hogares por los mismos motivos que los refugiados, el hecho de que permanezcan en el territorio nacional conlleva que no puedan solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado ni beneficiarse del régimen de protección internacional establecido para los refugiados, conforme al derecho internacional de los refugiados⁸⁴⁹. La presencia de desplazados internos en el territorio nacional implica que es el propio Estado el que debe asumir la obligación primaria de respetar y garantizar sus derechos humanos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.
540. De conformidad con la Convención Americana y otras normas de derecho internacional e interno, los desplazados internos tienen derecho a disfrutar libremente de los mismos derechos y libertades que el resto de la población⁸⁵⁰. No obstante, en la práctica, rara vez pueden hacerlo, puesto que el desplazamiento interno contradice *per se* el goce efectivo de los derechos humanos, dado que una de sus características principales consiste en que sus víctimas se han visto forzadas a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, lo cual implica dejar atrás sus proyectos de vida y en la mayoría de casos, la pérdida de tierras, viviendas y otros bienes y componentes del patrimonio, así como la afectación de diversos derechos que se derivan del desarraigo y del desplazamiento.
541. Asimismo, la Corte ha establecido que:

en los términos de la Convención Americana, la situación diferenciada en que se encuentran los desplazados obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar

⁸⁴⁵ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 114; CIDH, Informe No. 64/11, Caso 12.573, Fondo, *Marino López y otros (Operación Génesis) Colombia*, 31 de marzo de 2011, párr. 215; e Informe No. 86/10, Caso 12.649, Fondo, *Comunidad de Río Negro del Pueblo Indígena Maya y sus miembros (Masacre de Río Negro) Guatemala*, 14 de julio de 2010, párr. 228.

⁸⁴⁶ Corte IDH, *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 209.

⁸⁴⁷ Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 17.

⁸⁴⁸ CIDH., Informe No.86/06, Petición 499-04, Admisibilidad, *Marino López y otros (Operación Génesis) Colombia*, 21 de octubre de 2006, párr. 43.

⁸⁴⁹ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo VI, Desplazamiento Forzado Interno, párr. 1, sección C.

⁸⁵⁰ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo VI, Desplazamiento Forzado Interno, párr. 1, sección C.; CIDH, *Informe sobre las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 85.

medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso *vis-à-vis* actuaciones y prácticas de terceros particulares⁸⁵¹.

A. La situación del desplazamiento interno

542. La naturaleza y las causas de la grave situación de derechos humanos en Colombia obedecen a múltiples factores. Durante los más de cincuenta años que lleva el conflicto armado, las diversas formas de violencia han estado relacionadas por un factor común: la tenencia, el uso y la concentración de la tierra⁸⁵². Si bien el gobierno ha señalado que tiene previsto restituir 2 millones de hectáreas de tierras, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales difieren respecto a dicha cifra y algunas sitúan entre 3 y más de 5 millones de hectáreas de tierras las que han sido despojadas a las personas en situación de desplazamiento⁸⁵³.
543. Con el paso de los años, los actores armados, sus formas de violencia y sus dinámicas como responsables de la migración forzada de personas han evidenciado diversos cambios. La violencia atribuible a los actores del conflicto armado se ha manifestado de múltiples formas, tales como actos de violencia, amenazas, abusos de derechos humanos destinados a controlar territorios y dominar a poblaciones enteras en diversas zonas del país, operativos militares, operaciones de contrainsurgencia, represalias de parte de grupos paramilitares y de las guerrillas, restricciones a la movilidad -casos de confinamiento de pueblos y comunidades enteras-, riesgo de reclutamiento forzado, atentados⁸⁵⁴, hechos de violencia sexual⁸⁵⁵, trabajos forzados, asesinatos selectivos, ejecuciones extrajudiciales, masacres, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, entre otras. A lo largo del conflicto armado, el destierro y el desplazamiento forzado han sido una constante, la cual se agudizó a partir de los años ochenta. Así, como consecuencia del conflicto armado y de otras formas de violencia, millones de personas se han visto forzadas a huir de su lugar habitual de residencia como desplazados internos; y otros cientos de miles huyeron del país en busca de protección internacional, como solicitantes de asilo, refugiados o solicitantes de protección complementaria. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (en adelante "CODHES") ha sostenido que durante 2012 se ha evidenciado con mayor fuerza y dispersión la multicausalidad del desplazamiento⁸⁵⁶.

⁸⁵¹ Corte IDH, Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 179.

⁸⁵² En 1999, CODHES señalaba que "También mediante el uso de la violencia armada se modificaron, y continúan modificándose, las relaciones de tenencia de la tierra, para perpetuar o ampliar la concentración de su propiedad, en una dinámica de acumulación que ha fomentado en gran medida la violencia política y social. Por esta vía se han desocupado y/o repoblado territorios estratégicos para la implementación de proyectos agroindustriales o de explotación de recursos naturales, para la construcción de grandes obras públicas o para asegurar el control de zonas de cultivo y procesamiento de drogas ilícitas. Por último, tal vez en su forma más visible, se ha recurrido a la violencia para ocupar territorios con criterio de dominio político y militar. Han sido, pues, la violencia, el desplazamiento forzado y el despojo, manifestaciones constantes de nuestro conflicto armado interno. Así, los desplazados de comienzos de siglo por la "guerra de los mil días", los desplazados de mediados de siglo por la "violencia" liberal-conservadora y los desplazados del fin del siglo por el actual conflicto armado, han sido y son protagonistas anónimos de unas guerras que no siempre sienten como propias, pero que cambiaron abruptamente sus condiciones de vida y sus referentes sociales y culturales." Véase, CODHES, *Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. CODHES-UNICEF: Bogotá, 1999, pág. 3; CODHES, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible*. Bogotá, 2012, pág. 16.

⁸⁵³ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 53.

⁸⁵⁴ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 3.

⁸⁵⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, pág. 25.

⁸⁵⁶ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 4.

544. Además de la violencia de los actores del conflicto armado, la existencia de otras fuentes de violencia en Colombia también han sido identificadas como causas de la migración forzada, en especial del desplazamiento interno y de otras violaciones a los derechos humanos asociadas a esta problemática. La violencia vinculada con el narcotráfico, las disputas de tierras e intereses económicos, las fumigaciones de cultivos ilícitos, las acciones contra la erradicación manual de cultivos, la violencia socioeconómica arraigada en la injusticia social, las industrias de extracción minera y agrícola, las economías extractivas no tradicionales y los megaproyectos son algunas de las fuentes de violencia que también han conllevado a la grave crisis humanitaria del desplazamiento interno y la migración forzada en el país⁸⁵⁷.
545. La Comisión observa con preocupación que, en la actualidad, Colombia es el país con el mayor número de desplazados internos a nivel mundial, con un total de entre 4.9 y 5.5 millones de desplazados internos⁸⁵⁸. De acuerdo con el Observatorio de Desplazamientos Internos (en adelante, por sus siglas en inglés "IDMC"), las FARC, el ELN, los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares y las fuerzas de seguridad colombianas continuaron generando desplazamientos durante el año 2012. El desplazamiento forzado se ha venido incrementando de forma constante año tras año, y durante el año 2012, se registró que otras 230,000 personas más se vieron forzadas a desplazarse internamente con ocasión del conflicto armado y de violaciones a los derechos humanos. La mayoría de estas personas se vieron forzadas a desplazarse de zonas rurales a zonas urbanas⁸⁵⁹.
546. Las cifras del gobierno colombiano indican que entre 1997 y finales de 2012, 4,9 millones de personas fueron forzadas a desplazarse. Esta cifra incluye tanto nuevos desplazamientos como aquellos ocurridos en años anteriores⁸⁶⁰. Por su parte, CODHES estimaba que entre 1985 y 2012 cerca de 5,5 millones de personas fueron forzadas a desplazarse. Con respecto al total de la población de Colombia, estas cifras evidencian que entre un 10.3% y un 11.6% de la población colombiana son desplazados internos. Tanto las cifras del gobierno, como las de CODHES son cifras acumulativas, por lo tanto, no tienen en consideración que algunos desplazados internos pueden haber regresado, integrado localmente o establecido en otra parte del país.

⁸⁵⁷ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Cap. I, párr. 1.

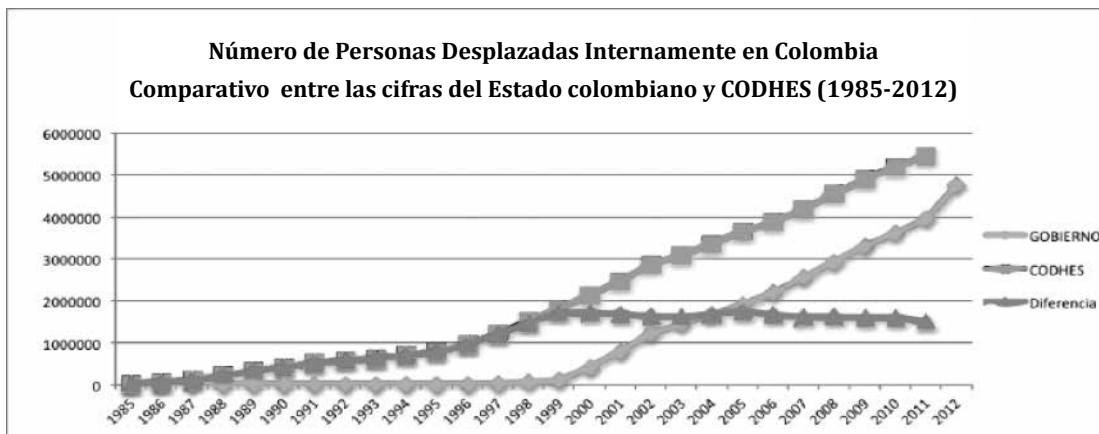
⁸⁵⁸ Véase, entre otros, Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, p. 9; Peritaje de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*.

⁸⁵⁹ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 3.
Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, p. 25.
CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 4.
CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Cap. I, párr. 1.

Véase, entre otros, Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, p. 9; Peritaje de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*.

Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, pág. 35.

⁸⁶⁰ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, pág. 38.



547. La variación entre las cifras del gobierno y las de CODHES ha sido explicada en función de: (i) la diferencia entre el período de tiempo abarcado por los registros; (ii) los diferentes criterios de valoración aplicados por los funcionarios estatales para registrar a los desplazados; (iii) el temor de los desplazados de sufrir represalias por los grupos armados al denunciar su situación; y (iv) que la cifra del gobierno sólo incluye a aquellas personas que se encuentran en el RUV y por lo tanto, no incluye a las personas que fueron desplazadas por grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, desplazamiento a causa de fumigaciones de cultivos ilícitos⁸⁶¹, ni desplazamiento intraurbano.
548. La Comisión también ha sido informada de que los registros y cifras de desplazamiento están retrasados en el tiempo y desfasados cronológicamente, y que las cifras del sistema de Naciones Unidas, las agencias de cooperación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías municipales y las autoridades étnico-territoriales no serían tenidas en cuenta, factores que inciden en la invisibilización de la alta cifra de subregistro de desplazados⁸⁶².
549. La Comisión nota que el incremento de 1 millón de desplazados entre la cifra que manejaba el gobierno para finales de 2011 de 3,9 millones y la cifra de 4,9 millones de desplazados para finales 2012 se explica por las medidas de reparación previstas en la Ley de Víctimas, las cuales motivaron un incremento significativo en las solicitudes de registro de personas desplazadas en el RUV. La ley 1448 estableció un plazo de dos años para la reducción del subregistro de desplazados y un plazo de un año para el traslado del RUPD al RUV. Sin embargo, la Comisión ha recibido información que indicaría que a partir de ese proceso ha sido muy difícil encontrar información clara sobre el registro de desplazados, dado que existiría un gran retraso en la migración entre estos dos registros⁸⁶³.

⁸⁶¹ Internal Displacement Monitoring Center, *Global Overview 2011: People Internally Displaced by Conflict or Violence*. Ginebra, 2012, pág. 58.

⁸⁶² Consejo Noruego para Refugiados, *NRC Emergencias. Situación y respuesta humanitaria Suroccidente Colombiano*.

⁸⁶³ La CIDH nota que de acuerdo a la información aportada por el Estado, recién en el segundo semestre de 2012, la Unidad de Víctimas inició un “proyecto de análisis de calidad de bases de datos [...] como paso inicial del proceso de migración de las bases de datos en las que históricamente se ha recogido información de población víctima de desplazamiento forzado [...] al registro Único de Víctimas”. De acuerdo a la información disponible, para el 2013 todavía seguiría en proceso de construcción la migración de los registros. En ese sentido, el Estado informó que “de forma paralela, se ha realizado el levantamiento de procesos y especificaciones dando inicio al desarrollo de la herramienta tecnológica definitiva que soportará el RUV”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 332.

550. Por otra parte, con ocasión de la visita, la Comisión recibió información preocupante sobre que un gran número de personas fueron desplazadas por la actuación de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, desplazamientos forzados que no estarían siendo registrados⁸⁶⁴. En otro gran número de casos, el causante del desplazamiento es registrado como un grupo armado no identificado o desconocido, casos en los cuales también podría presumirse que también se trató de esos grupos. Acorde con lo anterior, se encuentran las declaraciones hechas por Andrés Santamaría Garrido, Presidente de la Federación Nacional de Personeros (en adelante “FENALPER”) en abril de 2013, quien llamó la atención sobre la vulnerabilidad de la población frente a esa nueva amenaza de desplazamiento. Según Santamaría, lo más preocupante de esa situación “es que esas víctimas no están cobijadas en la Ley 1448”⁸⁶⁵. La Comisión toma nota de la información aportada por el Estado según la cual a partir de la decisión de la Corte Constitucional C-280 de 2013 y en seguimiento al Auto 119 de 2013, la Unidad de Víctimas habría empezado a incluir en el RUV a víctimas de desplazamiento forzado, “sin importar el autor del hecho”⁸⁶⁶.
551. Por otra parte, la información disponible también revela que, además de ser uno de los mayores problemas derivados del conflicto armado interno, el fenómeno del desplazamiento forzado también está vinculado con el desarrollo de la minería y los megaproyectos de infraestructura, a través de procesos de reubicación, ventas masivas de territorios por falta de oportunidades, y entrega de territorios por parte del Estado sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley⁸⁶⁷.
552. De acuerdo con la información con la que cuenta la Comisión, el acceso de los desplazados internos a servicios sociales básicos - tales como vivienda- y la generación de ingresos continúan siendo insuficientes, sin perjuicio de las medidas que ha venido adoptando el Estado en ese sentido. En ese sentido, la CIDH tiene en cuenta lo informado por el Estado sobre: i) la entrega de 2.537 soluciones de vivienda rural a la población víctima, correspondientes a las adjudicaciones de subsidios realizadas antes de 2012; ii) la sanción de la Ley 1537 de 20 de junio de 2012 (*“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”*); y iii) el diseño del “Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las víctimas de conflicto armado” diseñado por el Ministerio del Trabajo, iniciado en 2012 y cuya extensión se prevé hasta el 2012, entre otras⁸⁶⁸.
553. Al respecto, el IDMC ha sostenido que los desplazados internos tienen menos acceso a servicios básicos que el resto de la población en Colombia y ha indicado que el 94% de los desplazados

⁸⁶⁴ Al respecto, en su reciente Auto de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró 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”. Corte Constitucional, Auto 119 de 24 de junio de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁸⁶⁵ Revista Semana, *Las violentas cifras de las bacrim*. 15 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-violentas-cifras-bacrim/340170-3>

⁸⁶⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 334.

⁸⁶⁷ Servicio Jesuita a Refugiados, *¿Cuánto vale la tierra? Minería y megaproyectos. Informe preliminar sobre su impacto en el desplazamiento en Colombia*, junio de 2012, pág. 11.

⁸⁶⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 336-339.

internos viven por debajo de la línea de pobreza y el 77% en extrema pobreza o indigencia⁸⁶⁹. Esos datos coinciden con los hallazgos del Proceso Nacional de Verificación llevado a cabo por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el cual ha señalado que:

la calificación del desplazamiento forzado como una tragedia humanitaria procede justamente de la conclusión más preocupante del proceso de verificación: Los desplazados son el grupo social más vulnerable entre los vulnerables. Han sido despojados de más de 5,5 millones de hectáreas, sus niveles de pobreza han pasado del 50% antes del desplazamiento al 97% después del mismo y lo propio ocurre con los índices de indigencia que se han incrementado del 23% al 80%. Sólo el 5% habita una vivienda digna. Más del 80% desconoce sus derechos en tanto víctimas, sólo el 13% cuenta con ingresos superiores al salario mínimo legal y más del 50% ha reportado hambre física⁸⁷⁰.

554. La Comisión advierte que la prevención del desplazamiento forzado y la garantía de los derechos humanos de las personas desplazadas todavía enfrenta importantes desafíos en Colombia. No sólo persiste el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional respecto de la situación de las personas desplazadas, sino que además la puesta en marcha de la institucionalidad y mecanismos previstos por la Ley 1448 habrían incidido negativamente en la visibilidad y especificidad de la situación de los desplazados, así como en la posibilidad de una respuesta estatal diferenciada frente a su situación. Miembros de organizaciones de desplazados manifestaron a la Comisión que, tras la entrada en vigor de la Ley de Víctimas, muchos de los avances que habían hecho en materia de política pública sobre desplazamiento forzado se habían diluido y ahora nuevamente enfrentaban muchos de los problemas que ya habían superado hace varios años.
555. Aunado a lo anterior, la Comisión destaca que Colombia es el mayor país de origen de refugiados, solicitantes de asilo y personas en situación similar a la de un refugiado en las Américas. Sin embargo, la Comisión observa que a pesar de su magnitud y de las graves implicaciones que tiene para estas personas y sus familias, la situación de los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en busca de protección internacional de origen colombiano se ha mantenido prácticamente invisibilizada dentro de la agenda pública.
556. De acuerdo con ACNUR, a finales de 2011 habían 113.605 refugiados, 283.344 personas en situación similar a un refugiado y 42.569 solicitantes de asilo, cuyas solicitudes estaban pendientes de ser resueltas⁸⁷¹. Estas personas han huido de la violencia asociada al conflicto armado y de las violaciones a sus derechos humanos, y viven como refugiados o en condiciones muy difíciles en otros países⁸⁷². De acuerdo con CODHES, entre 2010 y 2011, los refugiados colombianos reconocidos se encontraban un 47,9% en Ecuador (54.243 a diciembre de 2011); y el 52% restante se encontraba en países como Estados Unidos (33.455 en 2010), Canadá (16.054 en 2010), Costa Rica (10.279 en junio de 2011), Venezuela (2.734 en julio de 2011), Panamá (1.328 en diciembre de 2010), Chile (814 en julio de 2011), Brasil (654 en diciembre de 2011), Argentina (403 en julio de 2011) y México (247 en julio de 2011)⁸⁷³.

⁸⁶⁹ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, pág. 38.

⁸⁷⁰ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Superar la exclusión social de la población desplazada*. Bogotá: CODHES, 2009, pág. 28.

⁸⁷¹ ACNUR, *Tendencias Globales 2011: Un año de crisis*. ACNUR, 2012, pág. 42.

⁸⁷² Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, pág. 24.

⁸⁷³ CODHES, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible*. Bogotá, 2012, pág. 80.

1. Desplazamientos masivos

557. Durante la visita, la Comisión recibió información sobre el incremento de los desplazamientos masivos durante los últimos años y el recrudecimiento de la crisis humanitaria del desplazamiento forzado. Con base en estimaciones de ACNUR, durante el año 2012, se produjeron 137 desplazamientos masivos, los cuales conllevaron a que por lo menos 9,690 familias huyeran de sus hogares, lo que representó el doble de la cifra de 2011⁸⁷⁴. En ese sentido, CODHES suministró información a la Comisión en la que se indicaba que hasta el 20 de noviembre de 2012 se habrían producido 119 eventos de desplazamiento masivo, circunstancia que habría afectado a aproximadamente 42.724 personas⁸⁷⁵. Estos desplazamientos masivos representaron un incremento del 63% respecto al año 2011, en el que se registraron 73 eventos de esta clase, que afectaron a 29.521 personas⁸⁷⁶.

558. Adicionalmente, la información indica que las principales zonas de afectación de ese tipo de desplazamientos fueron la Costa Pacífica, el Bajo Cauca Antioqueño, el Suroriente, el Catatumbo y la Costa Atlántica, siendo los departamentos más afectados Cauca (34 eventos con 9598 personas), Nariño (18 eventos con 7761 personas), Valle del Cauca (12 eventos con 5613 personas), Putumayo (10 eventos con 5453 personas) y Antioquia (10 eventos con 3596 personas), así como los municipios de Buenaventura (11 eventos con 5213 personas), Caloto (9 eventos con 2446 personas), Puerto Asís (7 eventos con 4103 personas), Tumaco (6 eventos con 3276 personas), Tierralta (5 eventos con 746 personas) y Miranda (5 eventos con 1518 personas)⁸⁷⁷.

559. La Comisión observa que la mayor parte de estos eventos de desplazamientos masivos tuvieron lugar en zonas costeras, en particular en Departamentos y Municipios ubicados al sur de la Costa Pacífica, los cuales han sido identificados como lugares y corredores estratégicos para el narcotráfico. A su vez, gran parte de las comunidades que vivían en estos municipios son comunidades afrodescendientes e indígenas. En particular, en el caso del Chocó, la Comisión recibió información sobre la continuidad del fenómeno de desplazamiento masivo crónico, circunstancia a la que se suman dificultades para la adopción de mecanismos de alerta temprana, en territorios lejanos o aislados⁸⁷⁸.

2. Desplazamientos Intraurbanos

560. Durante la visita, la Comisión continuó recibiendo información sobre el aumento del fenómeno del desplazamiento intraurbano, esto es, una tipología del desplazamiento forzado que consiste en la migración forzada de los habitantes de un barrio de una ciudad hacia otro a causa de la presión de grupos armados ilegales que buscan ejercer control territorial⁸⁷⁹. La sociedad civil indicó que este fenómeno se configura como una estrategia de control sobre economías ilegales, y es consecuencia de la ausencia de instituciones civiles del Estado, así como de una respuesta ineficiente de la fuerza pública en sectores marginales de las ciudades⁸⁸⁰, caracterizados por condiciones endémicas de pobreza y fractura social⁸⁸¹.

⁸⁷⁴ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, pág. 38.

⁸⁷⁵ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 3.

⁸⁷⁶ CODHES, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible*. Bogotá, 2012, pág. 23.

⁸⁷⁷ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 5.

⁸⁷⁸ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

⁸⁷⁹ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 6.

⁸⁸⁰ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 6.

⁸⁸¹ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 7.

561. Asimismo, se señaló que el desplazamiento forzado intraurbano: (i) parece implicar menos costos de movilización que un desplazamiento interurbano o intermunicipal; (ii) puede mantener sus lazos sociales activos y prestar asistencia en cuanto a vivienda y alimentación temporal; (iii) permite mantener las fuentes informales de ingresos; (iv) fomenta la perspectiva de un pronto retorno para evitar el despojo; y (v) parece mejor que permanecer en el lugar de residencia donde la coacción armada es ineludible o donde no es posible denunciar la situación a las autoridades⁸⁸².

562. La sociedad civil también destacó que el desplazamiento forzado intraurbano evidencia la movilización estratégica del conflicto armado hacia las zonas urbanas en donde se facilita el tráfico de armas, la extorsión, el narcotráfico y el microtráfico de drogas⁸⁸³, y que, a pesar de tratarse de un fenómeno extendido, se encuentra subregistrado en virtud de que ni las víctimas ni los funcionarios los reconocen como desplazados, y además, existe una situación de temor a ser objeto de un hecho victimizante o ser señalado por denunciar, o a recibir una nueva amenaza⁸⁸⁴. Al respecto, se insistió en que la inclusión de las víctimas de desplazamiento forzado intraurbano constituye uno de los desafíos de la Ley de Víctimas, en la medida en que los principales responsables son grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares que no tienen un claro reconocimiento como actores del conflicto armado⁸⁸⁵.

563. Adicionalmente, la Comisión recibió información que indica que en municipios como Buenaventura, Soacha y Tumaco, el desplazamiento forzado podría despejar áreas contempladas dentro de los planes de desarrollo del municipio como zonas de crecimiento, cuyo propósito no es el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales, sino la construcción de obras de gran envergadura que motivan la inversión de capital extranjero o la ejecución de proyectos extractivos, de vivienda, turísticos o comerciales⁸⁸⁶. En particular, durante la visita, la Comisión fue informada acerca de que la Comuna 8 de la ciudad de Medellín - habitada en su mayoría por personas afrodescendientes y donde se desarrollarían emprendimientos tales como el Cinturón verde Metropolitano, la construcción de una estación de Metrocable y la construcción del Tranvía-, habría sido objeto de desplazamiento masivos por parte de grupos armados ilegales⁸⁸⁷.

B. La continuidad del estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población desplazada

564. Ante el incumplimiento generalizado de las obligaciones del Estado frente a la población desplazada - derivados de la carta de derechos especiales establecidos por la Ley 387 de 1997 y demás normas de protección-, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-025 de 2004, respondió a las acciones de tutela interpuestas por miles de personas desplazadas en todo el país. En esa sentencia, la Corte Constitucional declaró:

la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y

⁸⁸² CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 9.

⁸⁸³ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 8.

⁸⁸⁴ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 10.

⁸⁸⁵ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 11.

⁸⁸⁶ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 8.

⁸⁸⁷ Contexto de Derechos Humanos Comuna 8- Villa Hermosa. Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Medellín el 5 de diciembre de 2012.

el volumen de recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales⁸⁸⁸.

565. Asimismo, la Corte ordenó al Estado la adopción de una serie de medidas destinadas a proteger el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, entre ellas, políticas públicas integrales y adecuadas a las necesidades y derechos especiales de la población desplazada y para la superación del estado de cosas inconstitucional⁸⁸⁹.
566. La Comisión nota que la falta de superación de la grave situación humanitaria que representa el desplazamiento forzado en Colombia ha llevado a la Corte Constitucional a proferir numerosos Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. En octubre de 2011, luego de más de 7 años, la Corte Constitucional concluyó en el Auto 219 de 2011 que, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno colombiano y los resultados obtenidos hasta el momento, persistía el estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población desplazada⁸⁹⁰. Asimismo, la Corte Constitucional sostuvo que se constataba que “a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, las cifras en términos de goce efectivo de derechos y de efectividad de los ajustes realizados para superar las falencias de capacidad institucional, de coordinación y de esfuerzo presupuestal requerido presentados por el Gobierno Nacional no logran demostrar que se haya logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y en la superación efectiva de las condiciones que dieron lugar a dicha declaratoria”⁸⁹¹. En virtud de ello, la Corte Constitucional ordenó al Estado tomar una serie de medidas, *inter alia*, transparentar el gasto público en desplazados e informar el avance en la cobertura de servicios sociales respecto a las víctimas⁸⁹².

C. Atención a la población desplazada. Coordinación entre los programas previstos en la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011

567. La Comisión reitera su reconocimiento al avance que significó la promulgación de la Ley 1448 para la protección y la reparación de las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, la situación de las personas desplazadas en Colombia aún evidencia importantes falencias. En particular, la Comisión ha sido informada de que aún no se han tomado medidas para ampliar el número de beneficiarios, más allá de los contenidos en los registros oficiales.
568. La Corte Constitucional ha tenido oportunidad de abordar el fenómeno del desplazamiento en varias oportunidades, a través de las cuales consolidó su jurisprudencia sobre el carácter de población especialmente protegida, cuya protección resulta urgente⁸⁹³, en virtud de que una

⁸⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, 22 de enero de 2004.

⁸⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, 22 de enero de 2004. El estado de cosas inconstitucional se definió como la existencia de falencias graves en la disposición de recursos institucionales y financieros y la insuficiencia, si no falencia, de políticas públicas, que se traducen en una situación de negación fáctica del acceso efectivo a los derechos reconocidos por el mismo Estado.

⁸⁹⁰ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2009 y sus autos de cumplimiento, Auto 219 de 2011, 13 de octubre de 2011.

⁸⁹¹ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2009 y sus autos de cumplimiento, Auto 219 de 2011, 13 de octubre de 2011.

⁸⁹² Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2009 y sus autos de cumplimiento, Auto 219 de 2011, 13 de octubre de 2011.

⁸⁹³ En la Sentencia T-821 de 2007, la Corte Constitucional sostuvo que las personas en situación de desplazamiento forzado gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a

serie de derechos constitucionales fundamentales resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado⁸⁹⁴. Asimismo, en cuanto al acceso a los programas de atención, la Corte Constitucional ha indicado que:

el instrumento creado para lograr la 'identificación' de la población desplazada no puede convertirse en una barrera de acceso a las prestaciones que buscan garantizar su protección, con lo cual los efectos que se derivan de la inclusión en el registro son meramente declarativos y en forma alguna afectan la condición objetiva del desplazamiento⁸⁹⁵.

569. Durante la visita, la Unidad de Víctimas indicó que está realizando un trabajo coordinado y que la población desplazada mantiene ciertas especificidades dentro del RUV. Sin embargo, de acuerdo con la información aportada por el Estado, se verificarían ciertas dificultades en la implementación de la Ley 1448, así como en la coordinación con los mecanismos anteriores de atención a población desplazada, previstos en la Ley 387 de 1997⁸⁹⁶. El Estado también brindó información sobre la atención en la prevención y en las emergencias, así como sobre la provisión de atención humanitaria⁸⁹⁷. Adicionalmente, la Comisión recibió información sobre iniciativas

reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales, y cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades apremiantes. Asimismo, en la Sentencia T-458 de 2008, la Corte Constitucional reiteró su consolidada línea jurisprudencial en el sentido de resaltar que la condición de desplazado es el resultado de una particular situación de hecho en la cual se encuentra una persona, la cual se caracteriza, en términos generales, por la coincidencia de los siguientes elementos: (i) en primer lugar, se presenta una migración dentro de las fronteras del territorio nacional, (ii) el motivo del traslado obedece a la amenaza, o vulneración efectiva, que se cierne sobre las libertades fundamentales del ciudadano, (iii) adicionalmente, se observa que dicha afectación guarda un estrecho vínculo con supuestos relacionados con el conflicto armado o con infracciones de las garantías consignadas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

⁸⁹⁴ La Corte Constitucional ha precisado que entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso se encuentran: el derecho a la vida en condiciones de dignidad; los derechos de los niños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidad, las personas de tercera edad y otros grupos especialmente protegidos; el derecho a escoger su lugar de domicilio; los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; los derechos económicos, sociales y culturales, la unidad familiar y la protección integral de la familia; el derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal; el derecho a la seguridad personal; la libertad de circulación por el territorio nacional; el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; el derecho al trabajo; el derecho a una alimentación mínima; el derecho a la educación; el derecho a una vivienda digna; el derecho a la paz; el derecho a la personalidad jurídica; el derecho a la igualdad. De la misma manera, la Corte Constitucional señaló que en la medida en que toda víctima de desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento, de tal condición se derivan los derechos de verdad, justicia y reparación. Véase, entre otros, Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, Sentencia T-215 de 2002, Sentencia T-227 de 1997, Sentencia SU 1150 de 2000, Sentencia T-098 de 2002, Sentencia SU 1150 de 2000, Sentencia T-1635 de 2000, Sentencia T-645 de 2003, Sentencia T-327 de 2001, Sentencia T-258 de 2001, Sentencia T-795 de 2003, Sentencia T-1365 de 2002, Sentencia T-327 de 2001, Sentencia T-1346 de 2001, Sentencia T-268 de 2003; Sentencia T-227 de 1997, Sentencia T-669 de 2003; Sentencia T-1635 de 2000; Sentencia T-327 de 2001; Sentencia T-1346 de 2001; Sentencia T-268 de 2003; Sentencia T-098 de 2002; Sentencia T-215 de 2002; Sentencia T-602 de 2003; Sentencia T-721 de 2003; Sentencia T-215 de 2002; Sentencia T-268 de 2003; Sentencia T-367 de 2010; Sentencia T-367 de 2010; Sentencia T-328 de 2007; Sentencia T-563 de 2005; Sentencia T-327 de 2001; Sentencia T-268 de 2003; Sentencia T-468 de 2006.

⁸⁹⁵ Véase, entre otros, Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2007 y Sentencia T-563 de 2005. La Corte Constitucional ha concluido que la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), constituye básicamente una herramienta para lograr la identificación de la población desplazada, establecer su situación socioeconómica y las necesidades básicas insatisfechas, entre otros aspectos, con el propósito de diseñar y adoptar medidas eficaces para atenderla de manera adecuada. Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2007 y Sentencia T-563 de 2005. En el mismo sentido, la Corte Constitucional indicó que la inscripción en el RUPD no puede ser la que otorga el carácter de desplazado, toda vez que la protección de los derechos fundamentales de aquellas personas que han tenido que abandonar sus hogares a causa del conflicto armado, no puede condicionarse a una certificación expedida por hechos que se presentan a su consideración. Una conclusión contraria desconocería el carácter material de la Constitución y la eficacia directa que caracteriza los derechos fundamentales. Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001, Sentencia T-268 de 2003 y Sentencia T-468 de 2006.

⁸⁹⁶ Información proporcionada en la reunión con la Unidad de Víctimas, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁸⁹⁷ El Estado informó que en el período comprendido entre los meses de enero y septiembre de 2012, se efectuó un total de 34.788 entregas por un valor de \$10.296.664.995 a 22.275 familias beneficiadas, de los cuales \$5.474.687.404 (53,17%) corresponden a Prevención; \$4.392.446.481 (42,66%) a Emergencias, y \$429.531.110 (4,17%) a Retornos / Reubicaciones. Dentro de las intervenciones realizadas en el año 2012, se resalta la de entrega de los Kit de Albergue por valor de \$1.422.161.122, para la dotación de Albergues Temporales en zonas

de exoneraciones y condonaciones del pago del impuesto predial a la población desplazada⁸⁹⁸, -en algunos casos respecto de los predios restituidos, retornados o formalizados-, así como iniciativas de exenciones tributarias a las personas víctimas de secuestro y desaparición forzada, reconocimiento del tratamiento que opera en el distrito capital para el cumplimiento de las obligaciones tributarias a su cargo y regulación del acceso al sistema de seguridad social en salud y educación para sus familias⁸⁹⁹.

570. Sin embargo, la Comisión también ha recibido información sobre el hecho de que la falta de actuación de la Unidad de Víctimas, su interpretación restrictiva en cuanto a la inclusión en el registro, así como la parálisis de la ayuda desde el 20 de diciembre de 2011 a octubre de 2012, devino en una carga desproporcionada para los recursos de los Departamentos y/o Municipios -con capacidades presupuestarias desiguales-, que enfrentaron dificultades para absorber todas las demandas de la población desplazada.
571. Al respecto, la PGN explicó que en abril de 2012 se emitió el Decreto 790 que define funciones e instancias de atención a víctimas de desplazamiento en el contexto de la Ley 1448. De acuerdo con ese Decreto, se reitera la continuación de las funciones y mandatos fijados bajo la Ley 387 de 1997 y el proceso de la Sentencia T-025 de 2004⁹⁰⁰, “por lo que se borra cualquier especificidad institucional en las políticas, y constituye un retroceso frente a los desarrollos normativos y de políticas gestados bajo la ley 387”⁹⁰¹. Además, según la PGN, la persistencia del estado de cosas inconstitucional lleva a que las autoridades responsables dentro del SNARIV deban mantener una agenda independiente⁹⁰². En el mismo sentido, consideró que la Ley 1448, al centrarse en las víctimas, “no contempla una estructura de servicios de prevención del desplazamiento, por lo que se debe apoyar en la fase de estabilización socioeconómica de la Ley 387 para poder complementar la intervención”⁹⁰³.
572. Asimismo, la PGN sostuvo que el Gobierno Nacional es consciente de los vacíos existentes en lo que respecta al principio de la coordinación con las entidades territoriales, especialmente en la implementación de las estrategias de atención primarias, y la consecución y ejecución de los recursos económicos y logísticos⁹⁰⁴. En particular, la PGN señaló que en los departamentos de Córdoba y Cauca no existen directores y/o coordinadores territoriales

de alto riesgo de ocurrencias de Emergencias Humanitarias derivadas del conflicto armado. Estos Kit han sido entregados en 93 municipios y beneficiaron aproximadamente a 4.438 hogares. Asimismo, señaló que se ha suministrado atención humanitaria a la población víctima de desplazamiento, agrupando las 174.067 personas incluidas en el 2012, por núcleos familiares u hogares se tiene 49.611 hogares Incluidos en el RUV como víctimas del desplazamiento forzado. De las 49.611 familias incluidas, se han atendido 35.865 familias con componentes de atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de transición, a través de 44.241 colocaciones de giros en dinero. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Desplazamiento forzado”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁸⁹⁸ La información proporcionada se refiere a acuerdos adoptados en los municipios de Carmen de Viboral, Caucasia, Frontino, San Carlos (todos del Departamento de Antioquia), y María La Baja (Bolívar). En el mismo sentido, Gobernación de Antioquia, *Alivios fiscales para la población víctima de la violencia. Preguntas más frecuentes sobre el impuesto predial*, 2010.

⁸⁹⁹ Alcaldía de Bogotá, Acuerdo Nro. 124 de 9 de julio de 2004.

⁹⁰⁰ Entre esos mecanismos se encuentran el Decreto 250 de 2005 y los Acuerdos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNARIV-.

⁹⁰¹ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 3.

⁹⁰² Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 6.

⁹⁰³ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 8.

⁹⁰⁴ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 28.

de la UARIV, situación que se replica en todos los Departamentos⁹⁰⁵ y que, en el nivel local, puede desvirtuar la función de coordinación del sistema. También se indicó que ese escenario se replica respecto de la conformación de los Centros Regionales de Atención y Reparación para las Víctimas, ya que sólo se creó un centro⁹⁰⁶. Adicionalmente, la PGN sostuvo que seis meses después de puesto en marcha el SNARIV no cuenta con puntos específicos de atención en el nivel local, por lo que las antiguas Unidades de Atención y Orientación (UAO) del SNAIPD fungen en la actualidad como CRARV, sin contar con la capacidad institucional suficiente para brindar una atención integral a las víctimas en el marco de la nueva institucionalidad⁹⁰⁷.

573. En cuanto al cronograma de la UARIV, la PGN consideró que si bien se cumplió con la formulación de diagnóstico, no se verificarían avances en la ejecución del cronograma para el funcionamiento de los planes de fortalecimiento ni en el diseño de un instrumento de seguimiento periódico⁹⁰⁸. Asimismo, según la PGN, las solicitudes de apoyo presupuestal que formularon las entidades territoriales en el marco del proceso de asistencia a la población víctima del delito de desplazamiento forzado fueron rechazadas bajo criterios aún desconocidos, como en el caso de la Alcaldía de Río Quito, en el Departamento de Chocó, donde el gobierno nacional sólo ha dado respuesta a uno de los cuatro proyectos formulados por el Municipio⁹⁰⁹.
574. A modo de conclusión, la PGN identificó como principales obstáculos en los procesos de reformulación de la política pública de atención integral a la población en situación de desplazamiento y de la implementación de la Ley de Víctimas: i) deficiencias en la presencia territorial de las entidades nacionales encargadas de coordinar la oferta institucional, ii) debilidades en los procesos de registro, caracterización y en general, en los sistemas de información de la población víctima del delito de desplazamiento forzado; y iii) carencia de instrumentos eficaces que permitan evaluar los procesos de retorno a corto, mediano y largo plazo, lo que impide contar con información suficiente para poder afirmar que cesaron las condiciones de vulnerabilidad de la población retornada y establecer que el proceso de reestablecimiento de derechos fue exitoso⁹¹⁰.

D. Sostenibilidad de las políticas de retorno

575. Durante la visita, el Estado presentó información sobre las medidas implementadas para garantizar que las personas desplazadas pudieran retornar a sus territorios. El Estado presentó como modelo exitoso el caso de la Alianza Medellín-San Carlos, que se proyecta desde la estrategia “Retornar es vivir” de Acción Social y “Familias en su tierra”, permitiendo el retorno

⁹⁰⁵ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 8.

⁹⁰⁶ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, págs. 8-9.

⁹⁰⁷ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 10.

⁹⁰⁸ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 10.

⁹⁰⁹ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 14.

⁹¹⁰ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 36.

de 300 familias⁹¹¹. Al respecto, la PGN consideró que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no ha establecido un esquema específico que permita instrumentalizar los retornos y reubicaciones de la población desplazada en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad⁹¹², y destacó que no informa de manera clara cuándo se puede contar con un instrumento eficaz de medición y seguimiento a los procesos de retorno y reubicación⁹¹³.

576. Puntualmente, la PGN manifestó una serie de observaciones sobre el “Plan Retornar es Vivir”, tales como: i) falencias en los componentes de seguridad y protección de la población víctima del delito de desplazamiento forzado; ii) vacío de información en varias de las administraciones locales y departamentales acerca de los protocolos de retorno y/o reubicación, lo que impide una debida comprensión sobre la manera en que estos procesos deben surtirse; y iii) ausencia de evaluaciones de seguridad que permiten adelantar en debida forma un proceso de retorno con garantías de no repetición⁹¹⁴. Asimismo, la PGN ha identificado debilidades en los componentes de seguridad, protección y garantías de no repetición de los procesos que se han focalizado en la estrategia *Familias en su Tierra*, y falencias en la articulación Nación-Territorio en lo referente a programas de fortalecimiento del desarrollo social adelantados en el marco de los procesos de retorno y reubicación⁹¹⁵.
577. Más aún, la PGN advirtió la existencia de una incapacidad para determinar en qué comunidades retornadas ocurrieron hechos victimizantes, ya que del seguimiento y/o acompañamiento se informa sobre el ente territorial en abstracto y no sobre la comunidad en donde se adelantó el proceso de retorno y/o reubicación, es decir, se puede establecer si en el ente territorial se presentaron hechos victimizantes, pero no se puede determinar si éstos recayeron en la población retornada y/o reubicada⁹¹⁶.
578. Por otra parte, el desminado de los territorios todavía plantea importantes dificultades. En particular, la Comisión nota con preocupación que continúa la victimización de personas por causa de minas antipersonales⁹¹⁷. La Comisión advierte con preocupación que la presencia de minas antipersonales y el riesgo de victimización provocan desplazamientos forzados y suponen importantes obstáculos para el retorno de los desplazados a los territorios despojados. En efecto, el Estado informó que el 50% de las tierras objeto de restitución posee minas antipersonales⁹¹⁸.

579. La Comisión observa con preocupación que la continuidad del conflicto armado interno y la actuación de los grupos armados ilegales en los diferentes territorios son condiciones que obstaculizan el efectivo retorno de la población desplazada. La Comisión observa que los reclamantes de tierras y los líderes de los procesos de

⁹¹¹ La Escalera, El Periódico Sancarlitano, Edición mes de julio. Información proporcionada por el Estado durante la visita *in loco*.

⁹¹² Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 30.

⁹¹³ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 33.

⁹¹⁴ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 30.

⁹¹⁵ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 31.

⁹¹⁶ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 32.

⁹¹⁷ Información disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>

⁹¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

restitución se encuentran en una especial situación de riesgo, por lo que el Estado debe evaluar adecuadamente cada situación específica, proveer las medidas de seguridad más apropiadas y generar mecanismos de monitoreo y acompañamiento luego de la restitución, así como establecer indicadores eficaces para evaluar la implementación de los retornos. Al respecto, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que “la verificación de las condiciones de seguridad en el municipio receptor” en los procesos de retorno o reubicación, es un “factor determinante”, por lo que existe un proceso de “validación de seguridad” realizado por el Ministerio de Defensa en articulación con las demás entidades de la Fuerza Pública, y que permite “garantizar a las familias retornadas un escenario de paz donde efectivamente logrará construir su proyecto de vida y sanar los efectos negativos ocasionados por el conflicto [...]”⁹¹⁹. La Comisión considera importante el reconocimiento por parte del Estado del rol que tienen los procesos de verificación destinados a constatar que existan las condiciones de seguridad adecuadas en estos casos. En ese sentido, estima que el Estado debe continuar profundizando sus esfuerzos y las medidas adoptadas para hacer frente a la situación de riesgo que enfrenta la población desplaza en los procesos de retorno.

E. Sectores afectados desproporcionadamente por el desplazamiento forzado

580. En el ejercicio de sus diferentes mecanismos, así como durante la visita, la Comisión pudo constatar el impacto desproporcionado que el desplazamiento interno tiene en las mujeres, en especial las mujeres cabeza de familia, las mujeres embarazadas y las mujeres que han sido víctimas de diversas formas de violencia; los NNA; los adultos mayores; los campesinos; los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; las personas con discapacidad y las personas LGBTI⁹²⁰. La Comisión observa que tanto por las características particulares de estos grupos, así como por la situación de discriminación histórica y exclusión que han sufrido, el desplazamiento forzado conlleva especiales factores de vulnerabilidad en estos casos.
581. En particular, la CIDH ha identificado al desplazamiento forzado como una de las cuatro principales formas de violencia que afectan principalmente a las mujeres dentro del conflicto armado⁹²¹ y ha tomado en cuenta que las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población desplazada del país⁹²². Asimismo, el Estado ha verificado ante la CIDH, en el pasado, que cuatro de diez familias en situación de desplazamiento poseen jefatura femenina⁹²³. En el presente, a pesar de

⁹¹⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr.340-341.

⁹²⁰ Véase, entre otros, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, *Desplazamiento Creciente y Situación Humanitaria Invisibilizada*, Boletín 79 (Marzo, 2012), pág. 2; Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, pág. 25; CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 70.

⁹²¹ CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 4.

⁹²² CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 70.

⁹²³ CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 70.

los problemas de subregistro denunciados, las mujeres representan aproximadamente la mitad de las víctimas registradas en el RUV, registro según el cual el 79% sufrió desplazamiento forzado⁹²⁴. Las mujeres desplazadas continúan siendo objeto de toda clase de intimidaciones, violencia física y violencia sexual, y enfrentan múltiples obstáculos para integrarse en el entorno receptor, que se agudizan en razón de su procedencia eminentemente rural y sus bajos niveles de escolaridad, a pesar de ello, en su condición mayoritariamente de jefas monoparentales del hogar⁹²⁵.

582. La Comisión recuerda que en su Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional colombiana expresamente se refirió al impacto desproporcionado del conflicto armado y del delito de desplazamiento forzado en las mujeres, y ordenó la implementación de una serie de programas al respecto⁹²⁶. La CIDH se ha pronunciado sobre este Auto, considerándolo como “trascendental para la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, así como en la atención y la protección de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado”⁹²⁷.
583. Sin embargo, la Comisión observa con preocupación que, cinco años después de emitido el Auto 092, la PGN observó que en el nivel municipal no hay evidencia contundente sobre la aplicación de los trece programas ni existe información de ninguna acción que permita verificar si los funcionarios se están capacitando y si su actuación se enmarca en la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres. Asimismo, consideró que el informe presentado por la SNARIV deja ver que la implementación de los programas de manera generalizada no permite determinar: los derechos a garantizar, los aspectos específicos de las acciones que desarrolla cada programa, el cronograma previsto, el presupuesto asignado, la cobertura, los mecanismos de continuidad, los indicadores de seguimiento y evaluación, los mecanismos de divulgación y la incorporación de la participación efectiva de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, así como la inclusión del enfoque diferencial⁹²⁸.
584. Los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes que mantienen una relación especial con los territorios en los que habitan también se ven afectados diferencialmente por el desplazamiento forzado⁹²⁹. Así, el desplazamiento forzado, al expulsar a las personas o grupos de personas fuera de lugar de residencia, tiene un impacto especialmente negativo en las personas o grupos de personas que tienen un vínculo especial de dependencia con la tierra, sea éste un vínculo ligado a la subsistencia, o sea éste un vínculo ligado a la perpetuación de la forma de vida y la cultura. De este modo, el desplazamiento forzado crea una verdadera amenaza contra la perpetuación de la forma de vida de estos grupos. Luego del desplazamiento, estos grupos generalmente caen en situaciones de vulnerabilidad extrema⁹³⁰.

⁹²⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Mujeres víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁹²⁵ Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, *Informe de seguimiento a Recomendaciones contenidas en el informe “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia” de la Relatoría sobre derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá, septiembre de 2009.

⁹²⁶ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.

⁹²⁷ CIDH. *Informe Anual 2009*, Capítulo V, Informe de Seguimiento – Las Mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, párr. 30; CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 60, 3 noviembre 2011, párr. 103.

⁹²⁸ Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Observaciones y recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación al Informe presentado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) sobre los avances en el cumplimiento de los Autos 251 y 092 de 2008*, junio de 2012.

⁹²⁹ De acuerdo con la Unidad de Víctimas, el 9,6% de la población desplazada es afrocolombiana, mientras que el 2,7% corresponde a población indígena. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, pág. 63.

⁹³⁰ Partaje de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*.

585. El desplazamiento forzado también tiene un impacto específico en NNA, quienes ven truncados sus planes de vida y enfrentan serias dificultades para acceder a bienes y servicios básicos, y continuar su educación, como consecuencia del desplazamiento. Esta situación fue incluso reconocida por la propia Corte Constitucional en el Auto 251 de 2008. Sin embargo, de acuerdo con la PGN, i) la implementación del Programa “Mis Derechos Primero” no responde a la obligación de dar respuesta a las necesidades identificadas de los niños, niñas y adolescentes que dé cuenta de un enfoque de derechos y tenga en cuenta los criterios establecidos por la Corte Constitucional, ii) la información referida al Componente de Atención del Programa de Protección Diferencial de los Niños, las Niñas, los y las Adolescentes se ha presentado de forma incompleta, inconsistente, basada únicamente en expresión de cifras y en general aislado de un análisis de la especial situación que viven los NNA víctimas del desplazamiento, y iii) en cuanto a la estrategia de *Prevención de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones sin Explotar (MUSE)* no se evidencia información respecto de los mecanismos de prevención y protección⁹³¹.
586. La Comisión tiene en cuenta la información aportada por el Estado sobre diversas medidas en relación con la situación de los NNA víctimas de desplazamiento. En ese sentido, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó, entre otras: i) la implementación de la “Estrategia de Promoción de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Prevención de su Victimización por acción de grupos armados al margen de la ley”, adelantada por el ICBF en 19 Departamentos del país y 44 Municipios; ii) la construcción por parte del ICBF de un “lineamiento técnico de asistencia, atención para el restablecimiento de derechos y la reparación integral” de los NNA víctimas de MAP, MUSE y AEI, focalizado en una estrategia de acompañamiento psicosocial; y iii) las acciones conjuntas del ICBF con el Programa Presidencial de Acción contra Minas Antipersonal –PAICMA-, en la atención a NNA afectados⁹³². La CIDH valora positivamente el despliegue institucional que ha asumido el Estado y las medidas con enfoque diferencial que tienen en cuenta la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los NNA en tales circunstancias. No obstante, reitera que se trata de un grupo particularmente afectado por causa del desplazamiento, por lo que estime importante que el Estado continúe ampliando sus esfuerzos en marcha e intensificar las medidas destinadas a su implementación.
587. Respecto a las personas con discapacidad, la Corte Constitucional en el Auto 006 de 2009 reconoció el impacto cualitativamente diferencial y agravado que el desplazamiento forzado ejerce sobre este grupo de personas. Al respecto, remarcó la situación de discriminación y exclusión por barreras actitudinales, legales y de accesibilidad, producto del desconocimiento, prejuicios, estigmas e imaginarios sociales errados acerca de la discapacidad⁹³³. En ese sentido, destacó que “[e]n situaciones de conflicto esta población está expuesta a un mayor riesgo de perder la vida, de ser sometida a violencia, de ser víctima de abusos y tratos denigrantes, o de ser abandonada”⁹³⁴.
588. Debido a ese contexto, la Corte Constitucional recordó que las personas con discapacidad desplazadas por el conflicto armado son sujetos de especial protección en virtud del derecho

⁹³¹ Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Observaciones y recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación al Informe presentado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) sobre los avances en el cumplimiento de los Autos 251 y 092 de 2008*, junio de 2012.

⁹³² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 326-328.

⁹³³ Corte Constitucional, Auto No. 006 de 2009 (Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004), párr. II.2.5.

⁹³⁴ Corte Constitucional, Auto No. 006 de 2009, párr. I.3.1.

interno y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos⁹³⁵. Ante la ausencia de un enfoque diferencial en discapacidad, la Corte emitió una serie de órdenes específicas dirigidas a mitigar dicho impacto diferenciado, las cuales deben tomar como principio orientador el modelo social establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁹³⁶.

Recomendaciones

589. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:

1. Adopte las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento forzado, incluyendo los casos atribuidos a grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de organizaciones paramilitares.
2. Implemente las medidas pertinentes para garantizar protección y seguridad a las personas que retornan a los territorios de los cuales fueron desplazadas, incluyendo el desminado de los territorios. Asimismo, aplique el enfoque diferencial en las políticas de prevención y protección de las personas desplazadas.
3. Garantice la entrega oportuna e inmediata de la asistencia humanitaria de emergencia, adopte medidas para garantizar el acceso de la población a servicios básicos, así como medidas positivas para garantizar el restablecimiento pleno de los derechos de las personas desplazadas.
4. Avance en la judicialización de los casos de desplazamiento forzado, a fin de contribuir a su visibilización.
5. Promueva la pronta articulación de los mecanismos previstos en la Ley 387 de 1997 y 1448 de 2011, a fin de reparar integralmente a la población desplazada, evitando dejar de aplicar un enfoque que tome en cuenta su particular situación y necesidades.

⁹³⁵ Corte Constitucional, Auto No. 006 de 2009, párr. I.5.

⁹³⁶ Corte Constitucional, Auto No. 006 de 2009, párr. II.2.7.