

**Cumplimiento del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazados en Colombia.  
Referencia a los desplazados del municipio de Villamaría - Caldas entre el 2015 y el 2017**

Fernando Arcila Castellanos

Universidad de Caldas  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Maestría en Derecho Público  
Manizales, Colombia  
2021

**Cumplimiento del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazados en Colombia.  
Referencia a los desplazados del municipio de Villamaría - Caldas entre el 2015 y el 2017**

Trabajo presentado como proyecto de grado para optar al título de  
Magister en Derecho Público

Fernando Arcila Castellanos

Directora: Doctora, Carolina Valencia Mosquera

Universidad de Caldas  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Maestría en Derecho Público  
Manizales, Colombia  
2022

## Tabla de contenido

Introducción .....	5
Capítulo 1 .....	5
Sentencias de estado de cosas inconstitucional: cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 en el municipio de Villamaría en Caldas, entre 2015 y 2017 .....	16
1.1. La pertinencia material de la sentencias de estado de cosas inconstitucional .....	17
1.1.1. Tribunal Constitucional .....	18
1.2. La Sentencia SU-559 de 1997 como precedente en materia protección a desplazados .....	20
1.3. Estado de cosas inconstitucional como instrumento para superar problemas estructurales en el Estado .....	22
1.4. Estado de cosas inconstitucional en función de la población desplazada .....	23
1.5. Configuración jurisprudencial del estado de cosas inconstitucional .....	33
1.6. Situación del municipio de Villamaría, Caldas en materia de desplazados .....	38
1.6.1. Los ECI en la caracterización de los desplazados del municipio de Villamaría .....	40
Capítulo 2 .....	44
Funcionamiento institucional y ejecución de políticas públicas a partir de la declaratoria de estado de cosas inconstitucional en materia de desplazados en el municipio de Villamaría .....	44
2.1. Operacionalización de la sentencias de estado de cosas inconstitucional en Colombia .....	45
2.2. La dicotomía fáctica de los desplazados .....	46
2.2.1. Desplazados colombianos: ¿quiénes y dónde? .....	48
Capítulo 3 .....	58
El estado de cosas inconstitucional como referente normativo .....	58
3.1. Exploración de las causas que determinan el grado de cumplimiento y efectividad de los estados de cosas inconstitucional .....	58
3.1.1. Injerencia de la jurisprudencia en el estado de cosas inconstitucional .....	60
3.2. El estado de cosas inconstitucional en materia de desplazados .....	62
4. Conclusiones .....	67
5. Bibliografía .....	72

### **Lista de gráficas**

Gráfica 1. <i>Elementos previos a la ECI</i> .....	13
Gráfica 2. <i>Tratados internacionales de Derechos humanos ratificados por Colombia</i> .....	31
Gráfica 3. <i>Factores que determinan el ECI según Sentencia T-024 de 2005</i> .....	34

## Introducción

Dos elementos destacan en una democracia, el primero se asocia con la capacidad del Estado de condensar en una Constitución todos aquellos factores que coadyuvan a la perpetuación material de un conjunto de derechos y deberes, manteniendo la hegemonía de unos principios básicos que propendan por la protección íntegra e integral de derechos y cuya cobertura siendo plena, incluya a la totalidad de los residentes en el territorio nacional. En consecuencia, el segundo elemento, es la concepción consensuada de una hoja de ruta que sea, desde la diferencia, el referente necesario para legislar en equidad; es decir, bajo estas circunstancias, los términos en lo que se plantea dicho documento, son en todo caso, determinantes en favor del interés general como una premisa irrestricta, pero teniendo en cuenta que ese “interés general”, es inherente al individuo como parte de una sociedad, de manera que, si bien su comportamiento está supeditado a ella, no deben admitirse prerrogativas en su defensa; entendiendo con ello, que ese interés general o bien común es inherente a una diferencias entre individuos<sup>1</sup>.

Es decir, la diferencia entre individuos, es en todo caso la premisa bajo la que el legislador establece sus pautas de acción, entendiendo que la igualdad, hace referencia a condiciones, oportunidades, con base en capacidades individuales, en aras de ese desarrollo, toda vez que pese a ciertas características afines a todos los miembros del conglomerado, existen sujetos y eventualmente sectores, cuyas particularidades requieren de un trato diferenciado, precisamente para que estén en condiciones de desarrollarse en igualdad al resto de sus congéneres.

En ese orden de ideas y en la coyuntura actual la Constitución Política (CP), algunos sectores de la población y las acciones que emprende el Estado (por lo menos en Colombia), son asuntos que reclaman un análisis especial. Sobre todo, si se tiene en cuenta que dichos asuntos están acompañados de fenómenos políticos y de violencia, cuyos resultados han dejado un rastro,

---

<sup>1</sup> Finalmente, “la definición del Estado colombiano como democrático entraña distintas características del régimen político: por un lado, que los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa a través de las elecciones; de otro lado, en lo que ha dado en llamarse democracia participativa, que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minoría ni los derechos fundamentales de los individuos” (Corte Constitucional, SU-747 de 1998).

que de una u otra manera son funestos desde todos los órdenes (económicos, sociales, políticos, etc.).

No obstante, antes de entrar en materia, es perentorio decantar en la conceptualización aquellas connotaciones normativas del Estado tales como institución, cuya función es regularizar las dinámicas de convivencia de un colectivo; de la Constitución, como referente normativo que permite establecer reglas claras sobre esa convivencia; y de los ciudadanos, como propósito prevalente para los dos anteriores.

De lo anterior se puede colegir que, la Constitución enfatiza en la inminente y natural necesidad de identificar y, en consecuencia, establecer parámetros claros sobre las acciones que permitan, si se quiere, acentuar la protección, para garantizar con ello, que las oportunidades en derechos sean equiparables en todos sus asociados, en tal virtud (por lo menos, en el caso colombiano), el artículo 13 de la carta política, establece en primer lugar, un principio moderador de la actuaciones, la igualdad, presumiendo en ello, una garantía hacia el ciudadano y en deber en el administrador, por si esto fuera poco, le arroga al Estado una responsabilidad, ineludible de protección, a sectores que por su naturaleza (“...grupos discriminados o marginados...” (Constitución Política de 1991, art. 13), o con ocasión de eventos circunstanciales (“...condición económica, física o mental...” (Constitución Política de 1991, art. 13), requieran de esa protección con mayor vehemencia.

En tales circunstancias, el énfasis en el estudio discurre por el papel del Estado y de la Constitución, desde la necesidad de la identificación, la discriminación positiva<sup>2</sup> y la consecuente protección de un sector de la población, que se constituye en objeto de especial protección, dadas las particularidades de un proceso histórico, cuyas consecuencias han perpetuado una violación sistemática de derechos fundamentales. Se alude entonces a los desplazados como un universo poblacional marcado por la ignominia de quienes de una u otra manera ostentan el poder y a quienes, difícilmente se les ha reivindicado sin que tercie en ello un interés mediático. Se alude a

---

<sup>2</sup> “La discriminación positiva o inversa (*reverse discrimination*), es una forma o instrumento de acción positiva especialmente incisivo, y consiste en una medida diferenciadora encaminada a privilegiar a quienes pertenecen a un grupo desfavorecido, es decir, aquellos grupos que han sufrido una situación de discriminación adversa. Estas medidas se ven traducidas en un beneficio hacia sus destinatarios y provocan un perjuicio visible (y real) a otros individuos o limita sus derechos, a diferencia de lo que sucede con otras medidas de acción positiva cuyo costo se diluye socialmente” (Astí Heredia *et al.*, 2014, p. 22).

un derecho natural<sup>3</sup> a ser y a hacer en función de una colectividad, en una relación de reciprocidad, donde el individuo le aporte al colectivo y viceversa, así las cosas, la colectividad representada en una administración se atribuye el poder de dirigir con equidad, sin embargo, en lo que corresponde al sector aludido, al parecer, esa premisa básica del Estado democrático, no se aplica, en cuyo caso la Constitución Política (por lo menos en el caso colombiano), pasa por el racero de su experticia, el control de las acciones ejecutadas u omitidas de los agentes del Estado, mediante insumos como el Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI)<sup>4</sup>, para la prevalencia pertinente de tales derechos.

El ECI se erige como una herramienta tendiente a la protección de un conglomerado que se ha visto afectado por una situación extraordinaria, al punto de ver amenazado o vulnerado sus derechos fundamentales, en ese sentido, logra evidenciarse desde el punto de vista formal, la existencia de múltiples pronunciamientos, cuyo objetivo ha sido hacer uso de ella, a efectos de identificar aquellos factores y las acciones que se instituyen como atentatorios de esos derechos y en con base en ello, establecer de manera perentoria todas aquellas gestiones que los restablezcan, con la diligencia que estos requieran e imponer a cargo de la organización, las responsabilidades correspondientes a cumplir sus fines esenciales y atender la realidad social de personas en situación de extrema vulnerabilidad. En tal virtud se alude al ECI en materia de desplazados, en particular a los desplazados de la municipio de Villamaría en el departamento de Caldas, en el periodo comprendido entre los años 2105 y 2017.

En lo que respecta a Colombia y ante una realidad social inminente, como la descrita y ante la declaratoria que mediante la Constitución de 1991 se realizó, correspondiente al Estado social de derecho, resulta indispensable analizar la efectividad de las disposiciones normativas y los mecanismos que se crean en el desarrollo de las mismas, máxime, cuando están destinadas a paliar

---

<sup>3</sup> “Según podemos resumir de lo descrito anteriormente, cuando se habla de derechos humanos hemos de aceptar que estos derechos son anteriores a los consensualmente establecidos, y que han sido reconocidos en las leyes positivas; es decir, tenemos que aceptar la existencia de estos derechos como derechos naturales preexistentes. Estos no son aspiraciones, buenos deseos o simples intenciones de buena voluntad, como se ha pretendido descalificar a los derechos naturales, sino que son derechos reales que no han sido otorgados por el Estado ni por la sociedad. En este sentido, se puede afirmar, con justificada razón, que ‘la idea de los derechos humanos es la de unos derechos que, por estar fundados en la dignidad de la persona humana, forman un núcleo objetivo de derechos que no están otorgados por el poder y la sociedad’. Es decir, son verdaderos derechos” (Beuchot y Saldaña Serrano, 2017, p. 45).

<sup>4</sup> “Una figura de creación jurisprudencial que la Corte ha utilizado para afrontar vulneraciones masivas de derechos de sectores específicos de la población. Con la ayuda de esta figura, la Corte ha intervenido en el diseño e implementación de políticas públicas a fin de lograr remedios estructurales que van más allá del caso concreto” (Uprimny y Sánchez, 2017, p. 32).

una situación que afecta a un gran número de personas y que perturba de muchas maneras las dinámicas sociales al vulnerar un sinnúmero de derechos fundamentales, luego, es imperioso establecer si las medidas emanadas del análisis resultan adecuadas y si se da su materialización, o simplemente son disposiciones formales que no trascienden a la realidad. En consecuencia, el propósito esencial es la revisión en términos de efectividad del ECI en lo que a desplazados se refiere, en la localidad antes mencionada, toda vez que, dada la cercanía del investigador, pudo observar la persistencia del fenómeno, pese a las políticas y a los reiterados pronunciamientos de las altas corporaciones, de las diferentes autoridades, así como de la sociedad civil.

Así las cosas y con base en lo enunciado con anterioridad, surge una interrogante, que para el caso en cuestión se constituye en pregunta de investigación: ¿Se materializa el cumplimiento efectivo de las sentencias de estado de cosas inconstitucional en Colombia en los desplazados en el municipio de Villamaría, Caldas, en el periodo comprendido entre el 2015 y 2017? Es de anotar que, con el fin de intentar dar respuesta a dicha pregunta, se propone como objetivo general de investigación el siguiente: Determinar la materialización de las condiciones establecidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 del 2004, relativa a la declaratoria del ECI en materia de desplazados, en el en el municipio de Villamaría, Caldas, en el periodo 2015-2017. Así mismo y en función del objetivo propuesto, se consideran los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar las características del Estado de Cosas Inconstitucional como instrumento de protección del interés general, y su aplicación en sujetos considerados de especial protección constitucional.

Para el cumplimiento del objetivo en mención, se hace necesario establecer los criterios mediante los que la corporación (Corte Constitucional), considera necesaria la adopción de medidas de tal tipo, en tanto que, con ellas, las funciones garantistas del Estado se materializan en acciones directas, toda vez que algunas acciones socavan permanentemente los derechos fundamentales, sin que las medidas convencionales sean suficientes para paliar el daño.

De suyo entonces el quehacer metodológico consistió en la identificación conceptual de los elementos constituyentes del fenómeno en los que se visualizan tres actores bien definidos, a saber: las corporaciones, como la autoridad competente para dirimir una anomalía de larga data; el Estado, como copartícipe de las políticas que atenúen la situación; y los desplazados (en este

caso de Villamaría), como las víctimas de las violaciones y los beneficiarios de las medidas reivindicadoras y protectoras que no terminan de cristalizarse.

2. Recopilar los pronunciamientos relevantes de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazados.

Con respecto a este objetivo, es esencial identificar en los pronunciamientos jurisprudenciales aquellas sentencias que marcan precedentes en cuanto a proteger con base en el ECI como insumo, a aquella población que por problemas asociados a fenómenos de violencia u otras causas, se ven abocados a abandonar sus territorios de origen, con lo que se configuran como desplazados y susceptibles de ser objeto de la aplicación de dicha herramienta (ECI).

Para tal fin, se recurre a la jurisprudencia relacionada y como un ejercicio hermenéutico fenomenológico se coteja con la doctrina originada, ello exigió la búsqueda de información relevante en medios digitales, de la que se extrajo el material necesario para el análisis.

3. Determinar el funcionamiento institucional y la ejecución de políticas públicas a partir de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazados en el municipio de Villamaría, Caldas, para el periodo 2015-2017.

A partir del análisis precedente y de los referentes jurisprudenciales consultados se busca establecer si bajo la égida del Estado garantista, los parámetros que concitan al cumplimiento de las exigencias de la declaratoria del ECI, en el caso concreto de los desplazados del municipio de Villamaría, se materializa consistentemente en cuanto al cumplimiento de las acciones que permitan subsanarlas. En tal objetivo se provee la alternativa dialógica mencionada con anterioridad, en la que en la interacción entre las fuentes y el autor se establece un diálogo analítico de causas, consecuencias y medios de un fenómeno sociojurídico de vieja data.

Ahora bien, los propósitos anteriores surgen de un fenómeno social, en el que el Estado a través de la creación de políticas públicas propende por la regulación de entornos que afectan a los coasociados, entendiendo como su misión esencial la de proteger y dotar a estos de las herramientas a través de las cuales pueden reclamar por la vulneración a sus derechos fundamentales, además de ser un mecanismo de coordinación institucional. En ese sentido, cuando se evidencian situaciones de vulneración masiva de las garantías mínimas y se demuestra que esta no se ha resuelto por parte del Estado o que no resultan suficientes para atenderlas, la Corte Constitucional, mediante la declaratoria del ECI, emite órdenes de ejecución compleja, a través de

las que la decisión trasciende los efectos *inter partes* de quienes acudieron a la acción de tutela, como mecanismo que permite a los ciudadanos dar a conocer la violación de sus derechos, tanto de manera individual como colectiva.

En lo referente a los desplazados, la Corte Constitucional, evidenció que, en este sector de la población y en lo compete a la protección de sus derechos, se configuraba un ECI, por cuanto, se trata de un grupo en el que se identifican múltiples derechos de rango constitucional afectado y que, por su condición, se encuentran en extrema vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta. Pese a que, en el 2004, cuando se profirió esta decisión por parte de la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-025 del 2004, posteriormente en múltiples pronunciamientos, esta corporación dejó en evidencia un incumplimiento sistemático de las órdenes emitidas. Para declarar el ECI, la Corte en la providencia T-025 del 2004, identificó cuatro elementos:

En tales circunstancias, el estudio desarrollado reúne tres acápites esenciales, cuyo proceso será desarrollado a continuación, como una alternativa dialógica donde convergen componentes básicos en la construcción normativo social, por supuesto desde la perspectiva democrática, con ese ingrediente adicional y necesario que le endilga a Colombia la condición de Estado social de derecho y sin el que los derechos fundamentales no tendrían tanta trascendencia. De tal suerte, que en la primera parte de este ejercicio investigativo se aborda, junto con las acepciones inherentes a la democracia, todos aquellos aspectos propios de un Estado de la naturaleza ya descrita, con la carga constitucional que lo debe acompañar, así mismo y con base en ello, se establecerá la importancia legislativa de trascender lo formal, a través de mecanismos de la fuerza del ECI.

De la misma manera, el segundo capítulo responderá al análisis minucioso sobre la naturaleza jurídica de los desplazados, en el marco de un proceso de deterioro social multicausal, en el que este grupo poblacional amén de llevar la peor parte, son invisibilizados por los diferentes actores sociales, con las excepciones básicas asociadas a las instituciones filantrópicas, sin que medie en ello ninguna acción legal oportuna, de manera que al tratamiento de este aparte le corresponde una sección adicional que aborda, el desplazamiento como producto de la violenta descomposición social, cuyas repercusiones conllevan a una flagrante revictimización en favor de la impunidad o la negligencia.

Con base en los fenómenos de violencia en Colombia, en los que el desplazamiento es una funesta consecuencia, la Corte, mediante la Sentencia T-025 de 2004, haciendo uso de un instrumento como la declaratoria del ECI y teniendo en cuenta la injerencia del Estado en la resolución de los problemas inherentes a la violación sistemática de derechos humanos, se pronuncia mediante este fallo. Y dada la convergencia con la situación de los desplazados de Villamaría, una década posterior a dicho pronunciamiento, el análisis recae en la coherencia entre las exigencias de los aforados y las políticas implementadas para el tiempo descrito.

Y a propósito de constitucionalidad y actores sociales vulnerables, el tercer capítulo, versa sobre la necesidad que se gesta en el cumplimiento del fallo, donde las soluciones son perentorias; así las cosas, la instrumentación corre por cuenta del análisis jurisprudencial, con el consecuente aval doctrinal de la eficacia de la norma o en su defecto, la inexequibilidad de la misma, en tanto que vulnera o soluciona el conflicto que se suscita entre los coasociados y el Estado, que a partir del estudio, o peca de inoperante o por el contrario, se constituye en gestor de protección al conjunto de derechos, precisamente por medio de herramientas de la catadura del ECI. Con base en lo anterior se realiza el análisis de los desplazados del municipio de Villamaría, en el periodo comprendido entre el año 2015 y 2017.

Se trata entonces de validar en lo material, en la que podría considerarse una sentencia de unificación en tanto que además de recabar decisiones judiciales, en materia de acciones de tutela, expone las insistencias normativas que dan al traste con la protección de los derechos en un sector de la población, que por su devenir histórico, ha sido considerado objeto de especial protección y en el que las políticas públicas parecen no ser suficientes, dado que a la fecha, además de persistir el fenómeno de desplazamiento con causas de conflicto, los problemas sociales consecuentes que generan, parecen prevalecer; hechos que se reflejan en la población desplazada en el municipio de Villamaría, que es donde se encauza el presente análisis; precisamente con el fin de identificar las causas en las que el Estado se ampara para justificar el incumplimiento del fallo y en sentido contrario, donde su cumplimiento es eficaz. En síntesis, en la materialización o no de los requerimientos de la Corte, una década después del pronunciamiento en una de las regiones en la que el fenómeno del desplazamiento aún persiste.

Cabe aclarar que el propósito principal en el investigación da cuenta de un fenómeno recurrente en la sociedad colombiana, que afecta considerablemente al grueso de la población,

debido a las repercusiones del desplazamiento, no solo de quienes se ven forzados a hacerlo, sino de aquellos centros o destinos de los desplazados, habida cuenta del desequilibrio social que significa, por las afectaciones sociales, económicas y culturales, con los consecuentes resultados en materia de descomposición, que se convierten en un fenómeno inevitable y problemático. Y si bien parece paradójico que en un Conpes<sup>5</sup> (2804), que data de 1995, reconoce en el desplazamiento un fenómeno social grave, instando al Estado a concebir estrategias de solución, 25 años después este sigue latente, con etapas de recrudescimiento, sin que parezca que las políticas de las diferentes administraciones de turno tengan una solución eficaz.

El desplazamiento forzado, como violación al derecho internacional humanitario, es una situación en la cual se materializa la vulneración simultánea tanto de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. La mayoría de desplazados terminan en condiciones inhumanas, hacinados en zonas subnormales de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual y su arribo influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida de los sectores sociales allí asentados. (DNP, Conpes 2804 de 1995, p. 2)

El resultado inevitable es un fenómeno que se gesta en una dinámica humana permeada por la corrupción y la guerra de poder y que se perpetúa en el tiempo y en los territorios, este adhiere un componente adicional que se reproduce en la normativa, no solo por su inoperancia, sino porque se convierte en bandera a esgrimir en época de elecciones, como herramienta demagógica para acceder a la simpatía de los sufragantes. Por lo tanto, a la reflexión que se surte en la investigación le cabe la figura de ECI, en un sentido más amplio, que abarca incluso omisiones de tipo programas de gobierno, en aquellos candidatos tan dispuestos a ejercer acciones efectivas en épocas preelectorales y que terminan siendo tan disolutos a la hora de materializar esas promesas. A propósito de tales aseveraciones, Buchanan y Tullock (1962), citados por Gómez Calderón (2018), plantean que:

Si surge una oportunidad para obtener un rendimiento de mercado, la gente invertirá tiempo y recursos en captar para sí esos valores. En otros términos, las personas invierten tiempo y esfuerzo en acciones políticas, a través de las cuales tengan la oportunidad de ganar valor. Además, si este valor adopta la forma de una transferencia de un grupo a otros, la inversión es un derroche en el sentido de valor agregado. Desde esta lógica, gran parte de la política moderna puede interpretarse

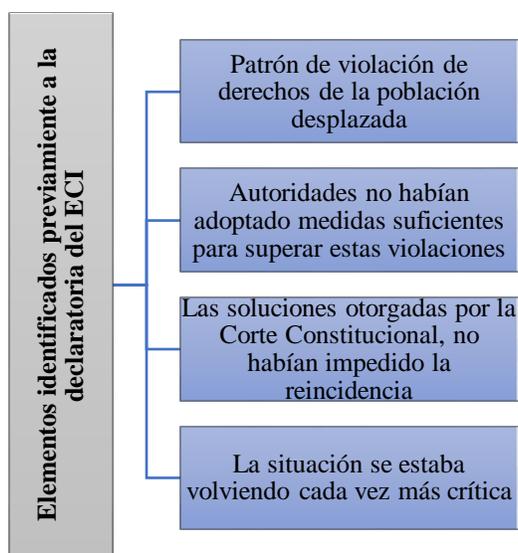
---

<sup>5</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social.

como búsqueda de rentas, que es el elemento central de la corrupción actual, es decir, que no se centra en malas conductas, sino que es parte de la estructura del mercado político, que se reproduce desde una lógica de adaptabilidad estratégica por parte de los agentes que pertenecen a una red de corrupción, entendida como captura de rentas. (p. 184)

### Gráfica 1.

#### *Elementos previos a la ECI*



Fuente: Elaboración propia.

El Estado, es el encargado de brindar protección a todos los ciudadanos, en la ejecución de esta obligación se distinguen dos clases de deberes:

1. El primero que puede denominarse de **acción o positivo**, correspondiente a la obligación de *adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real*.
2. El segundo que puede denominarse de **abstención o negativo**, correspondiente al deber de *abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivas en materia de derechos económicos sociales y culturales*.

Este deber general, adquiere mayor relevancia si se habla de grupos marginados, así lo ha preceptuado la Constitución Política en el inciso 2 del artículo 13, donde consagra la *discriminación positiva* como instrumento para transformar las condiciones materiales que generan exclusión, desigualdad e injusticia social. En lo referente a los deberes positivos, estos incluyen la promulgación de las leyes, que en la materialización, subsanen anomalías en la

convivencia, lo que indefectiblemente incluye la protección eficaz a aquellos sectores de la población cuyas características particularísimas permite identificarlas como en desigualdad de condiciones con respecto al universo poblacional, esto significa, en términos positivos la discriminación positiva, un mecanismo que permite suplir sus carencias para equiparar sus oportunidades.

Ahora bien, en Colombia, al margen del fenómeno coyuntural, que representa el desplazamiento masivo de los habitantes del vecino país, que ya genera una crisis de desplazamiento aún mayor, persiste una deuda histórica con los desplazados nacionales, toda vez que en ellos se refleja, además de las violaciones sistemáticas de sus derechos, una aparente incapacidad del Estado para restaurarlos y prevenir en el tiempo la reincidencia, que entre otras cosas, lo hace extensivo, incluso en las circunstancias actuales, en el marco de un proceso de normalización social, por cuenta de los acuerdos de paz.

No obstante, para cumplir con los objetivos propuestos, es necesario adoptar un diseño metodológico que responda a las causas del predicamento jurídico que subyace en el fenómeno social, descrito con anterioridad, teniendo en cuenta que las prerrogativas constitucionales, demandan en el Estado una protección irrestricta e integral a los derechos de sus conciudadanos, y que la misma se expone a cuestionamientos cuando los problemas en la materialización de la norma, siendo tan reiterados, representan en las ciencias jurídicas una vulneración sistemática a los derechos. En tal virtud, el enfoque investigativo es cualitativo, en el que se destaca un fenómeno social en ciernes, dado que las premisas de los derechos constitucionales no se abastecen en la expectativa de quien, siendo ciudadano, según la norma, se ve abocado a una violación sistemática de derechos, en detrimento de su bienestar. Sumado a ello, el enfoque fenomenológico hermenéutico permite comprender a profundidad los fenómenos sociales desde dos perspectivas alternas:

1. La fenomenología, que centra su atención en el evento mismo, como problema cuyo abordaje se desarrolla desde la observación, con la particularidad de la ausencia de método. “Sin embargo, aunque la fenomenología no cuenta con un ‘método’ específico convencional, sí que se desarrolla a través de un camino (methodos)” (Ayala, 2008, p. 411).

2. La hermenéutica, es la herramienta documental que le da soporte al análisis, teniendo como referente la perspectiva de eruditos, especialistas en el tema. En suma, la hermenéutica provee de interpretaciones esenciales al desarrollo de la investigación.

Siendo la comprensión el carácter ontológico originario de la vida humana que deja su impresión en todas las relaciones del hombre con el mundo, pues el comprender no es una de las posibles actitudes del sujeto, sino el modo de ser de la existencia como tal. (Arráez *et al.*, 2006, p. 177).

## Capítulo 1

### **Sentencias de estado de cosas inconstitucional: cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 en el municipio de Villamaría en Caldas, entre 2015 y 2017**

Entre la Constitución y la norma que emana de ella, se extiende una brecha por cuenta de la organización política en tanto que el legislador en un aparente sesgo ideológico, pareciera favorecer a una facción; es decir, la ley que se surte del manual democrático (Constitución), se disuelve en necesidades burocráticas proselitistas, de manera que, en esa delegación natural del quehacer demócrata, los mecanismos de control que regulan el poder, se abastecen en ese pilar constitucional<sup>6</sup>. No solo se trata de abordar los derechos desde una perspectiva utópicamente formal, donde los privilegios descansan en quienes ostentan el poder, con el agravante (para ellos), que ese poder es una delegación que adquieren del ciudadano, se trata también de sustentar un saber político, en el que acepción “democracia”, trae consigo en sus significantes ejercicios prácticos en la función garantista del Estado, entendiéndolo por tal, la capacidad de abastecer de normas eficaces a la protección irrestrictamente prioritaria de todos los derechos emanados de una Constitución, que refleja un consenso en derechos y en deberes de una sociedad, como la colombiana, en el que tal característica (democrática), es claramente distintiva.

De modo que fenómenos que terminan siendo colectivos y que afectan a ese ciudadano en sus derechos, permiten retomar esas connotaciones de íntegro en lo esencial, al proclamar adhesión irrestricta y fáctica a la protección, e integral en las estrategias eficaces para esa protección, entendiéndolo la eficacia como un todo, donde la garantía le dé cobertura a un sentido amplio de bienestar y además, que el mismo sea extensivo a todos y cada uno de los miembros de la sociedad que se precia de democrática.

Las constituciones son documentos fundantes de un Estado que promueven la organización de una comunidad humana, de manera que sus miembros puedan vivir bajo la tranquilidad que ofrece la

---

<sup>6</sup> Los efectos de la CP se han analizado a luz de la efectividad del Estado en la aplicación de las políticas económicas y su calidad, y el modo en que distorsiona el diseño y la aplicación de la regulación y, por ende, la dinámica de la justicia (Soto, 2003). Asimismo, los efectos negativos de la CP se han probado en el desarrollo económico, la educación, los derechos, la apertura al comercio, la circulación de la información, entre otras variables (Serra, 2006). En el contexto latinoamericano, este fenómeno representa uno de los principales obstáculos para el progreso de los países y, por lo tanto, constituye un desafío para los gobiernos centrales. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2016), la mayoría de los países de esta región se encuentran entre los más corruptos del mundo (Gómez Calderón, 2018, p. 181).

existencia de un marco jurídico estable que, por un lado, proclame y garantice el ejercicio pleno de los derechos sustanciales de los individuos que integran dicha comunidad, y que, por el otro, organice los poderes y órdenes de gobierno bajo los principios de autonomía, división y control recíproco. (Lezana Fernández, 2017, p. 3)

En razón a ello, el presente capítulo escudriña la estructura de un Estado en declaración de “social de derecho” y las jurisdicciones que le dan competencias a las normas que garantizan la protección de los derechos y de su prevalencia; no obstante, los organismos que mantienen esa condición, verbigracia las altas Cortes, se configuran como filtros de legalidad en lo que respecta a las funciones, no solo del legislador, sino del operador que es, al fin y al cabo, a quien le corresponde materializar la ley para que esta tenga verdadero sentido. Y así como la Constitución se despliega a partir de la legislación, esta, puede ostentar el deshonroso epíteto del inconstitucional, razón que permite presumir la necesidad de un instrumento como el ECI.

En suma, las acciones que dan paso a una eventual declaración de estado de cosas inconstitucional, se surte en la identificación de acciones u omisiones del Estado, en el que se materializa una clara vulneración de derechos fundamentales en el ejercicio de su gobernanza, que para el caso de los desplazados de Villamaría, se prolonga en el tiempo, ratificando la declaratoria ECI, por los corporados en el 2004.

### **1.1. La pertinencia material de las sentencias de estado de cosas inconstitucional**

Para abordar la pertinencia jurisprudencial en los insumos de control de constitucionalidad, necesariamente se debe hacer referencia en primer lugar a los derechos, prevalentes en el marco de un Estado social de derecho y, en consecuencia, del objeto principal de esos derechos. En ello se destaca la jerarquización en la jurisdicción de las autoridades, leyes y operadores judiciales, teniendo en cuenta que la sujeción es con los usuarios de los servicios judiciales, tal aclaración obedece a las eventuales causas que concitan en la concepción de la ley y que nada tiene que ver con el interés general como una prerrogativa constitucional. Razón de más que justifica la existencia de organismos como las altas Cortes, como reguladores de la actividad legislativa y de las decisiones de los operadores judiciales.

En cuanto al fenómeno del desplazamiento, concretamente en aquel que es producto de la violencia sectorizada, las causas y las repercusiones de la misma son responsabilidad directa del Estado, su posición que no es otra cosa que el legado del pueblo, le obliga a convertirse en garante

de mantener las condiciones de bienestar. Ahora bien, en el recrudecimiento de la violencia en un territorio determinado, al extremo de obligar al desplazamiento de sus habitantes, además de los actores armados que obligan a tal conducta, al Estado le corresponde un porcentaje de responsabilidad, dado que por acción (las incursiones de las fuerzas regulares) o por omisión, la falta de control o permisividad en la intervención de fuerzas irregulares, consolida la vulneración a un conjunto de derechos tutelables (Quintero Lyons *et al.*, 2011, p. 70).

En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. 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”. (Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004).

De lo anterior se puede colegir entonces, que la función del Estado trasciende mucho más allá que la expedición de normas y que la perspectiva positiva tiene que ser la **protección integral** de los coasociados en todas las esferas del quehacer social, sin embargo, tal como lo afirma la sentencia citada, el Estado enfatiza en la debilidad manifiesta que se asienta en sectores de la población, cuya protección se centra en los mecanismos que este le ofrece, pese a que con ello expone su propio bienestar. Queda entonces destacar el papel determinante de las altas Cortes como estandartes de la materialización constitucional en las leyes que la preceden y que en todo caso deben propender por el bienestar del colectivo.

### ***1.1.1. Tribunal Constitucional***

De suyo la Corte Constitucional colombiana actual fue creada por la Constitución de 1991, sin embargo, hay antecedentes históricos que permiten dar cuenta que su aparición no fue de manera intempestiva, y que, por el contrario, su nacimiento obedeció a la importancia que fue cobrando a lo largo de los años la cuestión de constitucionalidad y la defensa de los derechos que se debatieron de manera recurrente en los tribunales ordinarios, con base precisamente en la dinámica social instaurada en el país del norte en el siglo XVIII. Cabe aclarar, sin embargo, que el

control por parte del tribunal constitucional, no necesariamente es tan estricto, como sí ocurre en Europa y en Colombia.

La Carta Política de 1832 colombiana, otorgaba al Congreso la posibilidad de controlar los actos emanados por las cámaras de provincia adversas a la Constitución, a su turno bajo la vigencia de la Constitución de 1843, en el año 1950 se expidió la ley orgánica de administración y régimen municipal, que permitía demandar ante la Corte Suprema de Justicia los actos contrarios a la Constitución que emanaban las cámaras de provincia y cabildos parroquiales, y a reglón seguido, la carta de 1853 le atribuye a dicho tribunal la competencia de control sobre las ordenanzas municipales, y luego sobre los actos de las asambleas cuando contrarioran la Constitución. (Estrada, 2003, p. 37)

En el sistema federal de 1858 la Corte Suprema de Justicia fue la encargada de suspender los actos contrarios a la Constitución emanados por las legislaturas de los Estados, además de conceptuar sobre las cuestiones de constitucionalidad de los jueces y tribunales, remitiéndolos al Congreso para que decidiera de fondo, lo cual fue replicado en la Constitución de 1863, seguidamente, en 1886 se definen de mejor manera las funciones de control constitucional de la Corte Suprema, y es en 1910 donde se le confía a esta la guarda de la supremacía de la Constitución, pudiendo decidir sobre la exequibilidad de las normas, siendo a partir del acto legislativo 1 de 1968 que se creó la sala constitucional y se establecieron definitivamente las características del modelo constitucional colombiano (Estrada, 2003, p. 41).

La Constitución, como cúspide de todo ordenamiento jurídico, garantiza el principio de legalidad en los poderes públicos, de seguridad jurídica en los actos de autoridad, de constitucionalidad en todas las actuaciones realizadas por los Poderes. La supremacía constitucional es un principio teórico del derecho constitucional que postula, originalmente, ubicar a la Constitución de un país jerárquicamente por encima de todo el ordenamiento jurídico de ese país, considerándola como la Ley Suprema del Estado, de la cual todo el sistema jurídico encuentra fundamento. Dicho concepto debe entenderse como aquella cualidad que posee únicamente la Constitución como norma jurídica, al ser el punto de partida de legitimidad de todo el orden jurídico de un país o territorio determinado. (Hernández Cruz, 2015, p. 11)

En la necesidad administrativa del colectivo Estado, nace un instrumento de consenso que le da cobertura a las carencias y las capacidades de los coasociados, de manera que unas se suplan y las otras se aprovechen, sin que los abusos o la inequidad se apropien del bienestar colectivo. Para Lasalle (citado por Marín, 1994) “solo reside en los factores reales y efectivos que un país

sigue y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social” (p. 64).

Y aquí sin extender en el discurso que justifica, ni en la doctrina histórica que condiciona, los argumentos dados por Lasalle, son suficiente ilustración para demostrar la inminente necesidad de estos modelos constitucionales en la evolución positiva que inevitablemente recaen en esta sociedad, y en la razón que le da sentido a la defensa de la población, que con fenómenos como los desplazamientos, se consolidan como víctimas a proteger de manera integral e inmediata, toda vez que instrumentos de la fuerza del ECI los visibiliza de una manera contundente.

### **1.2. La Sentencia SU-559 de 1997 como precedente en materia protección a desplazados**

La Corte a través de la SU-559 de 1997, protegió los derechos laborales y prestacionales de unos docentes. Con ello, se reconoce en la arbitrariedad administrativa una clara vulneración en los derechos, en acciones que, siendo contraproducentes para un segmento, convergen en lo que se podría determinar como paradojas legislativas en un Estado democrático *per se* y con la vehemencia humanista que le puede agregar su declaratoria de Estado social de derecho. En consecuencia, en una situación de amenaza o violación de derechos fundamentales, provocada no solo por un hecho o un acto en particular, sino por todo un “estado de cosas”, o dicho en otras palabras, en un escenario estructural, no susceptible de ser superado simplemente por la acción concreta de una entidad o institución específica, es menester impartir órdenes orientadas, precisamente, a superar esa contingencia y a transformarlo, para lograr tener un nuevo estado de cosas, coherente y compatible con el orden constitucional vigente.

El aporte de esta sentencia de unificación se refleja en la necesidad de la declaratoria de un estado de cosas (por lo sistemática y sucesiva) inconstitucionales, en las que se evidencia una clara vulneración de derechos fundamentales y de otra índole, y en los que el instrumento (ECI), se constituye en un mecanismo de protección.

Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos. Si el estado de cosas que como tal no se compadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de derechos fundamentales, verificada en un proceso de tutela

por parte de la Corte Constitucional, a la notificación de la regularidad existente podrá acompañarse un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades en el sentido de realizar una acción o de abstenerse de hacerlo. (Corte Constitucional, Sentencia SU-559 de 1997)

La sentencia citada podría identificarse como un precedente instrumental para validar el peso del ECI, en el marco de un Estado consecuente con su particular característica de “Estado social del derecho”, en el que prevalece el respeto y la protección irrestricta de los derechos humanos, dado que ellos son el soporte de una práctica democrática integral y que para el caso materia de análisis, son referente de una amenaza latente de ese ideario demócrata.

Dicha corporación al advertir una vulneración sistemática de los derechos de los desplazados, emanó la Sentencia T-025 de 2004, que surgió tras la acumulación de 109 expedientes que correspondían a acciones de tutela interpuestas por 1.150 núcleos familiares en condición de desplazamiento, ubicados en diferentes partes de la geografía colombiana y con pretensiones comunes que se dirigían especialmente contra entidades como la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, así como contra varias administraciones municipales y departamentales.

Entre las vulneraciones y omisiones alegadas por los desplazados en los libelos de tutela, encontramos las siguientes: i) algunos manifestaron no haber recibido la ayuda humanitaria, pese a estar inscritos en el Registro Único de Población desplazada; ii) se alegaba que muchos se veían avocados a un peregrinaje institucional, al no recibir una respuesta efectiva por parte de las entidades, especialmente frente a temas como el acceso a vivienda, proyectos productivos, salud y educación y los distintos programas de atención al desplazado; iii) no atención de fondo y de manera congruente a sus peticiones por parte de las entidades.

La sala pudo advertir tres problemas jurídicos a resolver: en primer lugar, ¿la acción de tutela era el mecanismo idóneo para estudiar las acciones y omisiones de las entidades respecto al diseño, implementación y seguimiento de la política pública a favor de los desplazados?; en segundo orden, ¿se vulneran los derechos de dicha población, en especial, al mínimo vital y se da pronta respuesta a su peticiones, especialmente frente a la ayuda humanitaria, cuando dicha garantía depende de apropiaciones de recursos inexistentes por parte del Estado? Y, en tercer lugar,

¿se vulneran los derechos al trabajo, al mínimo vital, a la vivienda digna, a la salud, a la educación, y de petición, cuando las entidades accionadas omiten dar respuesta de fondo o se niegan acceder a la ayuda solicitada?. Dichas preguntas son deducidas de un acervo doctrinal, que acompaña los argumentos de la corporación mencionada.

Se pudo probar que era evidente el atraso en la aplicación de medidas de satisfacción de los derechos de población desplazada, lo cual se traduce en el incumplimiento del avance progresivo esperado, si se quiere, prometido por las autoridades legislativas y ejecutivas, al no armonizarse la realidad frente a varios aspectos, a saber: i) el gasto social y de atención a la población desplazada debe ser prioritario; ii) la existencia de una política estatal para la atención de la población desplazada; iii) dicha política fue aprobada por el Congreso a través de la Ley 387 de 1997; iv) a través de un marco reglamentario se ha desarrollado dicha política, pero no en su totalidad; y v) las autoridades nacionales y territoriales han adquirido una serie de compromisos que ha sido menester postergarlos como consecuencia de la insuficiencia de recursos e incapacidad institucional.

En atención a todo lo anterior, la Corte emitió dos tipos de órdenes: una, de ejecución simple, es decir, para aquellas situaciones concretas y particulares; y otra, de ejecución compleja, son las relacionadas con el ECI y están destinadas a garantizar los derechos de la población desplazada sin importar que hayan acudido o no a su protección a través de la acción de tutela, además, de tener la intención de que las entidades competentes adelanten las acciones y correctivos tendientes a superar las deficiencias en cuanto a la apropiación de recursos y la capacidad institucional para atender de manera integral a la población desplazada.

### **1.3. Estado de cosas inconstitucional como instrumento para superar problemas estructurales en el Estado**

Las desviaciones que le dan a la ley sentido subjetivo, son las mismas que ocasionan que una violación a los derechos humanos se vuelva sistemática y epidémica bajo la premisa de un Estado social de derecho, donde la prioridad son los derechos humanos pero ejercidos y protegidos de manera integral; al respecto, el conflicto que genera acciones y comportamientos que atentan contra los derechos humanos, con base en la prelación que deben tener unos u otros actores sociales, establece sus causas en la necesidad de equilibrar los medios con los fines, un conjunto de decisiones, a sabiendas que el efecto o mejor el impacto de ellas debe asumirse en la resolución

de los problemas colaterales que tal acción acarrea, teniendo en cuenta los actores involucrados y su grado de vulnerabilidad. Es decir, de un lado, los eventos que siendo violentamente discriminatorios traen consigo un menoscabo a derechos adquiridos por ley, y de otro lado, un Estado que por medio de sus autoridades (Corte Constitucional) contrarresta la situación, dándole preponderancia a instrumentos de protección como el ECI, visibilizando la vulneración y decretando medidas de control.

En consecuencia, los ciudadanos adquieren un poder relativo, cuyo bastión se decanta en quien se delega para que funja como administrador y al respecto, la vehemencia de quehacer democrático, se centraliza en la concepción de un articulado constitucional que se abastece de la necesidad de los miembros, es decir, de esos ciudadanos, mencionados con anterioridad, de cuyo en la Constitución se delimita el modo y la forma de actuar, no solo de quienes ostentan el poder, sino de aquellos a quienes representan. Ahora bien, en el caso puntual, se alude a Colombia, como un Estado democrático, constitucionalista y aprensivo de los postulados de igualdad emanados a la luz de los tratados internacionales, con una particularidad adicional que en su artículo lo declara como Estado social de derecho y para tal fin promulga una sucesión de postulados que limitan las acciones que devienen de las autoridades y de los delegados para concebir leyes, con el solo propósito de enmarcar dichas acciones en función del colectivo, de manera que su preámbulo es contundente en lo que reclama de los delegados por parte de sus miembros, toda vez que en esto debe materializarse esa jerarquía a la que se aludió con anterioridad y que prioriza en el constituyente primario, en otra palabras, el colectivo de ciudadanos, que forma parte de la nación y no de sectores ni de agremiaciones y menos de quienes fungen como administradores, dado que estos se deben a sus ciudadanos y no al contrario.

Cabe aclarar que el fenómeno de violencia perpetuada con matices estatales inclusive, son la evidencia de una flagrante violación a los postulados constitucionales, de manera que instrumentos de la naturaleza del ECI menguan tales violaciones, en el entendido que las órdenes emanadas son de estricto cumplimiento.

#### **1.4. Estado de cosas inconstitucional en función de la población desplazada**

De la jerarquía legislativa operante en un Estado democrático, se puede colegir que persiste una incidencia de la Constitución en la ley y no al contrario, de lo que surge la figura del ECI, esto con el fin de identificar anomalías normativas que de una u otra manera contradicen lo que la

norma de normas exige en sus axiomas, todo con el propósito de responder al principio de eficacia, como un insumo que resuelve en favor del interés general los conflictos que puedan desprenderse del ejercicio administrativo en cualquiera de sus órdenes o de cualquiera de sus poderes, precisamente para proteger los derechos fundamentales en consideración a una amenaza inminente. Y al respecto es necesario hacer una referencia enfática, en cuanto al propósito del estado de cosas inconstitucional desde lo planteado por Bustamante Peña (2011):

El Estado de Cosas Institucional<sup>7</sup> es una decisión judicial, por medio de la cual la Corte Constitucional declara que se ha configurado una violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales. Es de tal magnitud, que configura una realidad contraria a los principios fundantes de la Constitución Nacional y, por lo tanto, ordena al conjunto de las instituciones involucradas, poner fin a tal estado de anormalidad constitucional, por medio de acciones íntegras, oportunas y eficaces. (p. 8)

Presumir en el ejercicio analítico un fallo conceptual o factico en la norma, es identificar yerros que sesgan la norma en detrimentos de la protección constitucional de donde emana irrestrictamente el respeto a los derechos como una premisa prevalente, no solo de los legisladores, sino de todos y cada uno de los operadores, quienes fungen como relación entre el Estado y los ciudadanos, tal como lo define Bustamante Peña en la cita anterior, en cuanto a la identificación de elementos lesivos para un conjunto de individuos, en todo caso, sujetos al imperio de la ley, se exige en la reciprocidad social un amparo eficaz, que no cesa en la caracterización de dichos yerros, sino que debe disponer de toda su capacidad y de los recursos necesarios para que esta cese a la mayor brevedad. En síntesis, el ECI se concibe como una herramienta integral, en cuanto ubica la anomalía en la ley y/o su ejecución y dispone del sistema para favorecer su enmienda.

Y en lo que toca a los desplazados, existe una serie de decisiones mediáticas y erráticas que bien se pueden configurar en un ECI, en tanto que vulneran (en presente, porque aún continúan vulnerando) una serie de derechos y deniegan en los principios la necesidad de abastecer de legalidad todas y cada una de las actuaciones de la administración pública. Pero para redimensionar con una cobertura mucho más amplia, la Sentencia C-434 de 1992 permite establecer un argumento mucho más expedito:

---

<sup>7</sup> Se refiere a Estado de Cosas Inconstitucional.

La Corte Constitucional como órgano especializado del control constitucional, dentro del nuestro régimen, puede reconocer como derogada, una disposición de rango legal que resulta abiertamente contraria a la normatividad constitucional pero debe emitir un pronunciamiento de inconstitucionalidad, con la virtualidad de la cosa juzgada; también puede ocurrir que la nueva normatividad constitucional no resulte abiertamente contraria a la legislación anterior y deba esta corporación adentrarse en un juicio de fondo que lo obliga a elaborar reflexiones y deducciones especiales que no conducen directamente a una conclusión sobre el punto de constitucionalidad en cuestión, en estos eventos, la confrontación entre la legislación anterior y la nueva carta tampoco se puede resolver con un pronunciamiento inhibitorio y exige, por diversas razones relacionadas con la seguridad jurídica, un fallo que decida en uno u otro sentido con fuerza de cosa juzgada la cuestión. (Corte Constitucional, Sentencia C-434 de 1992)

Y en esta confluencia de factores adyacentes, el fenómeno de desplazamiento masivo, *per se*, compromete además de la prevalencia de una serie de derechos fundamentales (artículo 11. Derecho a la vida; artículo 13. Derecho a la libertad e igualdad ante la ley; artículo 24. Derecho de circulación y residencia; artículo 25. Derecho al trabajo; artículo 51. Derecho a la vivienda digna) podría afectar consuetudinariamente una seguida de principios constitucionales, esto, por supuesto en detrimento del bienestar de un sector de la población que, como se verá más adelante, se considera como vulnerable, en tanto que sus características particulares pueden determinarlo. Ahora bien, en lo que respecta al ECI, persiste en la extensión en el tiempo una falta adicional que tiende a agravarlo, toda vez que no se tuvieron en cuenta elementos esenciales a la hora de implementar acciones, afectando con ello a comunidades enteras, cuya dependencia e identidad estaban asentadas en su territorio.

La prevalencia que tiene que ver con derechos individuales, en contravía (como en el caso materia de análisis) está asociada a la capacidad del legislador y de la autoridad que ejecuta la ley de discernir sobre el bien mayor vulnerado y por lo tanto, tutelable y actuar en consecuencia, debido a que, en esta anomalía, las acciones siempre han estado sustentadas en la necesidad de la seguridad colectiva o en su defecto, por lo menos en el caso de los actores armados marginales, de ostentar o perpetuar su poder en territorios o sectores urbanos, considerados estratégicos para sus actividades delictivas. Por ello, cuando se alude al ECI, se enfatiza en las consecuencias de un desplazamiento que, pese a sus aparentes soluciones, no termina de fraguar soluciones efectivas ni de consolidarse en alternativas, sin que la población afectada encuentre una respuesta concreta en términos de materialización.

Y necesariamente se tiene que aludir a la pertinencia contemporánea del ECI desde la perspectiva del Estado social de derecho, toda vez que con esto se ratifica la tendencia constitucionalista de tal declaratoria, en el sentido del amparo y la protección irrestricta a los derechos fundamentales, sobre todo si se tiene en cuenta que la perspectiva integral en la prevalencia y en la protección o en su defecto, en la reivindicación de los mismos, está asociada a la función del Estado, de manera que tal premisa es coherente con los mandatos desde el respeto y con el celo en la protección, cuando se vislumbra, por las razones que sea, una tendencia a la violación. Cabe aclarar que las razones pueden estar asociadas a un bien superior, con acciones cuyas causas surgen en el Estado mismo, como en el caso materia de análisis; pese a ello, las estrategias para mitigar la violación tienen que ser concebidas antes de la ejecución de la conducta, para que con ello el restablecimiento sea oportuno y no haya lugar precisamente a esa declaratoria de ECI que pugna por manifestarse constantemente en el caso del fenómeno del desplazamiento.

En ese orden de ideas, los derechos fundamentales (mencionados con anterioridad), presuntamente fueron vulnerados consuetudinariamente por el Estado y sus agentes, comprometidos con su protección y con la expedición y ejecución de normas coherentes y lo más importante, por ende con la coyuntura, de lo que se puede colegir que, al margen de las manifestaciones de las altas Cortes, en dicha violación se identifica un ECI.

En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que estos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. 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” (Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004).

En consecuencia, tanto la vulneración como la prevalencia adquieren un sentido, una dimensión mucho más amplia en lo conceptual y consecutivamente en el tiempo, dado que, las medidas adoptadas se convierten en su desarrollo en un sofisma de distracción, que al no generar

alivio, incumple el propósito de restablecer en la sociedad el orden inherente a un Estado social de derecho, es decir, se desvanece el objetivo de interés general, y contrario a ello, causa un efecto contraproducente, pues ocasionó una afectación en dicho interés de quienes desarrollaban su vida en sus territorios, los mismos que quedaron desprotegidos y sometidos a las inclemencias de la administración, que en lugar de proporcionarles las condiciones de vida necesarias, que guardaran congruencia con las que llevaban, hicieron lo opuesto, inobservando así sus deberes esenciales.

Puede entonces afirmarse que existe una ruptura de las cargas públicas, y en ese sentido, los desplazados quedaron desprotegidos, con la certeza que puede adjudicarse el hecho de tener techo, lecho y comida, que son las necesidades básicas fundamentales y que posterior a la intervención de las autoridades, quedaron sujetos a decisiones administrativas confusas, ambiguas y por lo tanto, contraproducentes. Es claro entonces que siendo el ECI un instrumento de control por parte de corporaciones como las altas Cortes, para defender los derechos de manera integral, es en el caso de materia de estudio, una herramienta invaluable para determinar, además de la vulneración, los mecanismos de protección que las contrarresten.

Ahora bien, la norma se surte en el ejercicio cotidiano de la dinámica social, el Estado social de derecho bajo la égida de un Estado democrático, se provee de las necesidades básicas en el desarrollo del individuo para retribuir a sus coasociados la confianza depositada; los derechos como prioridad previenen la anarquía o la radicalidad de quienes ostentan el poder en favor de los ciudadanos, precisamente en garantía a sus derechos integrales, sin que ello genere un riesgo de dictadura que tiranice al grueso de la sociedad en favor de minorías privilegiadas. El Estado social de derecho, como declaratoria de una nación, se constituye en una herramienta que protege al Estado y a los ciudadanos y con ello, le otorga deberes y funciones concretas a la administración pública en aras de permearla de los abusos que se puedan suscitar.

Es importante aclarar que el término social en el Estado no se refiere, explícitamente, a la sociedad sino a los derechos sociales, que son considerados básicos para que los individuos puedan desarrollarse en sus contextos y que provienen de complejos procesos internacionales, de transformaciones estatales y constitucionales, convirtiéndose los derechos sociales en el elemento diferenciador de este modelo estatal, donde las instituciones estatales están dirigidas a cumplir con los derechos sociales para beneficio de los ciudadanos. (Velasco Cano, 2016, p. 51)

Ahora bien, desde la perspectiva de la administración pública, el Estado social de derecho es de suyo una sucesión de acciones encaminadas a proteger a los ciudadanos desde una doble

dimensión: en lo colectivo o comunitario con el propósito de garantizar una convivencia armónica, en paz y sobre todo equitativa y en lo individual, en todo lo concerniente a los derechos integrales. El énfasis en lo integral tiene que ver con derechos fundamentales y además, todo lo que propenda por el bienestar de los miembros de esa sociedad. En tal virtud, en lo que respecta a este análisis, los interrogantes surgen de una sucesión de acciones de miembros de esa sociedad, cuyas repercusiones originan en otros miembros una condición de desamparo, forjando en ellos esa figura de desplazados y en consecuencia, de población vulnerable; con una respuesta de la administración que repercute en toda una comunidad y cuyos argumentos no terminan de ser claros en términos de constitucionalidad, precisamente por el profundo impacto negativo que aún hoy produce en ella (Fuentes Torres, 2021, p. 6).

Al ser claros los motivos estos exponen en sus argumentos o por lo menos deben hacerlo, una función esencial en el Estado, garantizar que cada uno de los ciudadanos tenga lo equitativamente justo, esto revestido de la necesaria legalidad. Tal alusión tiene que ver con el papel de la administración pública, como un ente regulador de la actividad de los miembros de una sociedad, encargado de velar para que la convivencia sea mucho más que una diatriba como un sofisma de distracción, para menoscabar intereses colectivos, en favor de minorías consideradas como vulnerables.

En consecuencia, al análisis se le añade un componente de cosas inconstitucionales que repercuten de manera nefasta en un grupo social, de facto caracterizado como especialmente vulnerable, dadas las particularidades históricas del fenómeno que los afecta, entre otras cosas, gestores del desarrollo de la sociedad. Valga entonces lo afirmado por el Doctor Milton Cesar Jiménez Ramírez, en su escrito: “Estado de cosas inconstitucional en Colombia: una aproximación jurídica a un elemento decisonal” y publicado en el libro de la editorial de la Universidad de Caldas: *La garantía judicial de la Constitución*, del que el mencionado fue editor y que a propósito del ECI y su relación con la población vulnerable, refiere lo siguiente:

El ECI es una declaración judicial, particularmente de la Corte Constitucional, con la que se pretende sancionar hechos persistentes, masivos y notorios que contradicen de forma grave la Constitución, desconociendo su primacía, fuerza normativa y la prevalencia de la dignidad humana; los hechos que ordinariamente lo fomentan son infracciones contra los derechos fundamentales de las personas en condiciones de debilidad manifiesta o vulnerabilidad, o que revierten los valores y

directrices constitucionales y en consecuencia del Estado Social de Derecho. (Jiménez Ramírez, 2017, p. 157)

En el caso materia de análisis, cuando se alude a comunidades, cuyos miembros se ven obligados a abandonar su territorio, en cuyo seno confluyen actividades de vieja data asociadas a la producción y el desarrollo, con soluciones habitacionales de facto y que cuya dinámica está arraigada al bagaje cultural del país, se puede colegir en suma, que existió, en palabras de Jiménez Ramírez (2017) un “hecho masivo y notorio”, donde efectivamente se contradice la Constitución, sobre todo, porque se hace referencia a la amenaza latente de los derechos fundamentales ante la imposibilidad de resolver de forma inmediata las necesidades básicas de los desplazados y en el entendido que dichas necesidades son equiparables, por su naturaleza, a la derechos fundamentales, de los que no existe ninguna garantía de proteger.

Ahora bien, en las condiciones habituales, pese al grado de vulnerabilidad o de los problemas sociales, por los antecedentes, persistía en sus habitantes una capacidad resiliente de responder a esas necesidades y de suplir las carencias cotidianas, proveyendo la alimentación, la salud y la vivienda con las soluciones laborales básicas. Y en lo inmediato se agota el principio constitucional de oportunidad, porque esas necesidades básicas. No puede ser oportuno que familias con tres o más miembros se vean sometidos a perder su hogar y además a emprender un eterno peregrinaje sin retorno y sin protección de ninguna índole.

Cabe anotar que en un Estado social de derecho, los derechos fundamentales son prevalentes y el Estado se convierte en un guardián garante de los mismos; a su vez, la connotación de fundamentalidad, se asocia, en todo caso, con las capacidad, la posibilidad y la oportunidad de suplir necesidades básicas en igualdad de condiciones, con elementos adicionales esenciales y apenas naturales sujetos a esas necesidades, como la vida y la salud; en ese orden de ideas, no es un secreto que sus medios de sustento, es decir, aquellos que les permiten suplir esas necesidades básicas, se encontraran alrededor de actividades ingénitas a sus territorios; por ende, la vivienda, el trabajo y todos aquellos factores adyacentes para la sobrevivencia y para encajar apropiadamente en la dinámica social, estaban contenidos en esa acepción de territorialidad que suministra identidad. A propósito de derechos y su vulneración, agrega el doctor Jiménez Ramírez (2017).

Cabe decir que el ECI es una respuesta judicial a hechos de gran impacto social, al rol que como garante y máximo intérprete constitucional posee el juez, su declaración surge de un caso concreto pero la decisión tiene efectos generales, no simplemente interpartes, con el fin de vincular como

responsables totales, parciales o conjuntos a diversas entidades estatales. Para ofrecer una protección integral a la violación masiva de derechos, y no perpetuar el estado de desigualdad e iniquidad que determinado evento se pueda presentar, la declaración puede exigir la creación de políticas públicas que permitan responder de forma directa y progresiva a la situación, que se quiere rebatir hasta que se declare superado el ECI. (p. 158)

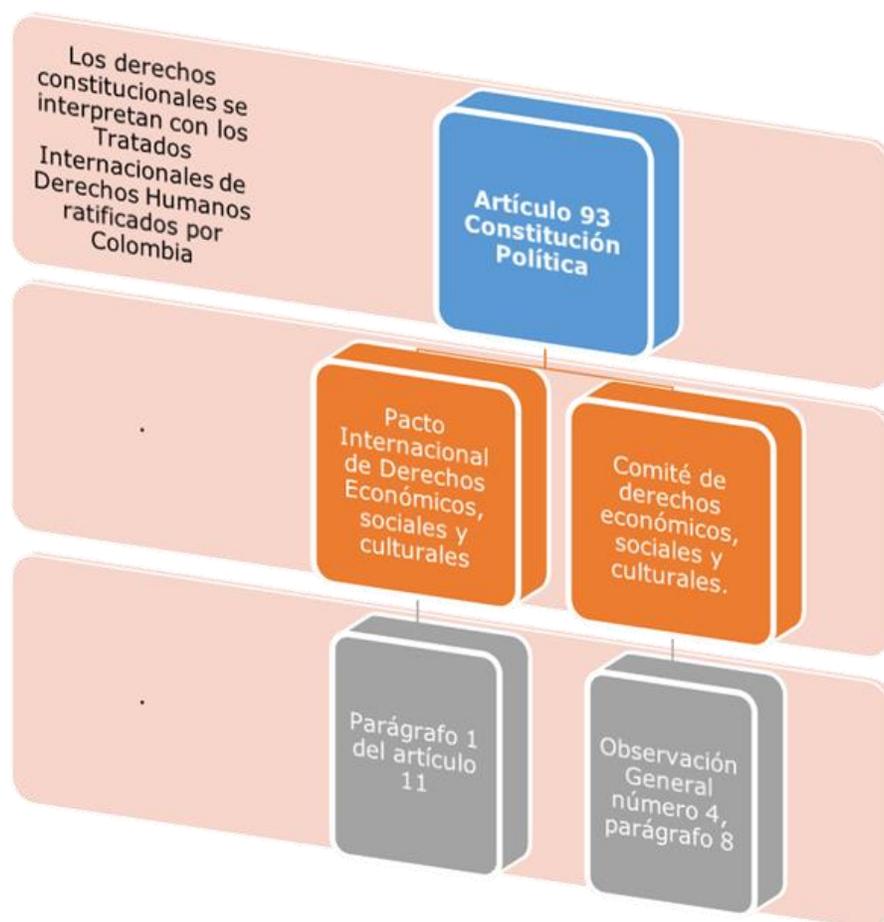
Tal como lo que manifiesta el autor en cuestión, amerita un análisis meticulado en lo que compete a los desplazados, huelga decir que la integralidad a la que alude, tiene que ver con una función intrínseca en un Estado democrático y con el énfasis que puede significar su condición de Estado social de derecho, de manera que las garantías que debe ofrecer es una adhesión irrestricta a una norma del nivel de la Constitución Política de Colombia, y por si esto fuera poco, persiste en las autoridades que representan a ese Estado, una capacidad irresoluta de encaminar una evidente violación masiva de derechos, por las razones anteriormente expuestas, debido a la ingente necesidad de reivindicar en las víctimas las premisas constitucionales. Sobre todo, porque tal como se resalta en cita, se mantiene en el fenómeno en estudio una serie de factores que inciden en que se mantenga el estado de desigualdad e iniquidad.

Josefina Quintero Lyons, Angélica Matilde Navarro Monterroza, Malka Irina Meza, en su artículo titulado: “La figura del estado de cosas inconstitucional como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia”, hacen un análisis de cuándo se puede dar un ECI e indagan también por la jurisprudencia que ha tratado sobre el tema; es así como analizan la vulneración de los derechos que pueden tener las personas cuando se da el desplazamiento interno, además, resaltan la importancia de esta figura al permitir con ella una protección de los derechos fundamentales. Al respecto, estas autoras mencionan lo siguiente:

Como mecanismo para garantizarlos, la Corte amparada en el artículo 241 de la Carta Política, en ejercicio de su competencia, ha utilizado la figura del control de constitucionalidad, esto es, mediante la revisión de oficio de determinadas Leyes y Decretos y en especial de la revisión discrecional de las acciones de tutela, ha protegido con vehemencia los derechos de la población vulnerable. Sin embargo, se han presentado diversas situaciones, de altos niveles de vulneración de los derechos fundamentales, y a su vez respuestas institucionales poco acertadas y eficaces, en donde los 3 fallos de reiteración de jurisprudencia y los precedentes judiciales, no son suficientes para dar solución a problemas de grandes dimensiones, aquí la Corte ha acudido a la figura mencionada en aras de encontrar soluciones definitivas a la vulneración de derechos tratando de prevenir nuevas violaciones. (Quintero Lyons *et al.*, 2011, p. 71)

## Gráfica 2.

*Tratados internacionales de Derechos humanos ratificados por Colombia*



Fuente: Elaboración propia.

Lo que las investigadoras reseñan para este particular es que, a pesar de la extensa y riquísima normativa (artículo 51 Constitución de 1991 y Ley 546 de 1999) y jurisprudencia (Sentencias T-506 de 1992 y Sentencia T-495 de 1995, solo por mencionar dos sentencias hito) otorgadas por vía constitucional, y también desde el derecho internacional de los derechos humanos (artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta Social Europea en su artículo 16), los derechos siguen estando en el limbo, ya sea por las denominadas “omisiones relativas y absolutas” de carácter legislativo o porque de manera *sub judice*, bien desde las mismas instancias gubernamentales o bien desde los privados, los derechos no se garantizan como normas de papel; tal como bien lo reseñara hace ya dos siglos Ferdinand Lassalle en su clásico *¿Qué es una constitución?* Por el contrario, los derechos —más aún, los prestacionales— se entienden en sentido fáctico y material a partir de su efectivo cumplimiento, y si dichas

prerrogativas no se dan en la realidad o esta contraría las expectativas legítimas de un derecho positivizado, no queda más remedio que hablar de un ECI. Al respecto, las ya citadas autoras:

El surgimiento de la figura del ECI se presentó con la sentencia SU-559 del 6 de noviembre de 1997, en la cual la Corte declaró un estado de cosas contrario a la Constitución, por la omisión de dos municipios de Bolívar de afiliar a sus docentes al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, a pesar de que se estaban haciendo los correspondientes descuentos de los salarios devengados. Posteriormente la Corte, declaró un Estado de cosas inconstitucionales en diversas ocasiones: por la mora habitual de la Caja Nacional de Previsión en resolver las peticiones presentadas por jubilados (sentencia T-068 de 1998), por la falta de convocatoria al concurso para el nombramiento de notarios (sentencias T-1695 de 2000 y SU-250 de 1998). Así mismo, mediante sentencias T-153 de 1998 y T-606 de 1998 se declaró el estado de cosas inconstitucionales en el sistema carcelario en Colombia y sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, en centros de reclusión. En la Sentencia T-590 de 1998, se declaró el estado de cosas inconstitucionales por la omisión del Estado de adoptar medidas para garantizar los derechos de los defensores de derechos humanos. Finalmente, la más reciente declaratoria de un Estado de cosas inconstitucionales se hizo en la sentencia T-025 de 2004, por la violación de los derechos de la población desplazada en Colombia. (Quintero Lyons *et al.*, 2011, p. 73)

En tal sentido concluyen:

El Estado de Cosas Inconstitucionales ha sido una figura de gran importancia en el proceso de salvaguarda de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia, sin embargo, los marcados problemas sociales que originan tales declaratorias se superarían en gran medida si se materializaran las órdenes que resultan de estas declaratorias. Si bien la Corte Constitucional en su objeto de proteger a la población vulnerable ha logrado avances declarando tales situaciones como contrarias a la constitución, aún se requiere de un gran esfuerzo colectivo para aminorar en proporciones considerables las duras problemáticas que padecen los defensores de derechos humanos, población carcelaria y desplazados forzados. (Quintero Lyons *et al.*, 2011, p. 77)

Como inferencia similar en cuanto a la conceptualización Jiménez Ramírez (2017), se suma al análisis en lo pertinente al “estado de cosas inconstitucional”:

Cabe decir que el ECI es una respuesta judicial a hechos de gran impacto social, amparada en el rol que como garante y máximo intérprete constitucional posee el juez; su declaración surge de un caso concreto pero la decisión tiene efectos generales, no simplemente inter partes, con el fin de vincular como responsables totales, parciales o conjuntos a diversas entidades estatales. Para ofrecer una

protección integral a la violación masiva de derechos, y no perpetuar el estado de desigualdad e indignidad que en un determinado evento se puede presentar, la declaración puede exigir la creación de políticas públicas que permitan responder de forma directa y progresiva a la situación que quiere rebatir hasta que se declara como superado el ECI. (Jiménez Ramírez, 2017, p. 158)

Y más adelante agrega:

Bajo la dogmática y práctica interpretación de la Constitución Política que ha desarrollado la Corte Constitucional, se ha aplicado un nuevo constitucionalismo que pretende garantizar la realización de los derechos constitucionales y responder a las demandas sociales, especialmente de las personas más vulnerables. Así, el ECI se presenta como instrumento decisional del constitucionalismo democrático y social, pues, aunque se apunala en la discrecionalidad judicial no pretende entablar una supremacía judicial, sino canales deliberativos. (Jiménez Ramírez, 2017, p. 170)

A partir de los elementos anteriormente enunciados, se puede colegir la configuración de un “estado de cosas inconstitucional”, que se alcanza a identificar en los procesos de restitución de derechos de quienes se constituyen en víctimas de las diferentes manifestaciones violentas y que por una u otras razón los obliga a abandonar su territorio natural para comenzar una suerte de trashumancia, adjudicándoles, en consecuencia, esa connotación de desplazados; toda vez que las medidas tomadas para menguar el efecto en la comunidad no solo carecen de protocolos apropiados y oportunos, sino que un patrimonio que se surte en la cotidianidad se va diluyendo en conductas evasivas por parte de los organismos estatales, con las consabidas secuelas en la dinámica social.

### **1.5. Configuración jurisprudencial del estado de cosas inconstitucional**

Del ECI, sin embargo, es necesario aclarar que algunos factores permiten identificarlas y es precisamente en las altas Cortes donde se determinan tales factores, dado que, dicha herramienta, puede ser un arma para esgrimir por parte de sectores de la población con intereses políticos o económicos muy definidos y completamente alejados del bien común. De manera que, para establecer la configuración de un ECI, existen factores que lo determinan, según lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia T-024 de 2005, tal como puede verse a continuación en la gráfica 3:

**Gráfica 3.**

*Factores que determinan el ECI según Sentencia T-024 de 2005*

<b>FACTORES QUE DETERMINAN EL ECI</b>	Vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales, que afectan a un número significativo de personas
	Prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, para garantizar los derechos
	Adopción de prácticas inconstitucionales, incorporación de la acción de tutela para garantizar el derecho
	No expedición de medidas legislativas, administrativas y presupuestales necesarias
	Existencia de un problema social, cuya solución compromete la intervención de varias entidades, cuya solución requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado
	Si todas las personas afectadas recurrieran a la acción de tutela, se presentaría un fenómeno de congestión judicial.

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, respecto al ECI puede afirmarse que se configura como una herramienta creada jurisprudencialmente, cuyo impacto trasciende los efectos de quienes acuden a la protección de la acción de tutela y pertenecen a un grupo poblacional que se encuentra afectado por determinadas circunstancias, y extiende los efectos de la decisión a todo aquellos actores que directa o indirectamente tienen injerencia en el proceso o en la consolidación de las mismas, esto es, independiente de que hayan acudido a la jurisdicción buscando protección. No obstante, al tener efectos extensivos que trascienden los efectos inter partes, se consolida como un instrumento que propende por el interés general, desde un grupo poblacional determinado, en tanto busca proteger y preservar sus derechos fundamentales, y evitar que se sigan prolongando las circunstancias a partir de las cuales se genera la vulneración.

En ese orden de ideas, el legislativo, otorga al legislador un conjunto de insumos para sustentar en lo material, las acciones necesarias para fortalecer la institucionalidad, a través de alternativas restauradoras de protección, pero también de prevención, donde la norma se constituye en el medio más expedito, con la claridad de que esta debe tener la suficiente argumentación para que se consolide en lo factico. Ahora bien, en lo que respecta a Colombia, legislaciones como la

Ley 387 de 1997 (“por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”), permiten presumir que debe ser amplia y suficiente para que se evidencie en lo material, por lo menos como argumento de la autoridad, para que se proteja eficazmente a quienes ostentan (en el caso materia de análisis), la condición de vulnerables.

El propósito de la ley, descrito en el preámbulo, indica aquellos derechos que pretende proteger, y en este articulado incluye medidas para prevenir, en primer lugar, el desplazamiento, ello indica que el Estado al margen de cualquier tipo de interés que tengan los administradores, está en obligación de concebir todos aquellos mecanismos que impidan a toda costa que los ciudadanos colombianos de cualquier estrato socioeconómico, raza, creencia religiosa o ideología, puedan mantener (por decirlo de alguna manera), es decir, su estatus territorial y su estatus de persona<sup>8</sup>, cuando se alude a este se hace referencia a un derecho que es innato desde el nacimiento, dado que todos y cada uno de los seres humanos naturalmente necesitan ocupar un lugar en el espacio, sobre todo si es el de sus padres y sus abuelos. De manera que, en el desplazamiento, se genera el primer acto violatorio, toda vez que la raigambre que se surte en el experticia del propio desarrollo es consecuente con ese lugar que se ocupa en el espacio y que es constante con un espacio físico, considerado como propio en la medida en que su consolidado de vida está cristalizado en ese espacio, de modo que el desplazamiento como acción, es mucho más grave que el simple hecho de trasladarse de manera indefinida e inciertamente a un sitio precario.

La afirmación anterior no es un pleonasma, dada la gravedad que reviste un cambio abrupto y obligado, que quien legisla entiende muy bien, cuando puntualmente aboga y ordena la prevención, como la acción inicial para contrarrestar en este sentido la faena de los violentos. No obstante, si el acto violento que obliga a marcharse es inevitable, afectando con ello a un grupo de seres humanos, con la carga diferencial que eso implica, en cuanto a las expectativas truncadas, el legislador en su concepción de la norma agrega la atención, la protección y la estabilización como premisas indiscutidas, pero que, a luz de los hechos actuales, permite cuestionar su materialización.

---

<sup>8</sup> Es por eso que se puede constatar –para mencionar sólo el caso de la filosofía política– cómo cada fundamentación filosófica del Estado social, cada interpretación del proceso de reconocimiento, cada teoría acerca de la ciudadanía, de la paz, la guerra o la justicia se basa de manera inevitable en una comprensión determinada de lo que es una persona o de lo que significa llevar una existencia como persona (Saldarriaga Madrigal, 2009, p. 178).

Por si lo anterior fuera poco, la legislación doméstica se abastece en rigor de los tratados internacionales, por lo menos desde la perspectiva formal, y al respecto, el principal organismo apunta a unos principios rectores, de los que los gobiernos nacionales deben abastecerse, como una hoja de ruta, de lo que se permite determinar, en los propósitos de la norma, la ingente necesidad de identificar el ECI, ya que en síntesis, por lo menos en esta especie de democracia consensuada, los derechos fundamentales y los de segunda generación son los que en definitiva tienen prelación a la hora de instaurar un gobierno con esa distinción y entonces, en aras de la urgencia manifiesta que requiere un fenómeno en crecimiento como el desplazamiento en algunos países, este organismo (Organización de las Naciones Unidas) promulgó unos principios rectores el 11 de febrero de 1998, a través de Consejo Económico y Social. De los que vale pena, para efectos de ilustración de esta paradoja legislativa, que obliga a utilizar herramientas del ECI, destacar algunos:

Desde que las Naciones Unidas señalaran a la atención internacional por primera vez la crisis de los desplazamientos internos, muchas organizaciones, intergubernamentales y no gubernamentales, han ampliado su mandato o el alcance de sus actividades para hacer frente con mayor eficacia a las necesidades de los desplazados internos. Los gobiernos se han hecho más receptivos al reconocer su responsabilidad primaria de proteger y asistir a las poblaciones afectadas que se encuentran bajo su control, y cuando no pueden hacer frente a esa responsabilidad por falta de medios, se muestran menos reacios a solicitar la asistencia de la comunidad internacional. Sin embargo, justo es decir que, tanto normativa como institucionalmente, la comunidad internacional está más animada de buenas intenciones que preparada para responder con eficacia al fenómeno de los desplazamientos internos. (Consejo Económico y Social ONU, 1998, numeral 4, p. 2)

Aquí vale la pena la vehemencia, en cuanto a favorecer la actividad filantrópica como uno de los mecanismos mediante los que la sociedad civil reconoce en los desplazados un grado de vulnerabilidad suficiente para un ejercicio que igual podría asumirse movido más por la caridad, que por la solidaridad. En este, “la receptividad” del gobierno colombiano se ha limitado a reconocer con recelo el problema y a proponer soluciones en los estrados públicos, en los procesos de campañas políticas y en la expedición de normas que distan mucho de la realidad de los desplazados, pero que son permitidas para quien ostenta el poder. Cabe destacar que, si bien la ley ya mencionada se expide con el fin de llenar el requisito que exige la ONU, hay otros elementos

necesarios para decantar la efectividad de la norma, que deben ser tenidos en cuenta y que serán considerados más adelante en el acápite relacionado con el desplazamiento.

De la ley y de los principios surge entonces una convocatoria a los Conpes 2804 de 1995 y 3057 de 1999, en los que convergen tanto las inquietudes, como los mecanismos para paliar una situación, que pese a los constantes pronunciamientos está en permanente amenaza de crisis, sobre todo, si se tiene en cuenta que la cifras de desplazamientos son excesivamente altas con referencia a la totalidad de la población del país, de modo que tales datos, además de alarmantes, desdibujan lo que se puede ser como sociedad cuando estas anomalías se normalizan y se perpetúan. Es así como el Conpes 2804 sobre el *Programa Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia*, contiene consideraciones a tener en cuenta en la coyuntura actual, que, de alguna manera, tienen que servir de referencia y que en su momento tenía mayor difusión con base en la dinámica real de dicho momento en el país. En todo caso tal consejo propende por

Neutralizar las dinámicas de violencia, mitigar sus graves efectos sobre la integridad personal de los desplazados y sus condiciones psico-afectivas, sociales y económicas, el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se propone, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento de los desplazados, generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica, y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada. (DNP, Conpes 2804 de 1995, p. 1)

Al respecto, es plausible sostener que entre los propósitos citados y la Ley 387 de 1997, se pueden ponderar con minuciosidad los derechos sobre los que se exige mayor atención, toda vez que existen criterios coincidentes en cuanto a las necesidades y al papel del Estado en una especie de resarcimiento, no obstante, con una situación con la intensidad de la guerra, los eventos que comprometen el desplazamiento de comunidades enteras siguen ocurriendo, incluso a la fecha de la elaboración de este informe, donde ese tipo de información es cubierta por una cortina de humo, por cuenta de la prioridad que se le da a la crisis generada por la pandemia. Empero, los actores nuevos del conflicto siguen provocando ese desplazamiento soterrado para la opinión pública, pero que infortunadamente es latente.

De ahí que los pronunciamientos de los ciudadanos mediante la tutela sean una medida de las inconsistencias normativas que permean con suma facilidad las administraciones y cuyos resultados tienen repercusiones inestimables no solo en aquellos que se ven obligados a desplazarse, sino en las comunidades donde el conflicto es una constante. Cuando se alude al

conflicto, no solamente se hace referencia a aquel que se suscita por los grupos insurgentes, sino también a aquellos grupos paraestatales emergentes de las fuerzas del orden; además, dicho conflicto incluye los grupos delincuenciales, cuyo propósito es la hegemonía territorial por los réditos económicos o de poder que esto representa. Al respecto es indispensable detenerse en la Sentencia T-025 de 2004, que concuerda con los postulados legislativos mencionados con anterioridad, pero que desarrolla un análisis, si se quiere, mucho más integral, con base en las pretensiones estériles de la ley y una realidad, que como ya se ha reiterado, se concibe como un contraste dramático. Razón de más para que la mencionada sentencia merezca un capítulo aparte.

De lo todo lo anterior se podría colegir entonces que, todo lo tutelable en materia de derechos individuales y colectivos, es en consecuencia, una perspectiva funcional del Estado y en el caso materia de análisis, la vulneración sistemática, selectiva y colectiva exige en todo caso una intervención decidida e inmediata del Estado, con la materialización de insumos de la fuerza constitucional del ECI, acogiéndose con ello a la coherencia positiva de la norma que se regula en instancias democráticas.

### **1.6. Situación del municipio de Villamaría, Caldas en materia de desplazados**

El presente análisis se enfoca en el cumplimiento de las sentencias de ECI en Colombia, a partir de la verificación del acatamiento en el municipio de Villamaría, Caldas, de la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el ECI de los desplazados, y, que además, propone estrategias para garantizar que los problemas estructurales<sup>9</sup> identificados por la Corte en el ECI sean superados de manera efectiva. Tomando como referencia temporal, el periodo comprendido entre 2015 y 2017, en atención a que las víctimas de los hechos sucedidos entre el 01 de enero de 1985 y el 10 de junio de 2011 (fecha en que se expidió la Ley 1448) tenían plazo para declarar hasta el 10 de junio de 2015<sup>10</sup>, y que en el año 2017 en el municipio de Villamaría se realizó una caracterización en la

---

<sup>9</sup> “Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridades existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente” (Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004).

<sup>10</sup> La declaración sobre los hechos que configuran la situación del desplazamiento. La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y

que, entre otras cosas, se puede apreciar las condiciones de habitabilidad y socioeconómicas de los desplazados allí asentados, como la garantía de otros de sus derechos<sup>11</sup>.

De acuerdo con la Estrategia Integral de Caracterización, el municipio de Villamaría, Caldas, ubicado en la subregión centro sur del departamento de Caldas, no ha sido ajeno a la problemática social generada por el desplazamiento, no solo porque ha aportado a la infortunada cifra de personas desplazadas<sup>12</sup> dado a que antiguamente existió presencia de grupos de autodefensas, sino además, por ser un municipio receptor de dicha población. La caracterización de la población víctima de conflicto armado que se encuentra asentada en dicha municipalidad se realizó por parte de la Alcaldía Municipal de Villamaría, para ello, entrevistó a 1.292 personas que conforman 321 hogares, en los cuales hay 930 personas desplazadas; es decir, el 71,98 % de la totalidad de la población víctima, se resalta que, de las personas desplazadas, solo accedieron a la ayuda humanitaria 660 víctimas (Alcaldía Municipal de Villamaría, 2017).

Dentro de los datos más relevantes de la caracterización se pudo apreciar que en más del 50 % de los hogares encuestados la jefatura de los mismos es asumida por mujeres. También se pudo determinar que existen distintos enfoques de género y de pertinencia étnica de acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos. Un número de 934 personas residen en la zona urbana, y en cuanto a las condiciones de habitabilidad, se pudo determinar que solo 38 de los núcleos encuestados manifestaron estar en óptimas condiciones de seguridad en la vivienda, por otro lado, solo 51 de los hogares caracterizados acreditan la propiedad de la vivienda, el resto solo cuentan con posesiones, contratos de compraventa y en la mayoría de los casos, no ostentan la propiedad. Una cifra de 64 de los hogares carece de alguno de los servicios públicos esenciales (acueducto, electricidad, alcantarillado). El principal factor que según las víctimas dificulta su estadía en el municipio, es la carencia de oportunidad económica. Un número de 161 personas solicitaron retorno al lugar de donde fueron desplazados, solo 55 de ellas pudieron retornar, es decir, tan solo el 34,16 % de los solicitantes.

---

cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1° de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el Registro Único de Población Desplazada. La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 de la presente Ley. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial (Ley 1448 de 2011, art. 61).

<sup>11</sup> Alcaldía Municipal de Villamaría (2017). Estrategia Integral de Caracterización. Villamaría, Caldas.

<sup>12</sup> En Colombia de los 8.307.777 de víctimas reconocidas de 1985, 7.358.248 son desplazadas (Unidad para la Atención de Víctimas).

En cuanto al acceso a la educación, se observa que la mayoría de las víctimas cuentan con un grado de formación de básica primaria, y en segundo orden, con formación de media secundaria. Frente a la deserción escolar se evidencia que un poco menos de la mitad de los estudiantes matriculados, teniendo como referencia el año 2016, abandonó sus estudios para trabajar o atender las labores del hogar. En lo relacionado con la alimentación, 36 de los núcleos familiares tienen una alimentación entre baja y mínima aceptable. En lo que al empleo se refiere, 87 de las personas económicamente activas se encuentran buscando empleo, identificándose, además, que los mayores índices de empleo a la población víctima se dan en el contexto de la empresa privada. En materia de salud, a la mayoría de los encuestados se les negó la atención dentro de los tres meses siguientes del desplazamiento; además, tampoco fue posible acceder al sistema de salud durante los 12 meses anteriores de la aplicación de la encuesta de caracterización.

En suma, se advierte que el ECI de los desplazados en el municipio de Villamaría, como ha ocurrido en gran parte del territorio nacional<sup>13</sup>, no ha sido posible superarlo, si bien, han existido esfuerzos por parte de los Gobierno Nacional en cuanto al rediseño de la política pública, la capacidad institucional y la apropiación de recursos aún se torna insuficiente; además de que en algunos casos no existen las condiciones de seguridad para garantizar un retorno exitoso.

#### ***1.6.1. Los ECI en la caracterización de los desplazados del municipio de Villamaría***

Para determinar el grado de cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 en el municipio de Villamaría, Caldas, es importante hacer un paralelo entre la estrategia integral de caracterización, sumada al informe rendido por parte de la Unidad de Víctimas en el último Comité Territorial de Justicia Transicional y las órdenes complejas emanadas en la sentencia de referencia, dirigidas a distintas entidades del orden nacional y territorial tendientes a garantizar los derechos de la población desplazada.

En cuanto a la superación de la insuficiencia de recursos, en el municipio de Villamaría, Caldas, del año 2015 al 2017 la asignación de recursos para las víctimas no fue superior a Treinta millones de pesos M/Cte (\$30.000.000) para atender al menos 1292 personas; sin dejar de mencionar que según la administración municipal, la política pública a favor de las víctimas es transversal con el resto de los programas del plan de desarrollo. No obstante, en cuanto a la

---

<sup>13</sup> Autos de seguimiento: 176, 177 y 178 del 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); 218 del 2006 (MP. Manuel José Cepeda); 008 del 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); y 219 del 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

capacidad institucional, se ha presentado un crecimiento en dicho periodo, toda vez que desde antes del año 2015 se tiene un funcionario como enlace de víctimas, además de la existencia, desde el año 2016, de un contratista de profesión abogado en la Personería Municipal encargado de la atención a las víctimas, acompañado de manera permanente de un estudiante de derecho, quien desarrolla su judicatura en el mismo tema.

Con relación a la redefinición de las políticas, de acuerdo a los Comités de Justicia Transicional Municipales la administración municipal de Villamaría, similar al resto de municipios de Caldas, se ha limitado a dar aplicación a la política pública dispuesta por la Unidad para las Víctimas, pero no ha diseñado una política propia, lo cual implica que existe un cumplimiento parcial por parte del municipio, por cuanto tan solo se encuentra implementando de manera paulatina la política general establecida a favor de los desplazados. En cuanto a la garantía de los derechos mínimos, como bien se vislumbra en la estrategia integral de caracterización de la Alcaldía de Villamaría, existen aún barreras para una garantía plena de los mismos. Frente a proyectos de vivienda en el periodo analizado (2015-2017) en el municipio de Villamaría aún no se ha propiciado alguno.

De los 27 municipios de Caldas, Villamaría no se encuentra dentro de los municipios que han recibido reparación a través de la indemnización administrativa, tampoco fue incluido dentro de estrategias de la Unidad para las Víctimas realizadas en algunos municipios de Caldas, a saber: “Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional” e “Implementación de esquemas especiales de acompañamiento para familias retornadas y/o reubicadas víctimas del conflicto armado interno en los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda”, esta última con fines de edificar una infraestructura social comunitaria y generación de ingresos para la población víctima.

De acuerdo con el informe referenciado, con relación a las ayudas de emergencia, en el municipio de Villamaría se entregaron en el 2015: 157 ayudas, por un valor de ochenta y cinco millones de pesos M/Cte (\$85.000.000); en el 2016: 101 ayudas, por valor de cincuenta y seis millones de pesos M/Cte (\$56.000.000); y finalmente, en el 2017: 163 ayudas, por un valor de noventa y dos millones de pesos M/Cte (\$92.000.000).

Se puede advertir que aún continúan existiendo muchos hechos de desplazamiento, se concluye por parte de la Unidad para las Víctimas que entre el periodo de 2015 a 2017 por el hecho victimizante de desplazamiento forzado en el municipio de Villamaría, por parte del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría, pero en especial, la Personería) se recibieron 219 declaraciones, seguido por 88 declaraciones por amenaza, 9 por homicidio, 5 por pérdida de bienes muebles o inmuebles, y una por el delito contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado.

De lo anterior se puede concluir que ha sido relevante la existencia del tribunal constitucional, que para el caso colombiano está representado en la Corte Constitucional, en la medida en que ha logrado identificar aquellas situaciones estructurales de vulneración sistemática de derechos a grupos poblacionales o comunidades en particular, y con las que se convive en ocasiones de manera indiferente en nuestra sociedad. Además, a través de sus decisiones, proferidas mediante las sentencias de ECI, han logrado la protección de sus derechos, aunque no de manera definitiva, y a veces, si se quiere, un poco lenta y escasa de efectividad.

Esto debido a que es probable que en los planes de gobierno dichos temas no tengan la mayor importancia, y se destinen los recursos para otro tipo de asuntos de interés del mandatario de turno, así como a que dichas sentencias no cuentan con el suficiente poder vinculante, sobre todo si se tienen en cuenta los criterios en los que se basa la misma corporación, en la Sentencia T-025 de 1994<sup>14</sup>, que garanticen el cumplimiento; toda vez que los efectos jurídicos aún no se han vislumbrado; lo cual puede encontrar su explicación no solo desde la concepción de la Constitución Política de 1991. Por otro lado, frente al cumplimiento en el municipio de Villamaría de la Sentencia T-025 de 2004, que protege los derechos de los desplazados, se puede afirmar que si bien existen avances significativos, al igual de lo que ocurre en el resto del país, la política de víctimas, y específicamente de desplazados, está aún muy lejos de lograr los cometidos inmersos en nuestras disposiciones constitucionales.

---

<sup>14</sup> “1. La emisión de órdenes por parte de la Corte Constitucional a las instituciones públicas que están concatenadas e involucradas por el fallo estructural, y que genera la violación masiva de los Derechos Fundamentales. 2. Las órdenes buscan que se implementen las medidas y políticas necesarias y suficientes para cesar dicha vulneración. 3. La expansión de los efectos inter partes de la sentencia, lo que implica que personas ajenas al proceso puedan acudir al mismo para obtener tutela sin necesidad de un nuevo proceso Constitucional con el tiempo y gasto que ello implica” (Trujillo González y Zapata Castiblanco, 2018, pp. 80-81).

Además, se puede inferir que todavía la política pública y la garantía de los derechos a favor de las víctimas, en las que se incluyen los desplazados, se encuentran lejos de materializarse de manera integral, situación que ha sido reiterativa con varias de las sentencias de ECI. Y pese a que la Corte Constitucional a través de ese tipo de sentencias logra identificar los problemas estructurales que llevan a la vulneración sistemática de los derechos de una población en particular, y emana órdenes encaminadas a superar tales problemáticas, en la gran mayoría de las ocasiones no se alcanza a obtener el cumplimiento efectivo y restablecimiento del *statu quo*.

## Capítulo 2

### **Funcionamiento institucional y ejecución de políticas públicas a partir de la declaratoria de estado de cosas inconstitucional en materia de desplazados en el municipio de Villamaría**

Corresponde al Gobierno establecer políticas públicas a favor de las personas de especial protección; sin embargo, cuando ello no ocurre o las estrategias implementadas resultan insuficientes, se torna necesaria la intervención y control judicial, para con ello promover la garantía de los preceptos constitucionales sobre determinados sujetos. Lo que implica que existan diversos sistemas de control de raigambre constitucional que reclaman atención perentoria con el fin de subsanar la anomalía.

En el silogismo normativo fundante de la validez de un orden jurídico, el enunciado deóntico que formula la norma fundante básica (“uno debe comportarse de acuerdo con la constitución fácticamente establecida y eficaz”), constituye la premisa mayor; la premisa menor está dada por la oración enunciativa que enuncia el hecho de que la constitución fue efectivamente establecida y es eficaz, es decir, que las normas implantadas conforme a ella son, en términos generales, aplicadas y acatadas; mientras que la conclusión está dada por la oración deóntica “debes comportarte conforme al orden jurídico”, es decir: el orden jurídico tiene validez. (Kelsen, 2009, p. 223)

Son necesarias dos consideraciones sobre las afirmaciones de Kelsen, sobre todo en los acontecimientos que obligan al desplazamiento, con lo que en la misma acción (forzada por cierto), en la primera el Estado hace su aparición para subsanar la anomalía resultante, no obstante la declaratoria de ECI, es en sí misma una razón de ineficacia de la ley, de hecho la sola existencia de los desplazados y su permanencia a lo largo del tiempo, obligaría a presumir que si persiste la anomalía en el orden social, la norma sí cae en desacato, es decir, no fue aplicada. En la segunda entonces, para el caso materia de análisis, su sola presencia, indica que la norma que garantiza la protección de los derechos humanos carece de eficacia, en razón a ello, el ECI se instituye como prueba y a la vez como medida *in extremis* para contrarrestar esa ineficacia.

Y si bien el desarrollo de este capítulo compete a un tema conexo al de la Constitución, Hans Kelsen, ofrece pistas claras sobre el consecuente papel de las altas Cortes en la eficacia de la norma, teniendo como precepto ineludible esta hoja de ruta, haciendo énfasis en la jurisprudencia como veedora y moderadora en las disputas conceptuales y materiales de la legislación en general, de la sujeción irrestricta a ella, esto significa que el soporte vital de la protección como función es

perpetúa en la norma que la surte, de manera tal que la eventual desviación que suscita violación, debe ser remediada mediante la intervención de entidades del peso y tesitura de las altas Cortes, respondiendo a esos preceptos de inmediatez eficaz, sobre todo, cuando se alude a fenómenos que se quiera o no exponen vulneraciones sistemáticas de los coasociados.

### **2.1. Operacionalización de la sentencias de estado de cosas inconstitucional en Colombia**

Tras el análisis de varias sentencias de ECI proferidas por la Corte, y que ya fueron mencionadas en puntos anteriores, se identifican dificultades de tipo político, económico y jurídico, que son multicausales, y que por tanto, se interrelacionan entre sí, en el entendido de que una se retroalimenta de la otra, por lo que en este acápite se aludirá a esos efectos convergentes que le agregan un atributo punitivo, no solo desde el análisis jurídico, sino y sobre todo, desde las repercusiones sociales en el Estado, en un proceso sistemático y progresivo de deterioro en detrimento del *statu quo*.

Sin embargo, en el análisis caben algunas aclaraciones en términos del mismo concepto de jurisprudencia, teniendo en cuenta que es a partir de ella que herramientas como los ECI, adquieren un grado de relevancia que supera y obliga a su cumplimiento y en todo caso las convierte en referente normativo ineludible, en su materialización. A propósito de ellas, la diferencia taxativa es la transición necesaria entre la formalidad de ley, de la que se puede inferir su origen, entendiendo con ello que es labor de un órgano estatal legislativo, concebido para tal fin, y su materialización necesaria, para que su propósito adquiriera, si se quiere, una relevancia integral. De manera que la Constitucionalidad es un mecanismo que en las sociedades democráticas limitan la supremacía arbitraria, adjudicándole un orden jerárquico inferior y consecuente con los principios de justicia e igualdad que deben prevalecer en estos modelos sociales (demócratas). Así las cosas, el ejercicio jurisprudencial, especialmente el que le compete a la Corte Constitucional, es un insumo garantista que le permite al operador judicial, materializar los postulados constitucionales en la observancia de la ley.

Para Clemente de Diego no consiste simplemente en el conocimiento teórico y en la combinación abstracta de las reglas y principios del Derecho, sino también, y, sobre todo, "en el arte bien difícil de aplicar el derecho al hecho, es decir, de poner la ley en acción, de restringir o extender su aplicación a las innumerables cuestiones surgidas en el choque de los intereses y en la variedad de las relaciones sociales". En este sentido amplio, la jurisprudencia ha de considerarse la "Ciencia del Derecho". Pero en uno menos amplio, se entiende la jurisprudencia como la doctrina que

establecen los jueces y las magistraturas al resolver una cuestión que se les plantee, o serviría para designar la doctrina y criterios de interpretación de las normas establecidos por los tribunales ordinarios de justicia, cualquiera sea su clase o la jurisdicción a la que pertenezcan. (Schiele Manzo, 2008, p. 182)

Cabe destacar que la jurisprudencia o mejor el cumplimiento en derecho de las sentencias proferidas por las altas Cortes, en cuanto a la fuerza vinculante, es incuestionable para el operador judicial, donde la autonomía, siendo discrecional, está supeditada al imperio de la ley pero en sujeción irrestricta a los términos constitucionales. Ahora bien, dos cuestiones de suma importancia se plantean en el presente ejercicio investigativo, de un lado, la prevalencia de los derechos enmarcados en la Constitución, en la que un sector de la población padece una violación sistemática, como es el caso de los desplazados de Villamaría, sin que medie por parte del Estado una solución eficaz.

Del otro lado, un gestor proteccionista y garante de una armonía social, que se forja en el estricto y justo cumplimiento de ley, no solo desde la esfera de los deberes, de la que son delegatarios los ciudadanos, sino desde los derechos, en los que el Estado, a través de sus operadores los ve materializados o en su defecto resarcidos por corporaciones como las altas Cortes y en su materialización en el ente que tenga jurisdicción para ello y en el que las víctimas, su única interesencia, es el real restablecimiento de sus derechos. En tal sentido, la jurisprudencia que valida la norma en función de su efectividad concibe herramientas como estado de cosas inconstitucional, en el caso materia de análisis, en un asunto como los desplazados por la violencia, en la que a ellos no les cabe ninguna responsabilidad, precisamente por esa inminente connotación de forzada, pero a los que sí se les debe el trato de particularmente vulnerables, por su posición indiscutida de víctimas.

## **2.2. La dicotomía fáctica de los desplazados**

En primera instancia, sobre lo que parece existir un acuerdo tácito, es sobre el conjunto de bienes jurídicamente tutelados que son materia de vulneración, en el marco de un fenómeno de violencia en el que, para efectos de este estudio, se configuran anomalías recurrentes de desplazamiento en sinnúmero de regiones del territorio nacional, entre las que se encuentra la población de Villamaría, en el departamento de Caldas. Considerando además que algunos derechos, por su talante de básicos y de esenciales, exigen sin dilaciones un resarcimiento, no solo inmediato, sino permanente, entendiendo que bienes como la vida, la salud y la dignidad en la

construcción de desarrollo individual y social, siendo perentorios, exigen la convalidación de los principios de oportunidad e inmediatez, de los que el Estado debe dar cuenta, precisamente para que cumpla con su función de manera idónea. De las anteriores aseveraciones, se puede colegir entonces, que la integralidad en la respuesta normativa y consecuencia administrativa es la resulta del mismo significado y significativo del concepto de desplazados, que el consejo de Estado a propósito de la necesidad de una respuesta inmediata del mismo, lo define de la siguiente manera:

«El desplazamiento forzado constituye una grave violación de los derechos humanos que suele producirse en contextos de transgresión general de éstos o del derecho internacional humanitario. [...] El desplazamiento forzado protege bienes jurídicos de elevada importancia social e individual, tales como el derecho fundamental a tener un domicilio, a acceder a la tierra, a la locomoción y a la circulación, entre otros. [...] El desplazamiento forzado comporta el ejercicio de una violencia o coacción arbitraria que menoscaba la libertad de la víctima de elegir el lugar del territorio nacional en el que desea habitar y desarrollar su proyecto de vida, pues es sometida a intimidación y al sometimiento de su voluntad a fin de obligarlo a variar su lugar de residencia<sup>15</sup>. (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SP8753 de 2016)

Además de lo anterior, la causa misma, comporta una flagrante inoperancia de los fundamentos de la ley, que tiene su asiento en las prerrogativas constitucionales de un Estado social del derecho, como el colombiano; en virtud de las condiciones de violencia que el Estado es incapaz de contrarrestar y que obligan al desplazamiento, posterior a ello, la sintomatología social consecuente, agudiza en las víctimas su condición, hecho que pese a ser innegable, permanente y que genera disrupción del tejido social, parece haberse normalizado en la retina de la sociedad civil y de las autoridades, ocasionando mayor invisibilización del fenómeno y de sus afectados. Cabe destacar en la sentencia citada con anterioridad, que esta enfatiza las implicaciones del desplazamiento, y la perentoriedad que en la actuación tiene el ECI para los desplazados del país y de Villamaría en particular:

Conforme con la descripción típica de la conducta, el desplazamiento forzado es un delito permanente cuya comisión se extiende y actualiza mientras se mantenga el desarraigo de las víctimas en virtud de la violencia que ejerce el sujeto activo por medio de amenazas, intimidaciones, muertes, etc., que obligan a los habitantes de un específico grupo humano a estar alejados de sus predios. (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SP8753 de 2016)

---

<sup>15</sup> Comillas del texto original.

Se trata de entonces de establecer en los criterios jurisprudenciales, la jurisdicción efectiva de los operadores judiciales y de los mecanismos en los que estos se sustentan para cristalizar la justicia, real e integralmente. Por esto, desde el año 1997 en donde la Corte a través de la Sentencia SU-559 de 1997, protegió los derechos laborales y prestacionales de unos docentes; se ha reconocido que frente a una situación de amenaza o violación de derechos fundamentales provocada, no solo por un hecho o un acto en particular, sino por todo un “estado de cosas”; o dicho en otras palabras, en un contexto orgánico no susceptible de ser descollado estrictamente por la ejercicio concreto de una institución específica, es decisivo entregar órdenes encauzadas, precisamente, a culminar ese “estado de cosas” y a transformarlo, para efectivizar unas medidas coherentes y compatibles con el orden constitucional vigente.

### ***2.2.1. Desplazados colombianos: ¿quiénes y dónde?***

El tema de los desplazados en Colombia suscita, además de cierto malestar en algunos sectores de la población, una extensa polémica, que de alguna manera se mantiene vigente, incluso después de los acuerdos de la Habana, en particular, porque la ley que les garantiza su protección parece no cumplir su cometido. Dado que las condiciones cambiaron, pero los desplazamientos, incluso años después de haber logrado un cambio sustancial en las condiciones del país, prevalecen, de suyo la sucesión de sentencias alusivas a la inminente violación de los derechos y a su restablecimiento, en relación con este sector de la población, mantiene su vigencia, esto como un indicio de que la reiteración en las tutelas y los fallos consecuentes, no abastecen la acción de las autoridades competentes.

En la Sentencia SU 1150 de 2000 expresó que esta situación conlleva una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar, pues tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro derivado de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción generada por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia. (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SP8753 de 2016)

Hay dos contextos necesarios a tener en cuenta por esta corporación en la transcripción anterior, en el primero, la sentencia que da lugar a una reconceptualización del desplazamiento y de las repercusiones en las víctimas, es de manera tácita, una redimensión de sus condiciones, de lo que se reclaman acciones perentoriamente taxativas, habida cuenta de la magnitud del delito, de la magnitud de las consecuencias y de la coherencia con la respuesta de un Estado obligado a

emprender acción inmediatas. El segundo, la interpretación de la corporación (Corte Constitucional), en la sentencia de unificación señalada, que la amenaza a la integridad física y moral, el peligro inminente de perder la vida y otras violaciones a los derechos fundamentales, requieren de acciones inmediatas y permanentes; es decir, el trámite que ralentiza los procesos de intervención para ejercer esa función de salvaguarda de derechos, se constituyen en sí mismo, en una violación adicional que revictimiza a los desplazados. Ahora bien, en las condiciones anteriores, aún no existía un acuerdo que garantizara en el Estado un control necesario y suficiente para paliar el fenómeno de una manera integral.

En el año 2000, entonces, aún persistía un conflicto evidente, del que las autoridades no tenían control, no obstante, para el año 2016 la coyuntura de la realidad del país había cambiado sustancialmente, entre otras cosas, por un proceso de paz, el que, con base en unos acuerdos, debe dar lugar a una disminución en las condiciones de violencia y por lo tanto a una dramática contracción en las cifras de desplazamiento del país. De suyo también, se puede aludir a una mayor capacidad para ejecutar acciones oportunamente estables; es decir, que las alternativas de restablecimiento de derechos deberían ser inmediatas, sobre todo cuando los obstáculos que subyacen en términos en los que la violencia es un hecho, también han disminuido.

El ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004 respondió a la vulneración de un número elevado de derechos constitucionales, tanto de los actores que interpusieron las acciones que la Corte resolvió en esa ocasión, como de la población desplazada por la violencia en general. Lo anterior, como expresión de dos situaciones que, de acuerdo con esta Corporación, se conjuraron simultáneamente: “las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención”. (Corte Constitucional, Sentencia A373 de 2016)

Se tienen para el caso, dos sentencias (Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional), del mismo año, en las que, si bien los pronunciamientos aluden a dos aristas diferentes, el objeto se mantiene incólume. Se aborda aquí la víctima desde el delito, por un lado y desde las responsabilidades que el caben a la autoridad para garantizar en las acciones la protección, por el otro; sin embargo, también se hace referencia a la dicotomía en la materialización en la que subsiste el fenómeno a pesar de la transición político-administrativa del país, y por si esto fuera poco, las víctimas anteriores al acuerdo aún continúan reclamando atención, de lo que se puede colegir que

un ECI declaradas en el fallo del 2004, persisten en el tiempo, no solo en los que a las víctimas de la época se refiere, sino al fenómeno que ocasiona más víctimas. Por ello, desde el criterio de la Corte Constitucional, en la misma Sentencia A373 de 2016, describe los umbrales por los que considera se puede catalogar como superado el ECI declaradas en el 2004 por esa misma corporación, no sin antes hacer la siguiente aclaración:

Para el caso de las personas desplazadas por la violencia, el estado de cosas contrario a la Constitución se fundamentó en la situación de mayor vulnerabilidad, marginalidad y discriminación en la que se encontraba, y aún se encuentra, frente al resto de la población del país, como consecuencia no sólo del desarraigo mismo, sino de la falta de respuesta del conjunto de las autoridades estatales, tanto para prevenir ese fenómeno, así como para garantizar, una vez ocurrido, una respuesta que permita contrarrestarlo y mitigar sus efectos devastadores. (Corte Constitucional, Sentencia A373 de 2016)

En este punto es necesario hacer énfasis, incluso para el caso de los desplazados en sus condiciones actuales, por lo menos para la delimitación de este estudio (2015-2017), en el que persistía la “vulnerabilidad, marginalidad y discriminación”, con una consabida falta de respuesta de las autoridades, otra vez en la prevención, dado que pasados más de diez años la anomalía aún está presente y sumado a ello en la mitigación, toda vez que los actores que fueron víctimas, aún lo siguen siendo. Con base en lo anterior, de los umbrales establecidos por la Corte, se pueden destacar los siguientes:

Al respecto, tal como se expondrá *infra*<sup>16</sup>, la Unidad para las Víctimas no ha logrado entregar de manera oportuna la ayuda humanitaria a todas las personas que la solicitan debido a restricciones presupuestales. Lo anterior, a pesar de que esta Corporación ha reiterado a nivel jurisprudencial que la insuficiencia de recursos no es una excusa válida para mantener a amplios segmentos de la población desplazada en una situación de espera indefinida para acceder a esa ayuda. Teniendo en cuenta que la población desplazada “tiene el derecho a que el Estado le garantice la entrega de la ayuda humanitaria como expresión del derecho fundamental al mínimo vital”, el deber mínimo de las autoridades en la materia implica entregar esta ayuda, en términos oportunos e integrales, a todas aquellas personas que se encuentran en los niveles de vulnerabilidad más altos, toda vez que dependen de la atención humanitaria para satisfacer sus necesidades más básicas. Esta no es una

---

<sup>16</sup> Conforme a la evaluación realizada por esta Corporación al componente de ayuda humanitaria (*infra*), definir el umbral en materia de Ayuda Humanitaria de emergencia y de transición, implica determinar umbrales distintos de acuerdo con las distintas rutas que la Unidad para las Víctimas ha definido para tramitar la entrega de la ayuda, de una parte, y, de la otra, ateniendo al resultado de la valoración del nivel de vulnerabilidad respectivo.

exigencia desproporcionada a las autoridades porque, como se explicará *infra*, el porcentaje de personas que se encuentran en estos niveles de vulnerabilidad acentuados es pequeño en comparación con las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad baja-media baja, razón por la cual no se trata de un esfuerzo presupuestal excesivo. (Corte Constitucional, Sentencia A373 de 2016)

Pero a efectos de dar claridad sobre la connotación de ayuda humanitaria y de la consecuente responsabilidad del Estado en ello, es necesario que tal connotación adquiera relevancia, sobre todo para fines de la trascendencia que puedan tener, por lo menos en los que a los desplazados por la violencia se refiere, entendiendo que la reparación es un ejercicio inherente a un evento de vulneración y que en la práctica, por lo menos ante la realidad de Colombia, la coyuntura transicional que surge de los acuerdos es un colofón, para que la ayuda humanitaria en términos de obligación y no de caridad, adquiera una dimensión que involucre políticas públicas materializables.

Igualmente, la articulación de medidas de reparación con aquellas destinadas a la asistencia humanitaria debido a la vulnerabilidad socio económica en la que comúnmente se deja a las víctimas resulta altamente compleja y con dificultades prácticas de todo orden. Una conclusión general implícita en los estudios de caso es que la satisfacción previa de un mínimo de garantía de derechos sociales es necesaria para el éxito de una política de reparación y que parece posible complementar medidas de discriminación positiva en la inversión social con medidas genuinas de reparación que atiendan los daños individuales y colectivos sufridos (Díaz Gómez *et al.*, 2009, p. 21)

La discusión sigue pesando en el proceso cronológico académico, sobre la oportunidad en las acciones, toda vez que el consenso es evidente, sobre todo, para el caso de las víctimas que surgen de un desplazamiento involuntario, donde pesa la incertidumbre del desarrollo individual y colectivo por cuenta de unos actores armados con intereses completamente ajenos y de un Estado que carece de las herramientas necesarias, no solo para prevenirlo, sino para concitar con la sociedad civil, acciones concretas y eficaces de reparación que reivindiquen sus derechos. En tales circunstancias el principio de control de convencionalidad<sup>17</sup> sería el argumento principal sobre el

---

<sup>17</sup> En la jurisprudencia de la Corte Interamericana (Corte IDH), ha surgido el concepto control de convencionalidad para denominar a la herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

que se reclama al Estado para desestimar la urgencia de implementación de las políticas públicas, presumiendo que su concepción es coherente con las necesidades y la función de la administración pública, desde la demanda de las autoridades competentes.

Inclusive para el 2017, la Sala Especial de Seguimiento en Materia de Desplazamiento Forzado, a propósito de la Sentencia T-025 de 2004, además de reiterar en las consideraciones hechas por esta misma corporación en el Sentencia A373 de 2016<sup>18</sup>, enfatiza el control en un segmento poblacional, al que por antonomasia y por un bagaje cultural nefasto, adjudica para el caso una atención especial, se trata de la discriminación positiva que le otorga a la mujer, como bastión fundamental de la sociedad y como sujeto de especial protección en esa doble significación que adquiere con el desplazamiento. Al respecto y como en la generalidad de los desplazados, si bien reconoce, como en los autos de control precedentes, un avance en las políticas, considera que los ECI que dieron lugar a la sentencia en análisis aún no han sido superados, tal como queda consignado en su parte resolutive en estos dos numerales:

Primero. DECLARAR que el Estado de Cosas Inconstitucional respecto a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada no se ha superado, por cuanto el Gobierno Nacional no ha logrado demostrar de forma objetiva, conducente y pertinente el goce material y sustancial de sus derechos fundamentales, ni la efectiva incorporación del enfoque diferencial y de los criterios mínimos de racionalidad en la política pública, sensible a las necesidades específicas de las mujeres desplazadas y a los riesgos y facetas de género advertidas por la Corte Constitucional. Segundo. DECLARAR que el nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, en términos de goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada, es bajo, por cuanto persisten bloqueos institucionales que impiden constatar una mejora significativa en la situación de este segmento poblacional, conforme fue establecido en las secciones III y IV de esta providencia. (Corte Constitucional, Control de Constitucionalidad, Auto 737 de 2017)

A expensas de las largas deliberaciones, no solo en el plano nacional, sobre el fenómeno del desplazamiento, sino del interés de la comunidad internacional, a través de organismos de los

---

<sup>18</sup> “Conforme a estos parámetros, realizó una evaluación de la política de atención integral actual a las personas internamente desplazadas y concluyó que: si bien hay importantes avances en la garantía de los derechos de esta población (i.e. registro y participación), persisten diferentes bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que aun impiden superar el ECI declarado en la Sentencia T-025 de 2004” (Corte Constitucional, Control de Constitucionalidad, Auto 737 de 2017).

que Colombia es miembro activo, es enfático el llamado a la premura en las acciones, no obstante, es perentoria la necesidad en su inmediatez, con hechos concretos que permitan contrarrestar el fenómeno y además resolver de facto la situación de quienes constituyéndose como víctimas, reclaman una restitución inmediata de sus derechos. Se tiene que descollar entonces en este ejercicio una relación de intervenciones de la Corte Interamericana de Derechos humanos (Corte IDH), en la última década, en relación con el desplazamiento, las mismas que representan una biografía de la situación doméstica:

1. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Para el año de 1990, los paramilitares incursionan en esta Población y además de secuestrar a 37 de sus habitantes (desaparición forzada), asesinaron a 6 campesinos oriundos de Municipio. Asimismo, es necesario destacar que luego de los hechos de enero de 1990, varios habitantes de Pueblo Bello han salido de Colombia o se vieron desplazados de dicho corregimiento [...], debido al miedo y angustia ocasionados por los hechos y a la situación posterior, y han enfrentado los efectos del fenómeno del desplazamiento forzado interno. Algunos de ellos han tenido que regresar contra su voluntad por no encontrar medios de subsistencia fuera de esta localidad.
2. Corte IDH. Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. En el Chocó, como consecuencia de la denominada “Operación Génesis” a cargo de fuerzas militares de Colombia y realizada entre el 24 y 27 de febrero de 1997, ocasionó la muerte de Marino López Mena y el desplazamiento forzado de cientos de personas. Se encuentra demostrado que entre 150 y 320 familias desplazadas a finales de febrero de 1997 fueron albergadas en el Coliseo de Turbo y en dos albergues construidos con ayuda de agencias internacionales y recursos del gobierno a través de la entonces Red de Solidaridad Social [...]. La mayoría de estas familias permanecieron en Turbo y en la hacienda El Cacique - Bahía Cupica (Chocó), por más de dos años. Numerosas familias se vieron fragmentadas o separadas como consecuencia del desplazamiento. Se ha podido constatar también que en Turbo las condiciones de vida de los desplazados se caracterizaron por el hacinamiento, falta de privacidad, carencia de servicios básicos de salud, alimentación desequilibrada e insuficiente, insuficiencia y mala calidad del agua. En noviembre de 1997 se suspendió oficialmente la ayuda a 75 familias “por falta de fondos”. Todo lo anterior condujo a la multiplicación de enfermedades y llevó a riesgos de epidemia.

3. Corte IDH. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016.<sup>19</sup> El operativo denominado Orión, que inició el 16 de octubre de ese año, causó el debilitamiento de la presencia guerrillera en la Comuna 13, mas no trajo aparejado el fin de la presencia y actividad de todos los grupos armados ilegales. Como consecuencia de las amenazas y los enfrentamientos armados que se generaron en el territorio se produjo un fenómeno de desplazamiento intraurbano, en que muchas personas se vieron forzadas a desplazarse a diferentes zonas de Medellín. Por otro lado, este Tribunal ha considerado que la insuficiencia estatal en la asistencia básica durante el desplazamiento puede comprometer la responsabilidad del Estado respecto al derecho a la integridad personal si es que las condiciones físicas y psíquicas que debieron enfrentar las víctimas no son acordes con estándares mínimos exigibles en este tipo de casos. Así, la Corte ha declarado violaciones a la integridad personal relacionadas con el desplazamiento en casos en que hubo afectaciones específicas adicionales a aquellas producidas por el hecho del desplazamiento. En razón de ello, anteriormente se condenó a Colombia por la inobservancia de sus obligaciones de garantizar la asistencia humanitaria y un retorno seguro, en el marco del derecho de circulación y de residencia, y la protección del derecho a la integridad personal, reconocidos en los artículos 22.1 y 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020a)

De la relación anterior, algunas decisiones son replica de fallos de autoridades locales, precisamente porque adolecen de la cualidad de integralidad, tal como se ha enfatizado a lo largo de este estudio, las consideraciones en el análisis en la demanda de tutela por parte de las víctimas trasciende el curso normal del desarrollo, debido a la urgencia que representa la carencia de mínimo vital en todos los aspectos, razón de más que permite inferir en los derechos fundamentales esa connotación de esencialidad que obliga ante su vulneración una reacción **inmediata** de quienes ostentan la responsabilidad de su protección, sin que ello haya dilación de ningún tipo.

---

<sup>19</sup> “Por otro lado, este Tribunal ha considerado que la insuficiencia estatal en la asistencia básica durante el desplazamiento puede comprometer la responsabilidad del Estado respecto al derecho a la integridad personal si es que las condiciones físicas y psíquicas que debieron enfrentar las víctimas no son acordes con estándares mínimos exigibles en este tipo de casos. Así, la Corte ha declarado violaciones a la integridad personal relacionadas con el desplazamiento en casos en que hubo afectaciones específicas adicionales a aquellas producidas por el hecho del desplazamiento. En razón de ello, anteriormente se condenó a Colombia por la inobservancia de sus obligaciones de garantizar la asistencia humanitaria y un retorno seguro, en el marco del derecho de circulación y de residencia, y la protección del derecho a la integridad personal, reconocidos en los artículos 22.1 y 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020a).

De igual manera se alude a unas circunstancias de modo, tiempo y lugar, que generan un desplazamiento forzado (entre territorios) y una consecuente solicitud de asistencia, tal como lo define la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo particular en este caso es que, si se aborda el tema de los desplazados a luz de la ley, esa acepción de ciudadanía parece hacer referencia solo a su condición de sujeto de deberes, de manera que se podría inferir una conducta disuasiva de la normatividad evidente por parte las propias autoridades; en especial, si se tiene en cuenta que el ECI se concibe como herramienta que concita a tomar medidas de manera perentoria ante el vehemente incumplimiento del Estado en sus funciones. En este sentido, necesariamente, la protección que se consolida como un propósito del Estado tiene que ser un concepto que se condicione a una realidad, razón de más que permite suponer que la causa de la figura de ECI, responde a esa prerrogativa que ese Estado les garantiza a sus ciudadanos, una especie de anuencia de la comunidad internacional que la avala y la ratifica.

A partir de esta premisa de protección, la referencia necesariamente apunta a las competencias institucionales en la materia, en donde confluyen La Constitución (como eje principal), la ley en la que la protección se materializa y las consecuentes políticas que le dan sentido, en la medida en que cumplen con un propósito dinamizador desde los social de todos aquellos fundamentos de un colectivo democrático, con la vehemencia de Estado social de derecho, en el que el individuo adquiere preponderancia. Se aborda pues un factor adicional, con las consideraciones que pueda significar, una responsabilidad directa de quienes fungen como agentes del Estado y esto al margen de la participación que puedan tener los actores armados legales, que pueden también estar implicados como causas del desplazamiento.

En consecuencia, la connotación de agentes tiene un significado amplio que involucra a los entes de control, a los entes territoriales y regionales, en cabeza de sus autoridades y demás actores que de una u otra manera intervienen a nombre de ese Estado y que por acción o por omisión, no ejecutan o no conciben las estrategias necesarias para contrarrestar el fenómeno o en su defecto para restablecer derechos. Y si bien dichas normas aprobadas en el derecho internacional son de irrestricto cumplimiento, sobre todo aquellas atinentes a los derechos humanos, las mismas pasan por el ojo inquisidor del poder hegemónico de los países donde se aplica, dando como resultado un desabastecimiento en los mecanismos de control, donde la violación sistemática de los derechos humanos es una constante.

Entonces, a la luz del derecho internacional, además de plantearse un sinnúmero de interrogantes que nacen en cada situación local, se incrementa la preocupación con respecto a las figuras jurídicas existentes, que en realidad no representan una integral en materia de desplazados, en tanto que no existen unos mecanismos que obliguen a los países miembros a acatar las directrices emanadas del derecho internacional, de manera que la situación anómala que genera además de persistir, se hace extensiva en los territorios, toda vez que es evidente el deterioro social de quienes siendo víctimas del desplazamiento, padecen de una vulneración sin reivindicación integral.

Al respecto, algunas consideraciones pragmáticas que pesan sobre el ECI, entre ellas la autoridad que las identifica. Tal herramienta (ECI), redimensiona en las responsabilidades del Estado sus dilaciones, debido a que desde la praxis, los derechos fundamentales son irrestrictos e inalienables en su ejercicio y por tanto, su protección y restablecimiento es incuestionable, inmediato, permanente e ineludible, en tal virtud, siendo la Corte Constitucional guardiana de la Constitución, concibe un instrumento con el que se espera (para el caso de sectores de la población identificados como vulnerables y por lo tanto objeto de especial protección); en consecuencia, una respuesta inmediata de quien funge como autoridad.

El ECI representa la evidencia de un conjunto de hechos que van en contravía con la Constitución, por esto, con su declaratoria, la Corte pretende generar un espacio extraordinario, donde se conmina al Estado a resolver esta tensión entre la Carta y la realidad. Al respecto, el ex Presidente de la Corte Constitucional, Eduardo Cifuentes Muñoz, manifiesta: “El estado de cosas inconstitucional es la prueba del incumplimiento del Estado social de derecho y de la desvalorización de la Constitución social, por eso, con su declaratoria, ingresamos a un estado de anormalidad, a un período que supone el ejercicio de mayores competencias y responsabilidades por parte del Estado; y que debe ser objeto de un fuerte escrutinio social, político y jurídico.<sup>1</sup> Como creación intelectual esta figura se puede considerar, hasta cierto punto, como extra-sistemática, en la medida que no tiene punto expreso de referencia ni en la Constitución, ni en la ley. En este sentido, su posición es autorreferente y se sostiene principalmente en la realidad de los hechos, lo cual hace que sus críticos pregonen la supuesta ilegitimidad de la figura y la señalen como una extralimitación de las funciones de la Corte Constitucional. (Bustamante Peña, 2011, p. 9)

Tal apreciación coincide con los permanentes pronunciamientos de las diferentes corporaciones nacionales e internacionales que velan por la protección de los derechos humanos,

en sectores de la población en los que o existe un riesgo inminente de vulneración o han sido sometidos por medio la violación sistemática, como es el caso de los desplazados de Villamaría y de todo el país, en los que persiste el fenómeno.

### Capítulo 3

#### El estado de cosas inconstitucional como referente normativo

El desplazamiento que se origina en la violencia es deleznable desde todo punto de vista, razón de más que de facto pueda considerarse inconstitucional en sí mismo, no solo por los derechos que arrebató a los desplazados, sino por las repercusiones que el fenómeno tiene en toda la sociedad, dado el grado de desequilibrio que genera. Sin embargo, las condiciones en las que el desplazamiento tiene lugar son motivo de análisis en el marco de una democracia, donde los derechos fundamentales, pese a que las condiciones sean adversas, son irrestrictamente prevalentes, con lo que las herramientas que se surten en la norma garantizan la consecuente tutela de esos derechos.

Con base en lo anterior, el acápite que se desarrolla a continuación surge de la necesidad de establecer antecedentes jurisprudenciales en materia de desplazados y en los que el ECI se consolida como una herramienta inequívoca para el análisis en cuestión, dado que la naturaleza jurídica del fenómeno del desplazamiento por violencia tiene el mismo peso sociojurídico en todas las épocas y en todos los rincones del territorio nacional donde este se da, habida cuenta de la vulneración sistemática de derechos y de las antijuridicidades que esto representa en un Estado social de derecho como el colombiano.

#### **3.1. Exploración de las causas que determinan el grado de cumplimiento y efectividad de los estados de cosas inconstitucional**

El equilibrio normativo se logra cuando entre la norma expedida y la norma ejecutada existe coherencia; y el mismo se hace latente cuando esta ley en lo material cumple con el cometido de regular anomalías en la convivencia. Ahora en un estricto orden jerárquico, por lo menos en lo que compete al Estado, quien marca el derrotero se ubica en la cúspide; es decir, se establece una sujeción *per se* de cualquier concepción que aluda a la regulación de la vida en sociedad, por razones tan esenciales, como que el colectivo, organizado institucionalmente, se constituye en Estado; de lo que se infiere una democracia, toda vez que en sus postulados la igualdad es una premisa insalvable, en el sentido del mismo trato en derechos y deberes.

Si hablamos de Equidad, estamos refiriéndonos a las mismas condiciones para todos, sin que intervenga necesariamente género, raza, religión, condición etc, a no favorecer a unos en detrimento

del derecho y bienestar de otros; a no preferir a nadie Arenas (2011); equidad es la ausencia de preferencias, Cañón (2013 a), si nos referimos a igualdad, estamos señalando que por ninguna razón se hagan diferencias en el trato hacia unos u otros, por condición, estado, género, raza etc. Cañón (2013 b) es decir, igualdad es la ausencia de discriminación; tanto en la procura de equidad, igualdad, y no discriminación se enarbola el principio fundamental del derecho, el propio y el ajeno, que puede simplificarse en un trato igualitario en todos los sentidos y respetuoso de la persona humana (Carrasco, 2003). (Silva González, 2017, pp. 4-5)

Del párrafo anterior vale la pena destacar que, las **condiciones** están supeditadas a eventos multifactoriales presentes en la dinámica social y que por fuerza se constituyen dinámicos por la fuerza de esa convivencia, por las diferencias naturales o no, por los medios donde los individuos se desenvuelven, por las coyunturas en la génesis de su ser como individuo y de su hacer como conjunto, habida cuenta de las repercusiones de las conductas y acciones, pero entiéndase por **repercusiones** la consecuencias tanto positivas como negativas, en lo que compete a este estudio, la simbología de la legislación, necesariamente tiene que estar revistada de un lenguaje claro que conduzca a efectivizar su materialización. En ese orden, **la ausencia de preferencias** alude a la capacidad de visibilizar en coasociado, identificando diferencias en sus características que lo hagan vulnerable. De lo contrario, como lo expone Mauricio García Villegas en su libro: *La eficacia simbólica del derecho*, la comunicación a través de la norma, no es otra que un eufemismo (García Villegas, 2016, p. 76), o mejor, un sofisma de distracción en que se diluye, no solo el propósito de la norma, sino la responsabilidad de ese Estado, gestor de bienestar.

Además, cuando la igualdad, tal como lo expone García Villegas (2016) es la **ausencia de discriminación**; con el énfasis que puede recaer en lo negativo de la acepción, como un juicio de valor que deniega derechos, precisamente con base en la vulnerabilidad que se surte en esa diferencia; la discriminación adquiere un rasgo inminentemente positivo, cuando en aras de proteger la igualdad se propende por la materialización de ley que funge por respetar los derechos constitucionales y en el caso materia de análisis, cuando convergen causales sistemáticas de violación de derechos se esgrime una herramienta de la catadura de estado de cosas inconstitucional, entendiéndose con ello, que la norma concebida y cristalizada, así como en las consecuencias de las acciones que se surten de ella, incluso por omisión, se impugna el mandar de la carta política y que tales actos atentatorios contra esas mandatos obligan al ejecutivo y al legislativo obrar con celeridad para contrarrestar esa vulneración.

Una consideración adicional coadyuva al presente análisis, cuyo bastimento se surte en el principio de eficacia, como un insumo garante del cumplimiento irrestricto de los mandatos constitucionales y de la consecuente premisa fáctica del Estado social de derecho, donde lo eficaz tiene que ver con factores inequívocos en la materialización. En este acápite es perentorio invocar una designación cuyo significante tiene que ver con la función de la ley en el sentido de la utilidad que representa en términos de facticos en lo que a su injerencia social se refiere; esto significa que la ley en su acepción, concepción y ejecución, debe responder a unas expectativas del grupo, precisamente por las desavenencias que se puedan presentar en ese ejercicio de convivencia, por cuenta de la disparidad de los miembros del colectivo, pese a que persista en ellos una condición gregaria.

### ***3.1.1. Injerencia de la jurisprudencia en el estado de cosas inconstitucional***

Aludir a un puntual ECI, es hacer referencia a un concepto que, en términos de las ciencias jurídicas, le da sentido al quehacer del legislador, pero también al rol del Estado como dinamizador necesario de la convivencia, por lo menos en términos de gestor de bienestar y del equilibrio. Abordar la **eficacia**, es analizar en el sentido positivo o si se quiere, material de la ley; desde la proyección sociológica que le permite al coasociado asegurarse que si bien está **efectivamente** vigilado, también está consecuentemente protegido. En tal virtud, la eficacia tiene que ver con la norma que se materializa en una doble dinámica de vigilancia y protección, precisamente para prevenir la arbitrariedad que cuya génesis es la anarquía, de lo cual esta inferencia personal se alimenta en la teoría pura del derecho de Hans Kelsen:

La eficacia es condición de la validez en aquella medida en que la eficacia debe aparecer en la imposición de la norma jurídica, para que no pierda su validez. En ello corresponde prestar atención a que, bajo la noción de eficacia de una norma jurídica, que enlaza a una determinada conducta como condición, una sanción como consecuencia, no ha de entenderse únicamente el hecho de que esa norma sea aplicada por órganos jurídicos y, en especial, por los tribunales -esto es, que la sanción sea ordenada y cumplida en un caso concreto-, sino también el hecho de que esa norma sea acatada por los sujetos sometidos al orden jurídico -es decir, que se realicen los comportamientos mediante los cuales se evita la sanción. (Kelsen, 2009, p. 25)

En el caso puntual de la convergencia de eventos sociales, cuyas consecuencias funestas por demás, se evidencian en el desplazamiento, son la causa específica que estimulan el presente análisis desde la perspectiva del ECI y que le dan licencia al investigador para centrarse en el

concepto materializado o no, de eficacia, como un principio que, en el marco de un Estado social de derecho, tiene que abastecerse en la utilidad sociologista de la ley, es decir, en su capacidad real de resolver conflictos que se suscitan en la convivencia.

En primer lugar, la cuestión de la “existencia” de las normas dentro de un determinado sistema jurídico a menudo es equiparada por los juristas a la noción de “validez” o a la de “eficacia social”, dependiendo de la corriente teórica a la cual se adscriban. Mientras que los representantes de la tradición positivista, entre ellos Hans Kelsen, sostienen que la existencia de las normas se asimila a su validez, esto es, a su expedición por la autoridad competente a través de los procedimientos indicados por el ordenamiento, los pensadores de la tradición realista consideran que la existencia de las normas depende de su eficacia social, es decir, de su efectiva aplicación por parte de los funcionarios competentes –en especial los jueces- y por los miembros de la comunidad. Hay quienes asumen una posición intermedia, tales como G. H. von Wright, quien señala que la existencia de una norma requiere dos condiciones básicas: (1) haber sido dictada por una autoridad normativa con competencia para ello, - es decir, ser válida-, y (2) haber sido recibida cognoscitivamente por su destinatario, quien debe estar en condiciones de cumplir con lo que allí se le ordena - es decir, la norma debe tener la potencialidad de ser socialmente eficaz -. Otros teóricos consideran que la noción de “existencia” debe ser separada conceptualmente tanto de la idea de “validez” como de la noción de “eficacia”, puesto que (a) la asimilación de existencia y validez conduce a un regreso al infinito, ya que para ser válida/existente, cada norma dependería de la preexistencia de otra norma válida con cuyos requisitos habría de cumplir, y (b) la asimilación de existencia y eficacia conduce al absurdo de que para quienes conocen y cumplen la norma ésta existe, mientras que para quienes no la conocen o no la cumplen, resulta inexistente. (Corte Constitucional, Sentencia C-873 de 2003)

Entonces, la perspectiva material de la norma, corre por cuenta de su capacidad de restablecer el orden democráticamente natural, dirimiendo acertadamente los conflictos que se presentan entre los miembros de ese colectivo, en el caso materia de análisis, son miembros los marginales de la ley, que siendo victimarios inducen al desplazamiento, independiente de su origen, de sus motivaciones o de su extracción; no obstante, son individuos bajo la égida del mismo mandato, quienes se configuran como desplazados con esa particularidad que le endilga el desplazamiento de constituirse en población objeto de especial protección. En ese orden, el rasero con que se mide a los dos sectores en conflicto, mide la eficacia real de Estado y de las normas que expide para darle sentido a su función principal.

Y si bien la primera condición que señala la sentencia citada (“haber sido dictada por una autoridad normativa con competencia para ello”), es susceptible de cumplirse en la expedición de la ley, por cuanto, quien la expide es idóneo para hacerlo; la segunda condición (“haber sido recibida cognoscitivamente por su destinatario”), parece diluirse en sus propias ambigüedades, dado que siendo varios los destinatarios, los niveles de cognición parecen variar, conforme a un grado que se torna caprichoso y huidizo, y que tiene que ver con los intereses de cada uno de ellos y no con el interés general, como premisa integradora. Al respecto se tendría que hacer énfasis y con mucha vehemencia en lo que respecta a las normas relacionadas con el desplazamiento, a lo expresado por la corporación en lo relacionado con la separación conceptual, sobre todo en su numeral b, ya que al parecer, a la legislación expedida le cabe una aplicación discrecional, proporcional al grado de ignorancia de la misma.

### **3.2. El estado de cosas inconstitucional en materia de desplazados**

En acápite anteriores se aludió a algunas normas que contemplan la protección de los desplazados, como objeto de especial protección, dada su condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, por fenómenos asociados a factores de violencia, independiente de su origen y al margen de cualquier consideración relacionada con raza, credo o incluso a discapacidades físicas; la razones podrían incluso asociarse a causas territoriales, algo así como estar en el lugar equivocado (siendo la tierra propia), en el momento equivocado; presuponiendo en tales circunstancias un conflicto en el que no le cabe una responsabilidad al desplazado, pero que lo obliga irreversiblemente a abandonar su territorio.

Entonces, no queda otra alternativa que reiterar en la Ley 387 de 1997, aquellos elementos que, sujetos a la Constitución, carecen de los argumentos suficientes y necesarios para declarar que la situación que dio cabida a la concepción de la norma se haya superado y por lo tanto la violación o mejor la vulneración que la propició, persiste, de manera que, en ese limbo legislativo, que permitiría afirmar que en toda omisión o inoperancia de la norma persiste en el silogismo legal una falacia, bajo la premisa universal de que siendo la ley una norma fáctica es susceptible de materializarse, no obstante, su formalidad no reviste en sí misma, un hecho consumado, porque no representa para los ciudadanos ninguna utilidad; su concepción, creación y declaración, en la medida en que no se materializa, es, para los ciudadanos, letra muerta.

En ese orden, la ley en su parte titular declara que “se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Y en ese predicamento de enunciados, la norma alude, inicialmente a la prevención, pese a ello, en los contubernios delincuenciales o en las rencillas territoriales de los marginales de la ley, o lo que es peor aún, en los conflictos con grupos paraestatales, generalmente quien lleva la peor parte es el nativo de la región, entre otras cosas, porque se ve obligado a aparentar simpatías, convirtiéndose en un cómplice, o carne de cañón, o chivo expiatorio, o en cadáver, o en mutilado o por último en un trashumante irredento, sin que parezca existir una alternativa salvadora. En consecuencia, la norma, aquella que en lo formal propugna por salvarlo, parece convertirse en una paradoja, toda vez que los índices de desplazados parecen no disminuirse, a pesar de los constantes pronunciamientos de las autoridades, de la sociedad y de todos los mecanismos para intentar reivindicar sus derechos.

Sobre tal panorama se desglosan promesas políticas en las tarimas públicas, aparecen todo tipo de recursos para suplir necesidades (por lo menos en tiempos de elecciones); transporte, alimentos y hasta refugios bien acondicionados, son el colchón electoral sobre el que descansan las intenciones de los politiqueros, posterior a ello, los recursos languidecen junto con la presencia de esos políticos ya elegidos.

La visión más tradicional, considera que el clientelismo desalienta el desarrollo de la participación y el apoyo ciudadano a las prácticas democráticas, es más, convierte a los ciudadanos en dependientes de los favores políticos, desalentando el criterio personal y permitiendo una participación fragmentada, personalizada y perpetuadora de la situación actual (de los individuos e incluso del país en general). (Sánchez Sánchez, 2017, p. 17)

Y efectivamente ese concepto de ECI se materializa, cuando además de la prevención, de la que evidentemente no son consignatarios los desplazados; la atención y **la protección**, con toda la carga constitucional que tales acepciones desde una perspectiva nomoárquica, puedan tener; se garantizan y están en capacidad de suplir sus necesidades básicas y sumado a ello, garantizan el restablecimiento pleno de los derechos que fueron vulnerados.

Con el fin de corregir esta situación, es necesario que las distintas entidades nacionales y territoriales encargadas de la atención de la población desplazada, cumplan a cabalidad con sus deberes constitucionales y legales y adopten, en un plazo razonable, y dentro de las órbitas de sus

competencias, los correctivos que aseguren una suficiente apropiación presupuestal. (Corte Constitucional, **Sentencia hito T-025 del 2004**)

Pero aquí no hay lugar a las equivocaciones, porque este segmento del trabajo está destinado a hacer un análisis de una jurisprudencia que se agota en interminables pronunciamientos, con una autoridad desbordada por el exceso de tutelas y por una sociedad civil cada vez más indolente. Bajo tal perspectiva, la Sentencia T-025 de 2004, reclama en un periodo de tiempo perentorio (“plazo razonable”), “los correctivos necesarios”, que hoy 23 años después desde la expedición de la ley y 16 años posteriores al pronunciamiento de la Corte Constitucional y por lo menos con dos Conpes (2804 y 3057, de 1995 y 1999 respectivamente); precisando medidas y destinando recursos, no solo para paliar las necesidades de los desplazados, sino para que la demanda constitucional por fin tenga su asiento, por tal motivo, la sentencia, considerada hito, recalca en su desarrollo, las deplorables condiciones que requieren medidas urgentes: “La obligación constitucional del Estado de garantizar una protección adecuada a quienes por razón del desplazamiento forzado interno se encuentran en condiciones indignas de vida no puede ser aplazada indefinidamente” (Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004)

Sin embargo, el aplazamiento parece ser la condición sobre la cual los desplazados erigen su dignidad, en tanto que en ello se edifican los derechos negados y por esto, en conclusión, esta sentencia declara que “la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada”. En ese orden de ideas, la inconstitucionalidad se perpetúa en el tiempo y a lo largo del territorio nacional, en aquellos cordones de marginalidad y en los carteles que adornan las manos laboriosas y ociosas que suplican, en sus necesidades esenciales, la reivindicación de sus derechos, implorando la caridad pública.

El gobierno central ha destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas. La insuficiencia de recursos ha afectado la mayoría de los componentes de la política y ha llevado a que las entidades que integran el SNAIPD no puedan adelantar acciones concretas adecuadas para cumplir los objetivos trazados en la política. Es por ello que el nivel de ejecución de las políticas es insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y que los índices de cobertura de sus distintos componentes son tan bajos. (Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004)

La constitucionalidad se expresa en la capacidad de Estado del validar derechos mediante acciones concretas, ahora bien, cuando las autoridades o quienes fungen como tales y que no son otra cosa que su representación, son permisivas o simplemente negligentes e inoperantes, los derechos, los que propenden por la igualdad, por la equidad, por los principios superiores de la carta política, son invalidados en el coasociado, lo que reviste suma gravedad, y obliga a corporaciones del talante de las altas Cortes a expresarse, pese a que, por lo menos en el presente caso, se hace caso omiso a sus mandatos. Dos numerales de la sentencia citada dan cuenta de ello:

**6.1. La respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado.** La Corte constata que la política pública sobre desplazamiento forzado existe. Una multiplicidad de leyes, decretos, documentos CONPES; resoluciones, circulares acuerdos y directivas presidenciales plasman una respuesta institucional encaminada a enfrentar la problemática de la población desplazada y regulan de manera concreta, tanto la atención a la población desplazada en sus diferentes componentes, como la actuación exigida a los distintos organismos y servidores públicos” (...) **6.2. Los resultados de la política pública de atención a la población desplazada.** A pesar de que la política pública de atención a la población desplazada, ha sido desarrollada normativamente desde el año 1997, según los informes aportados a este proceso, sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada. (Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004)

Lo sorprendente, es que pese al paso del tiempo, a las evidentes pruebas que se cristalizan en la calles de cualquier ciudad del país, o en los dramas de quienes construyen el país, la norma, los vicios que se identifican en las tutelas y las actuaciones, que nunca terminan de concretarse, son de facto las pruebas que demuestran en la omisión y en la negligencia el ECI; en consecuencia y entendiendo la gravedad del tema, la Corte Constitucional en Sentencia T-406 de 2002 señaló que en el escenario de un Estado social de derecho, la ley sede importancia frente a los principios y las sentencias judiciales, ya que el derecho al no ser capaz de prever todas las circunstancias fácticas, debe contar con criterios finalistas (principios) y soluciones concretas (juez), el papel de este último cobra importancia en la intención de obtener efectividad y validez de los contenidos de la carta, también en lo que respecta al control y los límites que este ejerce sobre el poder del ejecutivo y la función legislativa. El juez, por ende, determina el sentido político de la Constitución a través de su interpretación, sus principios y las normas, creando derecho.

Han pasado más de 13 años en los que la Corte declaró el ECI por el problema estructural de las instituciones para garantizar los derechos de los desplazados, pero al igual que otros ECI las situaciones que llevaron al máximo tribunal constitucional a hacerlo no han sido superadas, lo cual lleva a reflexionar sobre la efectividad de esta figura, sumado a la capacidad de coerción que pueda tener, duración en el tiempo, entre otras cosas.

En relación con la verificación del cumplimiento del ECI de los desplazados, la Corte ha realizado una serie de pronunciamientos<sup>20</sup>, que han dado cuenta que solo los componentes de participación y registro han alcanzado un alto nivel de cumplimiento, razón por la cual se encuentra superado el ECI respecto a ellos; sin embargo, los otros componentes<sup>21</sup> no han alcanzado los umbrales fijados por la Corte para hacer una declaratoria semejante, en vista de ello, el ECI de los desplazados para el año 2017 aún no ha sido superado (Corte Constitucional, Auto 373).

---

<sup>20</sup> Autos de seguimiento: 176, 177 y 178 del 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); 218 del 2006 (MP. Manuel José Cepeda); 008 del 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); y 219 del 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>21</sup> Salud, trabajo, vivienda, educación, dignidad, intimidad y libertad.

#### 4. Conclusiones

Colombia vive desde los años 50 un éxodo ininterrumpido de sus nacionales hacia diferentes destinos del mundo y con diferentes grados de intensidad, pero siempre encontrándose, entre quienes parten, testimonios y narraciones de hechos que se explican solo desde la violencia imperante en el país con ocasión del conflicto armado interno o de los demás actores que convergen en él, incluyendo al propio Estado. Del análisis realizado a partir de los diferentes documentos, cifras, testimonios e instrumentos del derecho internacional, puede concluirse que en Colombia el concepto de “refugiado” se trata generalmente como un sinónimo de “desplazado” y que la gravedad y el volumen de este segundo fenómeno hace palidecer e invisibilizar la tragedia que también representa el éxodo forzado de esas víctimas del conflicto y de la violencia política que deben buscar la continuidad de sus existencias en territorios que si se quiere, se tornan en patrias ajenas, pese a que se encuentran dentro del territorio nacional.

Solo la vigencia de las normas y los instrumentos del Derecho son las herramientas eficaces que pueden contrarrestar el fenómeno del desplazamiento, garantizando el restablecimiento de los derechos de las víctimas; toda vez que las iniciativas del Estado para reintegrar a esta población brillan por su ausencia, y puesto que el problema del desplazamiento interno ocupa la agenda política interna sin que de todas formas sea capaz de darle solución, más allá de intentar gobernar las ciudades asfixiadas por un crecimiento demográfico informal y desnaturalizado. La lucha por la sobrevivencia y la conservación operan como elementos conexos para reproducir otros mundos existenciales, cuando la norma se ve superada por la dicotomía causa/efecto, en la validación de sus prácticas como desplazados.

En consonancia con lo anterior, el gobierno como ejecutor de las normas debería reflejar los intereses y necesidades más visibles de una sociedad, muchos de ellos identificados por la Corte a través de las sentencias ECI, pero ello no ocurre en atención a que no se distribuyen los recursos con esos fines, o que en ocasiones existen limitaciones en el capital humano de las instituciones que no permiten afrontar de la mejor manera la vulneración sistemática de derechos. Aquí adquiere gran importancia el tribunal constitucional, como quiera que se convierte sin lugar a dudas en un punto de referencia no solo de los escenarios político-institucionales, sino además de aquellos intereses indeterminados de la sociedad. Sin embargo, no existe una justicia

constitucional que pueda dar respuestas políticas, ni tampoco otorga respuesta en forma de justicia de carácter sustantivo a los ciudadanos o grupos determinados (Montilla, 2002).

Tras el análisis de varias sentencias de estado de cosas inconstitucional proferidas por la Corte, las cuales ya se mencionaron en acápites anteriores, se identifican dificultades de tipo político, económico y jurídico, que son multicausales y que por lo tanto, se interrelacionan entre sí, en el entendido de que una se retroalimenta de la otra, por lo cual se hablará de ellas de manera concatenada. Los derechos humanos se convierten en horizonte para salvaguardar la dignidad humana en condiciones de desplazados, pese a la incapacidad de la expectativa normativa para comprender la precariedad e interinidad que viene adquiriendo, además del estatus de deshonra en este exilio humano e inhumano.

Es hora de que la agenda jurídica y normativa desplace sus epistemologías hacia el reconocimiento, no solo de las afectaciones, sino también, de las pretensiones humanas que se configuran en territorios Otros, diferentes al propio, que comienzan a ser habitados, creando rupturas en el orden estatal que aparece como destino del flujo de migrantes. Preocupante que Colombia cuente con las mayores cifras después de Siria, pero superándolo en desplazamiento forzado, lo que alimenta la expectativa en torno no solo al control de la población refugiada, sino también a los intereses que se convierten en objeto de regulación como mecanismo de control del sujeto desplazado. Parece que las fronteras de las categorías de “desplazado, migrante y refugiado” terminan siendo porosas; de allí que la normatividad que los acoge como sujeto de derechos en cada una de las circunstancias objeto de reconocimiento del estatus jurídico, transversalice muchas de sus normas para allegar un escenario de protección a la dignidad humana.

Cabe anotar que lo subjetivo del miedo en el desplazado, para declarar la necesidad de protección no debe apelar a supuestas comprobaciones, cuando su expresión hace parte de su condición, producto de la huida de su territorio. Los Acuerdos de Paz con las FARC que alentó la ilusión de reconocimiento de población excombatiente, asume el lugar del **insilio** próximo al carácter de refugiado interno, cuando las condiciones jurídicas actuales carecen de instrumentos para validar su particularidad en un marco que no tuvo sino prevalencia por las víctimas y perpetradores de la violencia, y sus resonancias en los desplazados y exiliados.

La vulneración sistemática de derechos fundamentales identificados en los ECI en muchas ocasiones han tendido a aumentarse, y las sentencias y órdenes emanadas en estas no lo han podido

evitar, lo que llama a cuestionarse, si en realidad tales decisiones judiciales consiguen la efectividad esperada, es decir, si los procedimientos adelantados por la Corte cumplen con el equilibrio entre eficiencia y eficacia, dicho en otras palabras, si tienen el efecto esperado, y, si en términos de recursos, tiempo y capacidad, se logran los cometidos. La necesidad de un tribunal constitucional que se encargue de esa tarea, por lo tanto, adquiere relevancia cuando

La actuación garantista del Tribunal Constitucional legitima a la mayoría siquiera en forma de persuasión política, esto es, la existencia de mecanismos de garantía a disposición de ciudadanos y grupos permite presumir que si no son activados es porque no existe duda alguna sobre la legitimidad constitucional de la actuación de la mayoría. (Montilla, 1999, p. 122)

No obstante, dichas funciones se interrelacionan toda vez que no puede hablarse de defensa de la Constitución, si no existe protección y garantía de los derechos e intereses ciudadanos.

En atención a todo lo anterior, la Corte emitió dos tipos de órdenes: de ejecución simple, es decir, para aquellas situaciones concretas y particulares, y de ejecución compleja, referidas a las relacionadas con el ECI y están destinadas a garantizar los derechos de la población desplazada sin importar que hayan acudido o no a su protección a través de la acción de tutela, además, de tener la intención de que las entidades competentes adelanten las acciones y correctivos tendientes a superar las deficiencias en cuanto a la apropiación de recursos y la capacidad institucional para atender de manera integral a la población desplazada.

Tratándose de las órdenes de ejecución compleja se encuentran las siguientes: El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), al Ministerio de Hacienda y Planeación se les entregó la obligación de apropiar recursos para la satisfacción y garantía de la población desplazada, a reglón seguido la misma orden fue emitida a los entes territoriales; dejando la posibilidad de contar con el apoyo internacional, para lo cual, al Ministerio de Relaciones Exteriores se le dio la tarea de promoción y divulgación de la política pública por fuera del territorio nacional. Adicional a lo anterior, el CNAIPD, quedó con la obligación de redefinir la política pública, adelantar un cronograma tendiente a superar la incapacidad institucional, y en un plazo perentorio garantizar que todos los desplazados gocen efectivamente de protección del mínimo de sus derechos fundamentales.

A su turno, la Corte previno a todas las autoridades competentes a no faltar a sus deberes y obligaciones en lo relacionado con la atención a la población desplazada; además de su

obligación de dar respuesta pronta y de fondo a sus peticiones aplicando el procedimiento que sea menester de acuerdo a su solicitud. Como última orden de carácter general para la superación del ECI, se instó a la Red de Solidaridad para que brindara un trato digno y la información que fuere solicitada por la población desplazada, dándole a conocer los derechos que se le deben garantizar durante su atención.

Es dable afirmar que no es prioridad para los gobernantes de turno, la atención y superación de los Estados de Cosas Inconstitucional, y de darse que eventualmente los incluyan dentro de sus políticas o planes de desarrollo, sus acciones no van más allá de lo que se plasma en el papel. Para Rousseau (1996), el Gobierno o la administración suprema es quién ejerce el legítimo poder ejecutivo, y es allí donde militan las fuerzas intermediarias, como quiera que el gobierno recibe del soberano las órdenes que este le endilga al pueblo, para que exista equidad tanto en el producto y el poder del gobierno, como en el producto y el poder del ciudadano, que por un lado es soberano y por el otro súbdito.

## 5. Recomendaciones

Admitir la eficacia de la norma, es identificar en ella una transición entre la formalidad de su concepción y la materialización en los resultados que de esta se deprecian, en tal virtud, el aporte de esta en el marco de una sociedad democrática como la colombiana, bastaría decir, desde la síntesis de este ejercicio analítico, que las recomendaciones, son extensivas al Estado como regente de los operadores judiciales, para que aprovisionen recursos y establezcan mecanismos, mediante los que se genere una verdadera, oportuna y eficaz protección a quienes para el caso se constituye en una perpetua población vulnerable.

De manera que con el fin de materializar la visibilización con soluciones, es perentorio que desde los niveles centrales del Estado se organicen comités de operación constitucional en los entes territoriales, con consecuentes comisiones de verificación de las órdenes para contrarrestar, las perpetuas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos y con castigos ejemplares a quienes omitan, dilaten o ralenticen aquellas acciones encaminadas a restablecer los derechos de los desplazados.

## 5. Bibliografía

- Alcaldía de Villamaría. (s.f.). *Planes de Acción Territorial para víctimas. (2015, 2016, 2017)*. Villamaría, Caldas.
- Alcaldía Municipal de Villamaría. (2017). *Estrategia Integral de Caracterización*. Villamaría, Caldas.
- Ambos, K. (1997). *Impunidad y Derecho Penal Internacional. Un Estudio Empírico sobre Colombia, Bolivia, Perú, Chile, Argentina*. Editorial Biblioteca Jurídica Dike.
- Ángel, M. P. y Posada, M. L. (2011). *El derecho al juez único y las tres altas cortes en Colombia* (monografía de grado). Universidad Eafit, Medellín, Colombia.  
[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12037/MariaPaulina\\_AngelHenriquez\\_MariaLuisa\\_PosadaToro\\_2011.pdf?sequence=2](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12037/MariaPaulina_AngelHenriquez_MariaLuisa_PosadaToro_2011.pdf?sequence=2)
- Asamblea General de la ONU. (1948). *Declaración universal de derechos humanos*.  
[http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/1\\_Universales/B%El%E1%B9%A9%20sicos/1\\_Generales\\_DH/1\\_Declaracion\\_Universal\\_DH.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/1_Universales/B%El%E1%B9%A9%20sicos/1_Generales_DH/1_Declaracion_Universal_DH.pdf)
- Asamblea General de la ONU. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.  
[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf)
- Astí Heredia, J., Nazario Sánchez, B. e Iparraguirre Alarcón, K. (2014). *Discriminación positiva: Un acercamiento sobre la inclusión de la mujer en la política peruana a propósito de las cuotas de género*. XVIII Conferencia anual de la asociación latinoamericana y del Caribe de derecho y economía (ALACDE). Universidad Francisco Marroquín, Ciudad de Guatemala.  
[https://derecho.usmp.edu.pe/instituto/inv\\_centros/2014/DISCRIMINACION\\_POSITIVA.pdf](https://derecho.usmp.edu.pe/instituto/inv_centros/2014/DISCRIMINACION_POSITIVA.pdf)
- Auto de seguimiento Sentencia T-025 176 del 2005 [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].
- Auto de seguimiento Sentencia T-025 177 del 2005 [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].
- Autos de seguimiento Sentencia T-025 178 del 2005 [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].
- Auto de seguimiento Sentencia T-025 218 del 2006 [MP. Manuel José Cepeda].

- Auto de seguimiento Sentencia T-025 008 del 2009 [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].
- Auto de seguimiento Sentencia T-025 219 del 2011 [MP. Luis Ernesto Vargas Silva].
- Ávila Moreno, P. (2017). *Estado de Cosas Inconstitucionales frente a los desplazados en el Departamento del Chocó, según sentencia T-025 de 2004* (tesis de maestría). Universidad de Medellín, Medellín, Colombia. <http://repository.udem.edu.co/handle/11407/3513>
- Beuchot, M. y Saldaña Serrano, J. (2017). Derechos humanos y derechos naturales ¿es posible entender los derechos humanos como derechos naturales. En R. Márquez Romero y W. V. Rocha Cacho (coords.), *Derechos humanos y Naturaleza humana* (pp. 39-63). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4441-derechos-humanos-y-naturaleza-humana>
- Botero, B. (2002). La interpretación constitucional en América Latina: una denuncia del colonialismo cultural en la dogmática constitucional contemporánea. En F. Barbosa Delgado (ed.), *Historia del Derecho Público en Colombia* (pp. 319-345). Universidad Externado de Colombia.
- Bustamante Peña, G. (2011). *Estado de Cosas Inconstitucional y políticas públicas* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/1617/BustamantePenaGabriel2011.pdf?sequence=1>
- Gisbert, R. B. (1999). ¿ Está agotado el modelo de recurso de amparo diseñado en la Constitución española?. *Teoría y Realidad Constitucional*, (4), 273-292. <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/TRC/article/download/6489/6210>
- Castoriadis, C. (2012). *Figuras de lo pensable (encrucijadas del laberinto VI)*. Fondo de cultura económica.
- Ceballos, M. y Suárez, H. (2004). Percepciones y dimensiones de la crisis humanitaria y de derechos humanos en Colombia. *Colombia Internacional*, (60), 52-73. <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/441/view.php>
- Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios (1984). *Declaración de Cartagena sobre*

*Refugiados*. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac93722>

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 113, 4 de julio de 1991 (Colombia).

Convenio de Ginebra. (1949). *Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II)*.  
<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/05/Convenio-II-Ginebra.pdf>

Corte Constitucional. (25 de junio de 1992). Sentencia C-434/92 [MS. Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional. (23 de septiembre de 1992). Sentencia T-533 de 1992 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. (28 de abril de 1998). Sentencia T-153 de 1998 [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. (30 de abril de 1998) . Sentencia T-168 de 1998, [MP. Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional. (2 de diciembre de 1998). Sentencia SU-747/98 [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. (1997). Sentencia SU-559/97 [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. (23 de mayo de 2002). T-406/02 [MP. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. (30 de septiembre de 2003). Sentencia C-873 de 2003 [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025/04 [MP. Manuel José Cepeda Espinoza].

Corte Constitucional. (20 de enero de 2005). Sentencia T-024/05 [MP. Marco Gerardo Monroy Cabra].

Corte Constitucional. (23 de agosto de 2016). Sentencia A373/16. Pautas y criterios para el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. [MP. Luis Ernesto Vargas Silva].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>

- Corte Constitucional. Control de Constitucionalidad. (18 de diciembre de 2017). Sentencia Auto 737/17. Pautas y criterios para el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado]. <https://www.suin-juriscal.gov.co/archivo/lideresas/A737-17.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (27 de noviembre de 2012). Castillo Gonzales y otros vs. Venezuela. Sentencia 27 de noviembre de 2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (25 de noviembre de 2013) .Caso familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia. 25 de noviembre de 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020a). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 3: Personas en situación de desplazamiento*. Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020b). *Migrantes. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 2*. Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana De Derechos Humanos N° 7: control de convencionalidad*. Corte Interamericana de Derechos Humanos y Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (29 de junio de 2016). Sentencia SP8753-2016. Desplazamiento forzado. [MP. José Francisco Acuña Vizcaya]. <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/b2jul2016/SP8753-2016.pdf>
- Departamento Nacional de planeación (DNP). (13 de septiembre de 1995). *Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia* (Documento Conpes 2804). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2804.pdf>

- Departamento Nacional de planeación (DNP). (10 de noviembre de 1999). *Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado* (Documento Conpes 3057). DNP. [https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013\\_html/Normas/Conpes\\_3057\\_1999.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Conpes_3057_1999.pdf)
- Díaz Gómez, C., Sánchez, N. C. y Uprimny Yepes, R. (2009). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Díez-Picazo, L. M. (1988). Concepto de ley y tipos de leyes (¿ Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?). *Revista española de derecho constitucional*, (24), 47-93. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79382.pdf>
- Dorn Garrido, C. (2011). La dignidad de la persona: límite a la autonomía individual. *Revista de Derecho*, 26, 71. [https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/a2afd5f8-b399-4eeb-80da-eb299807758a/rev+26\\_7+la+dignidad+de+la+persona+limite+a+la+autonomia+individual.pdf?MOD=AJPERES](https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/a2afd5f8-b399-4eeb-80da-eb299807758a/rev+26_7+la+dignidad+de+la+persona+limite+a+la+autonomia+individual.pdf?MOD=AJPERES)
- Estrada, A. J. (2003). *Las ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución colombiana de 1991*. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-las-ramas-ejecutiva-y-judicial-del-poder-publico-en-la-constitucion-colombiana-de-1991-9789587723809.html>
- Feller, E., Turk, V. y Nicholson, F. (Eds.). (2010). *La protección de los refugiados en el derecho Internacional: Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional*. Icaria.
- Fioravanti, M. (2011). *La Constitución de la antigüedad hasta nuestros días*. Editorial Trotta.
- Fisher, H. y Oraá, J. (2000). *Derecho Internacional y ayuda humanitaria*. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/humanitaria/humanitaria07.pdf>
- Franco, L. (2003). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo*. ACNUR, Universidad Nacional de Lanús.
- Fuentes Torres, A. F. (s.f.). *El desplazamiento forzado en Colombia y su protección a la luz del Derecho Internacional Humanitario*. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/26010/1/ARTICULO%20DE%20INVESTIGACION%20EN%20PDF.pdf>

- García Villegas, M. (2016). *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina* (2da ed.). Editorial Debate. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – EPRI. Bogotá.
- Gómez Calderón, D. J. (2018). Redes de corrupción política: una revisión para el caso colombiano. *Análisis político*, 31(92), 180-201.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v31n92/0121-4705-anpol-31-92-00180.pdf>
- González Monguí, P. E. (2009). *Derechos económicos, sociales y culturales. Cátedra Gerardo Molina*. Universidad Libre. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf>
- Guarnizo, L. E. (2003). *La migración transnacional colombiana: Implicaciones teóricas y prácticas. Memorias. Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. Programa Colombia Nos Une/Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Bogotá.
- Hernández Cruz, A. (2015). *Eficacia constitucional y derechos humanos. Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos. Fascículo 17*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH México).  
[http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CPCDH17.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CPCDH17.pdf)
- Ibáñez Rivas, J. M. (2017). *Control de convencionalidad. Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia Nro. 1*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/CESIDH-Control-Convencionalidad.pdf>
- Ilich Uliánov, V. (1918). *Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado. Sesión del Comité Ejecutivo Central*.  
<http://grupgerminal.org/?q=system/files/LeninDeclaracionDerechoPuebloTrabajador1918.pdf>
- Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana. XVIII Asamblea. (1981). *Carta Africana Sobre Los Derechos Humanos Y De Los Pueblos (Carta de Banjul)*.  
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297>

- Lezana Fernández, M. A. (2017). ¿Por qué es importante una Constitución?. *Revista Conamed*, 22(1), 3-4. <https://www.medigraphic.com/pdfs/conamed/con-2017/con171a.pdf>
- Jiménez Ramírez, M. C. (2017). Estado de cosas inconstitucional en Colombia: una aproximación jurídica a un elemento decisonal. En M. C. Jiménez Ramírez y P. B. Arboleda Ramírez (eds.), *La garantía judicial de la Constitución* (pp. 155-204). Editorial Universidad de Caldas.
- Julio, E. (2003). *Las Ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución Colombiana de 1991*. Universidad Externado de Colombia.
- Kent, J. (2016). *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*. <https://freeditorial.com/es/books/comentarios-a-la-constitucion-de-los-estados-unidos-de-america>
- Lasalle, F. (1999). *¿Qué es una Constitución?*. Editorial Elaleph.com. [https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle\\_Ferdinand-Que\\_Es\\_Una\\_Constitucion.pdf](https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf)
- Ley 5 de 1992 (17 de junio). Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. *Diario Oficial* n.º 40.483.
- Ley 387 de 1997 (18 de julio). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>
- Ley 1448 de 2011 (10 de junio). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 48096.
- López, D. (2006). *El derecho de los jueces*. Legis.
- Kelsen, H. (2009). *Teoría pura del derecho* (4ª ed.). Ed. Eudeba.
- Mendoza Piñeros, A. M. (2012). El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Revista de economía institucional*, 14(26), 169-202. <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v14n26/v14n26a08.pdf>

- Molano, O. L. (2007). Identidad cultural un concepto que evoluciona. *Revista opera*, (7), 69-84.  
<https://www.redalyc.org/pdf/675/67500705.pdf>
- Montesquieu, C. L. (2005). *El Espíritu de las Leyes*. Editorial Gráficas Modernas.
- Montilla, J. (1999). La crítica a la protección de las minorías en Alemania. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, (106), 111-136.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27583.pdf>
- Montilla, J. (2002). *Minoría Política & Tribunal Administrativo*. Editorial Trotta.
- Moreno Acero, I. D., Diaz Santos, S. E. y Rojas García, A. del P. (2021). Desintegración y recomposición de la unidad familiar de las víctimas del conflicto armado en Colombia. *Entramado*, 17(1), 98-121.  
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/7149/6288>.
- Naciones Unidas. (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948*.  
[http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- Namihas, S. (2001). *Derecho Internacional de los Refugiados*.  
<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf>
- O'Donnell, D. (2012). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*. México
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1998). *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas*. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Ginebra.  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010). *Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas*. Oficina del Comisionado para los Derechos Humanos. New York y Ginebra.  
[https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary\\_Human\\_Trafficking\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf)

- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- Ortiz, D. y Kaminker, S. (2014). Suramérica y los refugiados colombianos. *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 22, 35-51.
- Paoli Bolio, F. J. (2016). Capítulo IV. Las primeras constituciones modernas. En *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*. Comité para la conmemoración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Biblioteca Internacional. México D. F. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4426/20.pdf>
- Personería de Villamaría. (s.f.). *Informes de Gestión (2015, 2016, 2017)*. Villamaría, Caldas.
- Pinto, M. (1997). El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En M. Abregú y C. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales* (pp. 163-172). Editores del Puerto.
- Poole, D. (2008). Bien común y derechos humanos. *Persona & Derecho*, 59, 97. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27927.pdf>
- Pulido, M. C. y Blanchard, M. (2004). *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus mecanismos de protección aplicados a la situación de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo*.
- Quintero Lyons, J. y Carvajal Martínez, J. (2009). Impacto del consultorio jurídico y desplazamiento: el uso alternativo del derecho. Modelo para atención a la población desplazada. *Revista de Derecho*, (31), 172-195.
- Quintero Lyons, J., Navarro Monterrosa, A. M. y Meza, M. I. (2011). La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 3(1), 69-80. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4767667.pdf>

- Representantes del Pueblo de Virginia. (1776). *Declaración de derechos de buen pueblo de Virginia*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>
- Roniger, L. (2012). Exilio, ciudadanía y teoría sociopolítica. En *Políticas del exilio. Orígenes y vigencia de un concepto* (pp. 197-208). EDUNTREF.
- Ross, A. (2008). El concepto de la validez y el conflicto entre el positivismo jurídico y el derecho natural. *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, 6(12), 199-220. [http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev\\_academia/revistas/12/el-concepto-de-la-validez-y-el-conflicto-entre-el-positivismo-juridico-y-el-derecho-natural.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/12/el-concepto-de-la-validez-y-el-conflicto-entre-el-positivismo-juridico-y-el-derecho-natural.pdf)
- Rousseau, J. J. (1996). *El Contrato Social*. Panamericana.
- Rubio, P. (1999). El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad. *Agenda Internacional*, 6(12), 137-148. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/viewFile/7217/7420>
- Saettone, M. (2004). El estado de derecho y los derechos económicos sociales y culturales de la persona humana. *Revista IIDH*, 40, 148. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08064-4.pdf>
- Saldarriaga Madrigal, A. (2009). Persona: Categoría fundamental y desafío práctico. *Estudios de Filosofía*, (39), 177-188. <http://www.scielo.org.co/pdf/ef/n39/n39a10.pdf>
- Sánchez M., L. A., Colorado, M., Díaz, P., Osorio, A., Riaño, P. y Villa, M. I. (2008). *Poniendo tierra de por medio: migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Corporación Región. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/corporacion-region/20170731054516/pdf\\_757.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/corporacion-region/20170731054516/pdf_757.pdf)
- Sánchez Sánchez, L. S. (2017). *La participación electoral y el clientelismo político. Estudio para Colombia 2010* (tesis de pregrado). Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/10125/0534334-E-2017-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Schiele Manzo, C. (2008). *La jurisprudencia como fuente del derecho: El papel de la jurisprudencia* (monografía de curso). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, Chile. <https://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/13-Schiele.pdf>

- Serra, D. (2006). Empirical determinants of corruption: a sensitivity analysis. *Public Choice*, 126(1-2), 225-256. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=560341](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=560341)
- Silva González, Y. N. (2017). *Igualdad, equidad, derecho y justicia en el régimen pensional colombiano*. Universidad Católica de Colombia (trabajo de grado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia.  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15915/1/IGUALDAD%2C%20EQUIDAD%2C%20DERECHO%20Y%20JUSTICIA%20EN%20EL%20R%20C%29GIMEN%20PENSIONAL%20COLOMBIANO.pdf>
- Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. *Revista Estudios Públicos*, (89).  
[https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1275931953.raimundo\\_soto.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1275931953.raimundo_soto.pdf)
- Suarez Iñiguez, E. (2005). La verdadera democracia. Las características indispensables. *Revista de estudios políticos*, (127), 161-177.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1255730.pdf>
- Suárez Morales, D. M. (2016). *Análisis socio-jurídico del estado social de derecho “un principio que contextualiza al estado colombiano* (trabajo de grado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia.  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/13709/4/An%C3%A1lisis%20socio%20jur%C3%ADdico%20del%20Estado%20Social%20de%20Derecho.pdf>
- Tamayo y Salmorán, R. (s f). *Estructura y función de la norma jurídica*.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/891/4.pdf>
- Trujillo González, E. y Zapata Castiblanco, J. C. (2018). *Efectos jurídicos del Estado de Cosas Inconstitucional en Colombia, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (1997 - 2017)* (tesis de especialización). Universidad La Gran Colombia, Bogotá, Colombia.  
[https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4723/Efectos\\_jur%C3%ADdicos\\_estado\\_colombia%281997-2017%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4723/Efectos_jur%C3%ADdicos_estado_colombia%281997-2017%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Unidad para las Víctimas. *Registro Único de Víctimas*. <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

- Unidad para las víctimas-Territorial-Eje cafetero- Departamento de Caldas- (21 de marzo de 2018). *Informe rendido en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional*.
- Uprimny, R. y Sánchez, L. M. (2017). Constitución del 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después. En M. C. Jiménez Ramírez y P. B. Arboleda Ramírez (eds.), *La garantía judicial de la Constitución* (pp. 25-54). Editorial Universidad de Caldas.
- Velasco Cano, N. (2016). Constitucionalismo y Estado Social de Derecho en Colombia. *Diálogos de saberes*, (45), 49-65.  
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1078/834>
- Velasco Gutiérrez, Y. (2013). La dignidad humana como valor, principio y derecho en la jurisprudencia constitucional colombiana. *Criterios*, 6(2), 81-130.  
<http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/download/2006/1747/>
- Viciano, R. y Martínez R. (2013). *La Constitución democrática, entre el neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo*.  
[https://www.academia.edu/9744793/La\\_Constituci%C3%B3n\\_democr%C3%A1tica\\_entre\\_el\\_neoconstitucionalismo\\_y\\_el\\_nuevo\\_constitucionalismo\\_en\\_El\\_Otro\\_Derecho\\_no\\_48\\_2014\\_p%C3%A1gs\\_63\\_84\\_Con\\_Roberto\\_Viciano\\_Pastor](https://www.academia.edu/9744793/La_Constituci%C3%B3n_democr%C3%A1tica_entre_el_neoconstitucionalismo_y_el_nuevo_constitucionalismo_en_El_Otro_Derecho_no_48_2014_p%C3%A1gs_63_84_Con_Roberto_Viciano_Pastor)