



Artículo Investigación presentado para optar al título de Abogado, Universidad de San Buenaventura Medellín, Facultad de Derecho, Derecho, Medellín, 2016. Asesor: Federico Londoño Mesa, Magíster (MSc) en Derecho Procesal.

Cita APA:	Calderón Restrepo & Flórez Cordón & Sánchez Rendón, 2016
Referencia APA:	Calderón Restrepo, A., Flórez Cordón, M. y Sánchez Rendón, N. (2016). <i>La eficacia de la acción penal frente al desplazamiento forzado intraurbano en Medellín (Artículo como trabajo de grado)</i> . Universidad de San Buenaventura Medellín, Facultad de Derecho.

La eficacia de la acción penal frente al desplazamiento forzado intraurbano en Medellín

Alejandro Calderón Restrepo: alejandro.calderon9826@correo.policia.gov.co

María del Carmen Flórez Cordón: mafloco@hotmail.com

Néstor Sánchez Rendón: nesor003@live.com Nombres y Apellidos, ✉

Resumen

En este artículo se aborda la discusión que se da en torno a la eficacia de la acción penal frente al delito de desplazamiento forzado y concretamente frente al desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín. Se elabora una descripción general de las características de este fenómeno en Colombia y, adicionalmente, exponiendo las herramientas con las que en materia penal cuenta el Estado para contrarrestar este delito; así como las obligaciones de las autoridades de la persecución penal frente al mismo.

Por último, se discute en torno a la eficacia de la acción penal y en general por la eficacia del sistema penal para solucionar el problema del desplazamiento forzado.

Palabras clave: desplazamiento forzado, desplazamiento intraurbano, conflicto, territorio, eficacia, acción, penal, víctimas, bandas criminales.

Abstract

This article involves the discussion about the effectiveness of the penal action against the crime of forced displacement and specifically the intra-urban displacement in Medellin city. It is elaborated a general description of the characteristics of this phenomenon in Colombia and furthermore, exhibiting the criminal justice tools of the State to counter this crime as the obligations of the authorities of criminal prosecution against it.

Finally, it discuss around the effectiveness of criminal action and in general about the effectiveness of the criminal system to solve the problem of forced displacement.

Keywords: forced displacement, intra-urban displacement, conflict, territory, effectiveness, action, penal, victims, criminal bands.

Introducción

Para hacer un recuento de la magnitud del desplazamiento forzado en el país es necesario mencionar previamente la relativa incertidumbre que existe alrededor del verdadero número de migrantes forzados en Colombia, ya que sólo hay un sub registro de casos, en el entendido que no todos los desplazados han sido ingresados en las bases de datos del Estado, sino que además abordar cifras construidas ya sea por organismos estatales, ONG'S o incluso organismos multilaterales de carácter internacional no deja de ser algo incierto pues la construcción estadística de un fenómeno como el desplazamiento forzado no es de fácil advertencia en un territorio tan extenso como lo es Colombia.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su informe mundial de desplazados y refugiados del año 2014, ubica el número de desplazados internos de Colombia en 6.044.151 personas para finales de este año, siendo el segundo país a nivel mundial con el mayor número de desplazados internos, superado por Siria que cuenta con 7.632.500 migrantes forzados. A nivel local la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas encargada de elaborar el Registro Único de Víctimas, creado a su vez por la Ley 1448 de 2011 informa de 6.716.401 personas desplazadas a 1 de marzo de 2016 y desde 1985, dentro de esta cifra y para este mismo periodo, los departamentos que presentan un mayor número de víctimas de desplazamiento forzado en Colombia son Antioquia (1.001.349), Bolívar (435.907), Caquetá (242.808), Cauca (226.624), Cesar (269.825), Chocó (303.810), Córdoba (219.307), Magdalena (348.280), Nariño (286.515), Tolima (225.860) y Valle del Cauca (234.104).

Estas cifras nacionales sobre desplazamiento forzado esconden algunas particularidades del fenómeno mencionado de cara a su manifestación en la modalidad intraurbana, una modalidad silenciosa del delito en la cual los habitantes de un municipio deben desplazarse para resguardar su vida e integridad personal, pero al hacerlo no se dirigen a otro lugar, sino que permanecen dentro de los mismos límites territoriales.

Hablando sobre el desplazamiento forzado en general, Jaimes Villamizar (2014) afirma que éste consiste en situaciones en las que un individuo o grupo de individuos son obligados a huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, por diferentes motivos, dentro de las fronteras de su propio Estado.

Las características del desplazado forzado de acuerdo con el autor, están centradas en la coacción como la causa o el origen del desplazamiento de individuos o grupos de personas y en el hecho de que este desplazamiento se da dentro de las fronteras del propio Estado. El legislador colombiano a través del Artículo 1 de la Ley 387 de 1997

Definió al desplazado como toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas.

Tanto la definición del autor, como la caracterización que hace el legislador contemplan una tipología al desplazamiento forzado intraurbano como una forma de desplazamiento, o por lo menos, tal ha sido la interpretación de la Corte Constitucional a partir de la Sentencia T-268 de 2003.

En esta modalidad intraurbana del delito, hay una coacción sobre un individuo o grupo de individuos que obliga a que éstos deban trasladarse por fuera de su lugar de vivienda, con la particularidad de que el desplazamiento tiene como origen y destino el mismo municipio o localidad; habiendo sido Medellín, uno de los centros urbanos en los que el conflicto armado se ha manifestado con más fuerza generando que la ciudad sea uno de los mayores receptores de desplazados a nivel nacional pero además permitiendo que las comunas y barrios de la ciudad sean un foco de desplazamiento individual y masivo.

Entre 1985 y 2015, de acuerdo al Registro Único de Víctimas¹ se produjeron en Medellín 104.401 casos de desplazamiento forzado, situaciones que tal como lo señala Atehortúa Arredondo (2009) pueden ser consecuencia de la guerra o ser una estrategia de guerra en sí misma. El desplazamiento intraurbano como consecuencia de la guerra se da en aquellos casos en que el conflicto armado hace presencia en las ciudades y ante la inminencia de daños o atentados contra la vida de las personas éstas deciden abandonar los lugares que habitan; en esta modalidad los grupos armados no buscan directamente el desplazamiento, pero si lo generan con sus actuaciones. Entre tanto, el desplazamiento forzado es una estrategia de guerra cuando un grupo armado busca consolidar el control territorial de una zona y para lograrlo se vale de amenazas y atentados contra la vida e integridad de las personas para que abandonen el territorio, es decir, buscan el desplazamiento directamente para consolidar una hegemonía militar (Atehortúa Arredondo, 2009).

Si bien las causas de la ineficacia del Estado colombiano no son objeto de estudio en la presente investigación, es innegable que éste ha sido incapaz de garantizar la seguridad de una gran parte de la población que ha tenido la obligación de desplazarse dentro del país e incluso dentro de las mismas ciudades que habitan para poder conservar su vida. El resultado no puede ser más preocupante: de acuerdo al informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2015) 6.044.151 personas se encuentran desplazadas por la violencia en Colombia; por otra parte, la cantidad de desplazados intraurbanos no se conoce pues sólo se cuenta con cifras parciales de cada ciudad y no se tiene un panorama general de la situación.

Frente al desplazamiento forzado el Estado colombiano ha regulado una serie de normas penales que castigan con pena privativa de la libertad a las personas que intervienen o participan en este delito. Estas normas como se verá más adelante, son reforzadas por una serie de disposiciones provenientes del derecho internacional e incluso del derecho penal internacional como el Estatuto de Roma que incluye en su articulado disposiciones que buscan castigar la migración forzada de personas. Sin duda el derecho penal debe ser una herramienta para buscar

1 El Registro Único de Víctimas fue creado mediante la Ley 1448 de 2011 por medio de la cual se tomaron medidas legislativas para la atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno.

contrarrestar el desplazamiento forzado de personas con miras a neutralizar aquellas personas u organizaciones armadas que lo generan.

La presente investigación buscará en un primer lugar determinar cuál es la situación actual del desplazamiento forzado en Colombia y particularmente la situación del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín, para lo cual se presentarán estadísticas e informes de organismos internacionales, entidades estatales y organizaciones no gubernamentales, así como jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, se analizarán las diversas herramientas jurídico-penales con las que cuenta el Estado colombiano para contrarrestar el delito de desplazamiento forzado ya sea desde el derecho penal sustancial o desde las obligaciones que surgen para las autoridades de la persecución penal ante el conocimiento de la ocurrencia de este delito por vía de denuncia o por cualquier otro medio. Por último, se analizará la eficacia del Estado para contrarrestar el delito de desplazamiento forzado en Colombia y la modalidad concreta de desplazamiento forzado intraurbano.

El desplazamiento forzado intraurbano en Medellín

De acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2013) el desplazamiento forzado ha sido comprendido y abordado como un fenómeno principalmente rural, es decir, se tiene la idea de que el desplazamiento se presenta en sectores rurales en los que las víctimas son campesinos que deben abandonar su lugar de origen debido a presiones armadas que amenazan su vida e integridad personal. Sin embargo, en conjunto con este fenómeno de desplazamiento forzado de carácter rural en Colombia se ha venido presentando un fenómeno de desplazamiento intraurbano que es marcadamente silencioso y subregistrado (CODHES, 2013). En líneas generales puede afirmarse que el desplazamiento forzado intraurbano, consiste en la migración forzada de habitantes de la ciudad de un barrio a otro a causa de presiones de grupos armados ilegales que pretenden ejercer un control territorial y social.

Esta confrontación bélica por el territorio genera dos tipologías de desplazamiento forzado intraurbano de acuerdo con Atehortúa Arredondo (2009) quien caracteriza al desplazamiento forzado en Medellín bajo dos modalidades en las cuales éste se presenta en la ciudad: La primera modalidad es aquella en el cual el hecho del desplazamiento se presenta como una consecuencia de la guerra, esto es, cuando en un territorio en disputa o que se encuentra inmerso en una lógica cotidiana de violencia, se generan riesgos para cierto grupo de personas lo que obliga a buscar otro punto de la ciudad para vivir. En esta modalidad de desplazamiento la migración forzada se da como consecuencia de un entorno de violencia y los grupos armados no buscan el desplazamiento, sino que generan unas condiciones de riesgo para la vida de las personas lo que obliga a abandonar el hogar.

Una segunda modalidad de desplazamiento en Medellín de acuerdo con la autora, se explica a partir de la presencia de grupos armados ilegales dedicados al narcotráfico y la extorsión en la ciudad, que hacen de los barrios territorios de disputa para lograr el monopolio de las actividades lucrativas ilícitas; bajo esta modalidad de desplazamiento intraurbano la migración forzada no se genera por las consecuencias conexas de la guerra trasladada a los barrios sino que por el contrario son una estrategia de guerra en sí mismo: los grupos armados generan el desplazamiento como una forma de alejar a las personas que se consideran peligrosas, y de disuadir posibles militancias, cercanías o simpatías con grupos diferentes al que se quiere establecer.

De acuerdo al Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia (Vicepresidencia de la República de Colombia, 2014) Medellín con 68.168 personas desplazadas es por detrás de Turbo (94.216), el segundo municipio Antioqueño con una mayor cantidad de población desplazada entre los años 1990 y 2013; le siguen en orden descendente Apartadó (49.545), Urrao (31.039), Necoclí (30.296), Dabeiba (30.115), El Bagre (23.046) y San Pedro de Urabá (20.882); las anteriores cifras difieren con el Registro Único de Víctimas, ya que para este mismo periodo entre 1990 y 2013 se cuenta con un registro de 95.249 personas desplazadas en la ciudad.

Adicionalmente entre 1985 y 2015 se presentaron 104.401 casos de desplazamiento forzado en Medellín, siendo 2011 y 2012 los años en que más prolíficamente se presentó este fenómeno con 13418 y 12056 personas desplazadas respectivamente.

Es importante resaltar que tanto las estadísticas proporcionadas por el Registro Único de Víctimas como por el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia (2014) hacen referencia a desplazados mas no necesariamente a desplazamientos intraurbanos ya que los “migrantes forzados” pueden tener como lugar de destino municipios externos a Medellín excluyéndose de la categoría de desplazados intraurbanos.

La Personería de Medellín ha sido la entidad que con mayor rigurosidad ha registrado el desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad durante los últimos años. En su Informe de Derechos Humanos para el año 2015 (Personería de Medellín, 2015) da cuenta de 46.670 personas desplazadas entre los años 2007 y 2015; para este último año las comunas con un número mayor de víctimas de desplazamiento forzado fueron la Comuna 13 (San Javier) con 911 personas, la 1 (Popular) con 602 personas, la 7 (Robledo) con 530 personas, la 5 (Castilla) con 539 personas, la 8 (Villa Hermosa) con 493 personas y la 3 (Manrique) con 417 personas.

Adicionalmente la Personería de Medellín (2015) registró entre los años 2012 a 2015 once casos de desplazamiento forzado intraurbano masivos, es decir, aquellos que comprenden diez grupos familiares o más, o cincuenta personas o más; durante el año 2012 se presentaron los desplazamientos del Cerro Pan de Azúcar (49 personas), Prado Centro (37 personas), Campo Valdés (37 personas), María Cano - Carambolas (54 personas), Nuevos Conquistadores (29 personas), Esfuerzos de Paz (355 personas) y La Sierra (25 personas); para el año 2013 se registraron los desplazamientos del corregimiento de San Cristóbal con un caso de 294 personas y otro de 73 personas y un desplazamiento masivo en el barrio Nuevos Conquistadores (49 personas); por último durante el año 2014 las personas desalojadas del Bazar los Puentes (852) declararon ante la Personería de Medellín por el desalojo de sus lugares de trabajo, sin embargo la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV) denegó su inclusión como

víctimas en el Registro Único de Víctimas. Para el año 2015 no se presentaron declaraciones por desplazamientos forzados masivos.

De acuerdo con la Personería de Medellín (2015), el principal generador de desplazamiento forzado intraurbano es el grupo armado existente en cada barrio, ya que se presentan disputas territoriales entre actores armados ilegales que pretenden ofertar una supuesta seguridad en la zona y advirtiendo a la población que quien no se adhiera tendrá que salir de su vivienda:

Asimismo, en la ciudad de Medellín quienes se ven obligados a salir desplazados forzadamente de sus viviendas o lugares de trabajo lo hacen a causa del miedo, la violencia generalizada, las amenazas directas e indirectas, la vinculación o el intento de vinculación de niños, niñas y adolescentes e incluso de adultos, con actividades relacionadas con los actores armados ilegales, delitos contra la integridad y la libertad sexual de las mujeres, las agresiones físicas, los homicidios, entre otras formas de violencia social ejercida por los diferentes grupos armados ilegales que despliegan control territorial y social en la ciudad; de allí que el principal generador de DFI sea el grupo armado del barrio. (Personería de Medellín, 2015, p.213)

Estos grupos armados no solamente ejercen violencia sobre los ciudadanos que habitan los barrios, sino que además ostentan un poder de solucionar las diferencias entre vecinos e incluso entre parejas, constituyéndose en una fuente de poder en algunas zonas de la ciudad. El informe de la Personería de Medellín (2015, p. 78) señala además como la desmovilización paramilitar en Medellín fue fallida aún a pesar de las desmovilizaciones paramilitares masivas como la de los Bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada que contaron con ochocientos sesenta y ocho (868) y dos mil treinta y tres (2033) integrantes desmovilizados respectivamente, sumado a la entrega de cuatrocientos noventa y siete (497) armas en el primer caso y mil ciento veinte (1.120) en el segundo. Con el proceso de desmovilización se evidenció que los desmovilizados al retornar a sus lugares de origen distribuidos en el Valle de Aburrá prosiguieron con su actuar dentro de organizaciones armadas.

Es posible afirmar entonces que lo que hoy se persigue bajo la denominación Bandas Criminales, principales causantes del desplazamiento forzado intraurbano en Colombia según CODHES (2015, p. 15), son los herederos del fallido proceso de desmovilización paramilitar. En esta misma línea se ubica el Instituto Popular de Capacitación en el informe “Desplazamiento intraurbano en Medellín: cíclico e invisible” (IPC, 2013) al afirmar que:

Las agresiones de desplazamiento forzado intraurbano suelen focalizarse en zonas donde hay fuerte presencia de organizaciones armadas ilegales, que se disputan o tratan de conservar el control del territorio. De ahí que los casos se atribuyan generalmente a agrupaciones del mismo sector y a bandas criminales o grupos pos desmovilización conformados por ex paramilitares, como se advierte en los informes de la Personería. Las causas de los desplazamientos son variadas, destacándose las amenazas, los intentos de reclutamiento forzado, las agresiones físicas y los intentos de homicidio. Los éxodos pueden darse de forma masiva o de manera gota a gota, pero cualquiera que sea la modalidad, estas agresiones dan cuenta del nivel de control social que ejercen los grupos ilegales y del temor que generan entre la comunidad. (p. 8)

En el nivel nacional, el segundo informe “Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas. Vol. II” (CODHES, 2015) identifica 24 casos de desplazamiento forzado masivo intraurbano durante el año 2012, siendo 22 de estos casos atribuibles a los grupos armados pos-desmovilización y los dos restantes a las FARC y a la Fuerza Pública.

El desplazamiento forzado en las normas penales colombianas

Sin duda la herramienta penal no es la mejor alternativa a la hora de ofrecer soluciones a la problemática que implica el desplazamiento forzado al ser, inicialmente, un mecanismo de reacción de la sociedad frente a conductas consolidadas que requieren ser sancionadas. Sin embargo, es

claro que el sistema penal debe actuar en aquellos casos en que actores armados generan el desplazamiento de personas toda vez que con este hecho se afectan valores fundamentales que el Estado debe garantizar en todo momento.

Al abordar las disposiciones de la Ley 599 de 2000 por medio de la cual se expidió el Código Penal colombiano, es posible advertir que el delito de desplazamiento forzado ha sido una de las prioridades para el legislador penal colombiano, al menos en cuanto a la producción de normas se refiere; no solamente mediante la expedición de dicha norma se tipificó el desplazamiento forzado como delito autónomo, sino que posteriormente se realizaron modificaciones y adiciones a lo ya regulado.

Las normas estipuladas en el Código Penal contenido en la Ley 599 de 2000 son las siguientes:

El Artículo 159 dispone que con ocasión y en desarrollo del conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzadamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a trescientos sesenta meses (360) y otras sanciones económicas y que afectan los derechos políticos.

De esta norma penal debe resaltarse que su finalidad radica en la protección, tutela y custodia de bienes y derechos protegidos por el derecho internacional humanitario, de allí su ubicación en el capítulo de similar denominación en el estatuto penal sustantivo, de donde la protección y exigencia del estado es mayor en cuanto a la necesidad de intervención en caso de lesión o puesta en peligro de bienes y derechos de especial protección, ya que busca proteger bienes jurídicos afectados ante situaciones de guerra y conflicto armado.

El Artículo 180 por su parte regula el desplazamiento forzado ajeno a situaciones de conflicto armado, disponiendo que quien, de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses de prisión (12) años y otras sanciones económicas y que afectan los derechos políticos del infractor.

Según el mismo artículo, se excluyen de esta concepción de desplazamiento forzado aquellas acciones desarrolladas por la fuerza pública destinadas a mover la población cuando tenga por objeto la guarda de su seguridad o en desarrollo de operaciones militares.

El Artículo 181 estipula que la pena prevista en el Artículo 180 se aumentará hasta en una tercera parte cuando el agente tuviere la condición de servidor público; cuando se cometa en persona discapacitada o en menor de dieciocho (18) años o mayor de sesenta (60) o mujer embarazada; cuando se cometa por razón de sus calidades contra periodistas, comunicadores sociales, defensores de los derechos humanos, candidatos o aspirantes a cargos de elección popular, dirigentes cívicos, comunitarios, étnicos, sindicales, políticos o religiosos, contra quienes hayan sido testigos o víctimas de hechos punibles o faltas disciplinarias; cuando se cometa utilizando bienes del Estado y por último cuando se sometiere a la víctima a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

De otro lado, y de acuerdo con el Artículo 83 del Código Penal a partir de la modificación del mismo por parte del Artículo 16 de la Ley 1309 de 2009, para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra no habrá término de prescripción de la acción penal en una directa consecuencia de la incorporación de los principios establecidos en el Estatuto de Roma.

Dispone el Artículo 340 que “quienes se concierten con el fin de cometer el delito de desplazamiento forzado tendrán una pena de ocho (8) a dieciocho (18) años de prisión, además de sanciones de contenido pecuniario.”

El delito de prevaricato por acción, regulado en el Artículo 413, posee una circunstancia de agravación punitiva contenida en el Artículo 315, disponiendo que:

Para los servidores públicos que profieran resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, se aumentará la pena hasta en una tercera parte, cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos.

La omisión de denuncia de los delitos de genocidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, homicidio, secuestro, secuestro extorsivo, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, testaferrato y lavado de activos implica una pena de entre tres (3) y ocho (8) años según el Artículo 441.

Quien tenga conocimiento de la comisión de la conducta punible de desplazamiento forzado y sin concierto previo, ayude a eludir la acción de la autoridad o a entorpecer la investigación correspondiente, incurrirá en prisión de entre dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses según el Artículo 446.

De acuerdo con los artículos 448 y 449:

En los casos en que un servidor público encargado de la vigilancia, custodia o

conducción de un detenido o condenado que procure o facilite su fuga, en los casos en que la condena o investigación sea por los delitos de genocidio, homicidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito y lavado de activos incurrirá en una pena de tres (3) a seis (6) años aumentada en una tercera parte.

Es claro entonces que la legislación colombiana, lejos de carecer de regulaciones penales que persigan la punición del delito de desplazamiento forzado, posee una serie de normas que permiten a las autoridades de la persecución penal investigar y juzgar estas acciones (Maitre-Muhl, 2013).

Ahora, si bien no se pretende simplificar un fenómeno que posee toda una serie de complejidades, si se quiere resaltar aquí la posibilidad con que cuenta el Estado colombiano para perseguir este delito, ya que hay una vasta estructura penal que castiga no sólo el desplazamiento forzado como delito autónomo sino, además, una serie de condiciones de agravación para los sujetos que cometan este ilícito penal.

Adicionalmente el desplazamiento forzado es uno de los delitos que contempla el Estatuto de Roma (Pastor, 2009), creador de la Corte Penal Internacional incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 742 de 2002 y que entró en vigencia en el país el 1 de noviembre de 2002, excepto los crímenes de guerra que fueron objeto de una salvedad por parte del gobierno de Andrés Pastrana por un periodo de siete años con el fin de adelantar las negociaciones que en ese momento se realizaban con la guerrilla de las FARC.

El artículo 7 de esta norma internacional estipuló que se entenderá por deportación o traslado forzoso de la población “el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos

autorizados por el derecho internacional”; así mismo el artículo 8 dispuso que la Corte Penal Internacional tendrá competencia en situaciones de crímenes de guerra lo cual comprende actos orientados a ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto. Frente a este “crimen de guerra”, la Corte Penal Internacional puede imponer una pena de hasta 30 años o reclusión perpetua cuando lo justifique la extrema gravedad del crimen y en conjunto con la detención intramural una multa o el decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente del crimen cometido.

Por último y si bien no se trata de una norma penal, es importante mencionar el papel de la Ley 387 de 1997 mediante la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

A grandes rasgos puede afirmarse que esta disposición normativa establece un marco general de atención a la población desplazada, entendiendo en su artículo primero, como desplazado a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión del conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada; violaciones masivas de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Esta Ley establece una serie de órganos para tratar el problema del desplazamiento forzado en el país y además políticas públicas de asistencia al desplazado que incluyen el retorno a su lugar de origen.

El papel de la Corte Constitucional frente al desplazamiento forzado

El papel de la Corte Constitucional frente al desplazamiento forzado ha sido transformador en la medida en que ha proferido sentencias que han modificado la interpretación y el tratamiento

del desplazamiento forzado en Colombia. En materia de desplazamiento forzado intraurbano la Corte Constitucional ha jugado un papel fundamental al afirmar que no solamente debe considerarse desplazado a aquella persona o grupo de personas que abandonen su localidad o municipio, sino que pueden incluirse bajo esta categoría a aquellos sujetos que son obligados a dejar su hogar y permanezcan en el mismo barrio o municipio (Corte Constitucional, T-268 de 2003).

El desplazamiento forzado intraurbano fue reconocido estatalmente a partir de la Sentencia T-268 de 2003. Los hechos que dieron origen a este fallo tienen su génesis en el Barrio El Salado, correspondiente al sector de San Javier en la Comuna XIII de Medellín; En esta zona comenzó a hacer presencia el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en el año 2001, entrando a disputar el territorio a los Comandos Armados del Pueblo (CAP) quienes ejercían un control territorial desde que se comenzó a configurar el asentamiento poblacional cerca de seis años antes de los hechos de acuerdo con Atehortua Arredondo (2009).

Los días 29 y 30 de junio de 2002 miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) iniciaron un incendio en la parte alta del barrio, amenazando a los habitantes para que abandonaran la zona y además asesinaron a uno de ellos; producto de estas acciones 65 familias y alrededor de 400 personas se vieron forzadas a abandonar sus casas (Corte Constitucional, T-268 de 2003).

En este caso la Red de Solidaridad Social de Antioquia se negó a inscribir a las personas en el Registro Único de Desplazados, lo cual constituye un requisito para poder otorgar las ayudas estatales contempladas en la Ley 387 de 1997; esta situación hizo que 65 personas cabeza de hogar interpusieran acción de tutela pues el Estado no les estaba reconociendo su condición de desplazados atendiendo a que no habían salido de la ciudad e incluso no habían salido del barrio pues se habían ubicado en una escuela ubicada en el mismo sector y de acuerdo a las autoridades estatales estas personas no podían encuadrarse dentro de lo que el artículo 1 de la ley concebía como desplazados al no haber abandonado su localidad.

La Corte Constitucional al entrar a resolver el caso consideró que la condición de desplazado se caracteriza por la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación, afirmando entonces que en ningún momento podría entenderse como desplazado exclusivamente aquellas personas que hubieran abandonado su municipio de residencia. El alto tribunal resuelve ordenar la inscripción de la población del barrio El Salado, en el Registro Único de Desplazados, reconociendo su condición de desplazados para que de esta forma el Estado comenzara a otorgarle las prestaciones que esta situación de emergencia requiere. Si bien no se trató del primer caso de desplazamiento forzado intraurbano en Medellín y en Colombia, si fue la primera situación que tuvo una relevancia judicial y permitió la visibilización de un fenómeno que venía siendo silencioso.

La primera decisión que tomó la Corte Constitucional frente a hechos de desplazamiento forzado fue la Sentencia T-227 de 1997. Los hechos que dieron origen al pronunciamiento tuvieron origen en Pelaya, Cesar, en donde 143 personas fueron despojadas de sus tierras y obligadas a abandonarlas dirigiéndose a Cundinamarca. Ante la llegada de los desplazados algunos alcaldes y la gobernadora del departamento comenzaron a generar impedimentos para la atención de la comunidad desplazada por lo cual el grupo interpuso una acción de tutela colectiva solicitando la protección de los derechos a la libertad de tránsito y fijación de residencia dentro del territorio nacional, a la igualdad, al buen nombre, a la honra, a la presunción de inocencia y al debido proceso.

Luego de que los procesos en primera y en segunda instancia fueran resueltos en contra de los demandantes la Corte Constitucional en una sentencia más pedagógica que de alcances amplios, ordenó a los alcaldes y a la misma gobernadora del departamento permitir la libre circulación y asentamiento de la población desplazada en el territorio bajo su administración política y conminó a los mismos funcionarios a evitar declaraciones desafortunadas en el futuro (Corte Constitucional, T-227 de 1997)

Una sentencia de gran trascendencia es la T-025 de 2004 expedida por la Corte Constitucional en la cual se agruparon 109 expedientes de acciones de tutela para ser analizados en conjunto. Su importancia radica en la aceptación expresa del Estado por parte de la Corte Constitucional de que éste carece de la capacidad e infraestructura suficiente para lograr que el desplazamiento forzado se revierta en lo inmediato. La sentencia se propuso resolver tres problemas jurídicos: la procedencia de la acción de tutela para examinar las acciones y omisiones de autoridades públicas frente a la problemática del desplazamiento forzado; el alcance de la política pública de atención a la población víctima de desplazamiento forzado; y las reglas de procedibilidad de la tutela para casos en que la violación de los derechos fundamentales es consecuencia de la implementación de la política pública. Sin embargo, la decisión más trascendental que asumió la Corte fue la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, el cual se configura cuando se presenta una repetida violación de los derechos fundamentales de muchas personas y cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.

La Corte se fundó en las siguientes condiciones para declarar el estado de cosas inconstitucional frente a los desplazados en el país:

- En primer lugar, la gravedad de la situación que afronta el país en cuanto a la magnitud del desplazamiento forzado fue reconocida por el legislador al expedir la Ley 387 de 1997.
- En un segundo aspecto destaca la Corte Constitucional la magnitud del incremento de las acciones de tutela en los casos de desplazamiento forzado cuando las personas víctimas de este delito interponen dicho recurso para acceder a las ayudas que han sido reguladas por la legislación nacional.
- En un tercer punto, se destaca como el proceso bajo análisis muestra unas condiciones estructurales de problemas de atención a la población desplazada, situaciones que provienen

de la totalidad del territorio nacional y que manifiestan además problemas administrativos y de apropiación de recursos.

- En cuarto lugar, la omisión en la garantía efectiva de los derechos de la población desplazada no corresponde a un sólo organismo del Estado, ya que por el contrario son varias autoridades administrativas quienes han incurrido en una deficiente atención a la población desplazada que se encuentra en una manifiesta situación de vulnerabilidad.
- Por último, se tiene que hay una falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios y recursos para su cumplimiento efectivo.

Todas estas condiciones llevaron a la Corte Constitucional a la necesidad de declarar el estado de cosas inconstitucional, que a su vez condujo a la necesidad de tomar medidas concretas frente al grupo de 109 expedientes agrupados para decisión, pero además se impusieron obligaciones y recomendaciones a algunas autoridades del Estado para en adelante mejorar el tratamiento y atención a la población en situación de desplazamiento.

Vargas Hernández (2003) resalta la importancia del papel del estado de cosas inconstitucional en la jurisprudencia colombiana, señalando como esta técnica ha estado encaminada a garantizar la dimensión objetiva de los derechos inherentes al ser humano, rompiendo además con los efectos inter partes que por regla general tienen las sentencias de tutela en el ordenamiento jurídico, para entrar el juez constitucional a emitir ordenes que van más allá de los sujetos procesales al ordenar a las autoridades públicas el emprendimiento de ciertas medidas para contrarrestar los efectos que han llevado a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional.

En líneas generales las posturas doctrinales que analizan el estado de cosas inconstitucional (Quintero Lyons, J. et al., 2011) miran con buenos ojos las acciones emprendidas por el juez

constitucional colombiano mediante esta declaratoria; quizá es una medida importante en el sentido en que con ello se imponen cargas y obligaciones para que las autoridades públicas solucionen problemas estructurales dentro del Estado. Sin embargo, a la par de reconocer la voluntad del juez constitucional para dar una solución a problemas que están lejos de ser contingentes, no debe dejar de señalarse la manifiesta incapacidad del Estado para garantizar los derechos básicos (vivienda, educación, salud, seguridad, igualdad, dignidad, alimentación, entre otros) de más de seis millones y medio de personas.

El Estado no solamente es incapaz de brindar la seguridad suficiente para lograr que las personas puedan permanecer en sus hogares, sino que además carece de la infraestructura necesaria para brindarles una adecuada atención a estas personas que deben desplazarse con ocasión del conflicto armado o situaciones de violencia generalizada. Y uno de los aspectos más preocupantes es que el Estado mismo, carece de la capacidad de respuesta mediante el sistema penal, resultándole imposible emprender acciones efectivas que permitan el juzgamiento penal de los casos de desplazamiento. En efecto el derecho penal en su doble función de prevención general y especial, carece de toda efectividad para hacer que los sujetos que generan el desplazamiento cesen en su accionar criminal o que las personas que perciban que el desplazamiento es un delito castigado por las autoridades, no se motiven a generarlo al ver la condena de otros por este delito.

La persecución penal del delito de desplazamiento forzado por parte de la Fiscalía General de la Nación: de la ausencia del desplazamiento forzado intraurbano como prioridad en la ciudad de Medellín.

Si bien en Colombia se cuenta con el dato, incierto y siempre variable, de la cantidad de desplazados y de la cantidad de desplazados que ha generado la ciudad de Medellín, especialmente a partir del trabajo de construcción de cifras concretado en el Registro Único de Víctimas, no puede afirmarse lo mismo sobre las cifras de denuncias y condenas penales por el delito de desplazamiento forzado. En un primer lugar no se tiene un registro centralizado de la cantidad de procesos y condenas llevados a cabo por el delito de desplazamiento forzado; esta información está

parcialmente expuesta en informes de gestión de la Fiscalía General de la Nación; en segundo lugar, el delito de desplazamiento forzado cuenta con un alto grado de impunidad pues hay una incapacidad institucional para judicializar estos hechos y si se quiere una falta de voluntad para llegar hasta sus directos autores.

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015, p. 319) no es posible advertir una estrategia estatal frente a la impunidad del delito de desaparición forzada en Colombia, aún a pesar de verificar que se han logrado algunas condenas e incluso que para el año 2014 se encontraban activas 14.612 investigaciones. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre los años 2010 y 2013 se profirieron cuarenta y siete sentencias por el delito de desplazamiento forzado, correspondiendo la mitad a los desplazamientos masivos de Riosucio en 1996 y Operación Génesis en 1997 ambos en el Departamento del Chocó, emitiéndose quince sentencias en contra de miembros del Frente 57 de las FARC. Adicionalmente a los procesos de la justicia ordinaria, se han proferido veinte sentencias condenatorias en el marco de la Ley de Justicia y Paz en contra de miembros de las AUC.

Por su parte la Fiscalía General de la Nación (2014), en su Informe de Rendición de Cuentas 2013-2014 da cuenta de la actividad de investigación y acusación por el delito de desplazamiento forzado para este periodo, informando que en julio de 2013 se formularon 16 solicitudes de imputación por el delito de desplazamiento forzado a miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia por haber cometido 3381 hechos que generaron 30.075 víctimas de desplazamiento forzado. Adicionalmente, en este documento se refleja como la entidad creó mediante la Directiva No. 001 del 4 de octubre de 2012, un sistema de priorización de situaciones y casos orientado a seleccionar los casos de mayor relevancia para enfocarse en su investigación. En septiembre de 2013 se aprobó por parte del Comité de Priorización de Situaciones y Casos el plan de acción respecto de los siguientes sucesos:

- Desplazamiento forzado masivo de la población civil afrodescendiente de los corregimientos de Togoramá, Pichimá, Charambirá y Venado ocurrido entre el 5 y el 7 de enero de 2013.

- Desplazamiento masivo en la región de la Ciénaga de Martinica.
- Desplazamientos de los municipios de Jiguamiandó y Curvaradó, ocurridos entre 1996 y 1997 y 1999 a 2005 respectivamente.
- Desplazamientos de los campesinos de Córdoba por parte de miembros de la Fundación Paz para Córdoba.

En el año 2015, la Fiscalía General de la Nación (2015) emitió el informe de gestión 2014-2015 en el cual se informa sobre la actividad investigativa y de acusación para el delito de desplazamiento forzado, principalmente en casos que han sido definidos como prioritarios:

En febrero y mayo de 2014 fue resuelta la situación jurídica de 10 personas sindicadas del desplazamiento forzado de 105 núcleos familiares en la zona del Urabá antioqueño, de éstos, tres sindicados se acogieron a la terminación anticipada del proceso por los delitos imputados, mientras que los siete restantes fueron acusados en febrero del 2015.

Así mismo, en febrero de 2015 fueron vinculadas cinco miembros del Ejército Nacional y cuatro integrantes de las Autodefensas Campesinas de Córdoba por el desplazamiento forzado de miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

La Fiscalía estableció para este periodo un eje temático de priorización en desplazamiento forzado, enfocándose en el desplazamiento del Urabá chocoano, antioqueño y cordobés logrando la vinculación de diecinueve personas, siendo en gran mayoría funcionarios públicos que facilitaron el despojo de tierras. En marzo de 2015 se profirió resolución de acusación contra estas personas en procesos que para ese entonces se encontraban en curso.

25 personas fueron condenadas por concierto para delinquir con fines de desplazamiento y desplazamiento forzado, asimismo se vincularon mediante indagatoria 63 personas y se llamaron

con el mismo fin a 32 empresarios palmeros, ganaderos, bananeros, notarios, abogados y servidores públicos de Incoder, Finagro y de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, ex comandantes paramilitares y guerrilleros entre ellos Elda Neyis Mosquera García, alias “Karina”; Fredy Rendón Herrera, alias “El Alemán”; Hever Veloza García, alias “HH”; Diego Fernando Murillo Bejarano, alias “Don Berna” y Bairon Alfredo Jiménez Castañeda, alias “Gordo Lindo”, y se adelantan juicios contra 25 personas ante diferentes jueces de la República.

La Dirección de Fiscalía Nacional Especializada en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario adelantó 228 actuaciones bajo la Ley 600 de 2000 y 19 actuaciones bajo la Ley 906 de 2004, en el marco de investigaciones y procesos por desplazamiento forzado, aunque esta información no está discriminada por tipo de actuación, ya que esta puede incluir preclusiones, fallos inhibitorios y suspensión de investigación.

Esta misma Dirección cuenta con el registro de 1512 personas víctimas de desplazamiento forzado en investigaciones bajo la Ley 600 de 2000 y 43 personas víctimas del mismo delito bajo la Ley 906 de 2004.

En un macro proceso surtido en contra de Salvatore Mancuso, le fueron imputados 405 casos de desplazamiento forzado que implicaron a 6845 víctimas; igualmente en un proceso acumulado en contra de Iván Roberto Duque le fueron imputados 159 hechos de desplazamiento forzado que implicaron a 469 víctimas.

El 29 de mayo de 2014 se impulsó la condena del paramilitar Ramón Isaza Arango, quien fue juzgado y efectivamente condenado por una diversidad de delitos, entre ellos el de desplazamiento forzado.

Una cuestión que resalta de los informes de gestión de la Fiscalía General de la Nación para los periodos 2012-2013 y 2014-2015 es que ninguno de los casos definidos como prioritarios corresponde a situaciones de desplazamiento forzado intraurbano; por el contrario, se trata de desplazamientos masivos rurales. Aún a pesar de la presencia de actores armados en ciudades como Buenaventura o Medellín que han generado una serie de desplazamientos masivos en este mismo periodo, la Fiscalía General de la Nación no ha incluido esta modalidad de desplazamiento como una de sus prioridades.

En líneas generales analizando la actividad de investigación y acusación de la Fiscalía y el número de personas condenadas de acuerdo a lo afirmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se puede afirmar que el Estado efectivamente ha estado desarrollando estrategias para lograr la condena de los responsables del delito de desplazamiento forzado; sin embargo, no puede afirmarse que estas estrategias tengan la capacidad de abarcar todo el fenómeno ya que de lo antes descrito es evidente que no se abarcan los casos de la totalidad de las 6.716.401 personas desplazadas actualmente en Colombia.

Una explicación que hace la Comisión Nacional de Memoria Histórica (2015) de esta situación es que al expedir la Ley 387 de 1997 se encaminaron las estrategias estatales para resolver el problema del desplazamiento forzado en una serie de políticas sociales y de ayuda económica para quienes fueran víctimas de este delito, sin embargo, no se generaron estrategias paralelas en el ámbito penal para investigar y juzgar a los responsables; de hecho en el marco de la declaración que las personas deben efectuar para ser incluidas en el Registro Único de Población Desplazada se mencionan regularmente los hechos que dieron origen al desplazamiento, insumo que en todo caso siempre pudo ser tenido en cuenta para iniciar las investigaciones por este delito; en este punto puede afirmarse que más que una deficiencia de los organismos de investigación y acusación penal para lograr la condena de los responsables, se trata de fallas más estructurales dentro del funcionamiento del Estado, que van desde la falta de garantía de seguridad en algunas zonas hasta la deficiencia de estrategias del sector político para impulsar normas y fortalecer instituciones que puedan contrarrestar efectivamente esta situación.

De “el ejercicio de la acción penal en casos de desplazamiento forzado”.

De acuerdo al Artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002, corresponde a la Fiscalía General de la Nación:

Adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías.

Esta disposición constitucional reproducida sin mayores modificaciones en el Artículo 66 del Código Procesal Penal contenido en la Ley 906 de 2004 introduce algunas características de la acción penal en Colombia: en primer lugar, se tiene que es una obligación de la Fiscalía General de la Nación, iniciar las investigaciones y promover la acción penal ante situaciones que indiquen la posible ocurrencia de un delito.

En el sistema colombiano con la implementación del principio de oportunidad se le dio un margen de discrecionalidad a la función de la Fiscalía General de la Nación, ya que se le permitió suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal en algunos casos determinados por la ley, que en este caso fueron regulados taxativamente en el artículo 324 de la Ley 906 de 2004. En los demás casos en que no es posible aplicar el principio de oportunidad, ya que el supuesto no se encuentra dentro de las causales establecidas por el legislador, la Fiscalía tiene la obligación de ejercer la acción penal pública en todos los casos en que tenga conocimiento de la ocurrencia de

un delito. Esta obligatoriedad del ejercicio de la acción penal también ha sido interpretado como una manifestación del principio de legalidad de la acción penal, entendiendo que, bajo éste, en todos aquellos casos en que llegue a la Fiscalía el conocimiento de la ocurrencia de un delito esta entidad debe adelantar la correspondiente investigación y en caso de hallar mérito, levantar una acusación como manifestación de la pretensión penal estatal.

El hecho de que la persecución penal pertenezca exclusivamente al Estado por imperio del interés público en la realización del derecho penal," ha derivado en que la promoción de la acción penal constituya un imperativo para el encargado de esta tarea (el ministerio público). En palabras de Schmidt, de los preceptos del derecho penal material nace no sólo una pretensión penal pública, sino que. a la par de ésta, surge el "**deber absoluto de las autoridades estatales de realizar la persecución y el castigo de los culpables**".

Este deber del ministerio público de promover la acción penal ante la comisión de un delito, y que implica, a su vez, la prohibición de suspenderla una vez iniciada, es conocido como principio de legalidad, el cual excluye toda discrecionalidad por parte de los órganos encargados de la persecución penal; estos órganos deben, entonces, cumplir a rajatabla con el deber impuesto en procura de una decisión judicial que solucione el caso planteado. En nuestro ordenamiento jurídico, este principio se infiere directamente del art. 71, CP, que dispone el inicio de oficio de todas las acciones penales. (Guariglia, 1993, p. 87).

En esta medida, es claro que en el sistema procesal penal colombiano, salvo los casos en que se pueda aplicar el principio de oportunidad, la Fiscalía General de la Nación tiene la obligación de adelantar la investigación y en caso de que halle mérito, acusar por los hechos que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o cualquier otro medio.

Es pertinente resaltar además que ninguna de las causales en que se permite aplicar el principio de oportunidad en Colombia aplica para el desplazamiento forzado y que en todos los

casos en que la Fiscalía General de la Nación tenga conocimiento de hechos constitutivos de este tipo penal tiene la obligación constitucional de investigar y acusar por estos hechos.

Adicionalmente, el desplazamiento forzado no es de aquellos delitos en que se requiere agotar la conciliación como requisito de procedibilidad ni tampoco es un delito en el que se pueda finalizar el proceso por medio de una mediación. Es claro entonces que para los casos de desplazamiento forzado y dentro de ellos el desplazamiento forzado intraurbano la Fiscalía General de la Nación tiene el deber irrestricto de investigar y acusar.

No pueda excusarse el Estado colombiano a través de la Fiscalía General de la Nación en que ante la ausencia de denuncias es difícil construir investigaciones ya que por otras vías el Estado ha tenido conocimiento de los hechos constitutivos de desplazamiento forzado, como lo es la construcción del Registro Único de Víctimas; además, el delito de desplazamiento forzado no requiere denuncia previa por lo cual el ejercicio de la acción penal es obligatorio en todos los casos que lleguen a conocimiento de los funcionarios de la investigación y juzgamiento.

Si bien es comprensible que la Fiscalía General de la Nación seleccione los casos que impliquen una mayor repercusión nacional e internacional de entre la gama amplia de delitos contra la humanidad que se cometen en Colombia, tal como lo viene haciendo desde la expedición de la Directiva No. 001 del 4 de octubre de 2012 que creó el Comité de Priorización de Situaciones y Casos, no se puede aceptar que el ente investigador y acusador, encargado de la promoción de la acción penal, renuncie tácita o expresamente a definir responsabilidades penales por hechos que son de su entera obligación investigar y acusar.

Es claro además que en Colombia se cuenta con herramientas desde el sistema penal para contrarrestar el desplazamiento forzado: de una parte, la Ley 599 de 2000 impone penas para las personas que generen o de alguna forma favorezcan este delito; adicionalmente el Estatuto de la Corte Penal Internacional tipifica este delito dentro de los Crímenes de Guerra, siendo una

obligación para el Estado perseguir este tipo de actos. Con todo y ello al analizar las cifras de desplazados forzados en el país y contrarrestar esta información con las cifras que dan cuenta de las condenas e investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación se tiene que las actuaciones estatales en general son insuficientes para contrarrestar este fenómeno. Frente a este delito catalogado como una violación a los derechos humanos no se ha garantizado para las víctimas un acceso efectivo a la justicia.

En cuanto al desplazamiento forzado intraurbano hay ciertas particularidades que le dan un grado de complejidad distinto. Fue solamente hasta la Sentencia T-268 de 2003 expedida por la Corte Constitucional, que el Estado a través de cualquiera de sus instituciones le da un reconocimiento formal a esta modalidad de desplazamiento, por lo cual las políticas públicas y entre ellas las políticas criminales no pudieron ser implementadas teniendo en cuenta este fenómeno que al menos en Medellín ya se venía presentando con anterioridad para la época del fallo.

Por otra parte, La Fiscalía General de la Nación, no tiene dentro de sus prioridades esta modalidad de desplazamiento forzado ya que, a pesar de los masivos desplazamientos urbanos en ciudades como Medellín o Buenaventura, no hay hasta el momento un sólo caso de desplazamiento forzado intraurbano declarado como prioritario por la entidad.

Adicionalmente se cuenta con un número muy bajo de denuncias por este delito (CODHES, 2013) es decir, que las personas que son víctimas de desplazamiento forzado no acuden a las autoridades penales para buscar la condena de los responsables; esta situación puede ser explicada de acuerdo al Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) en el temor que genera a los ciudadanos el denunciar y ser revictimizados y en cierto sentido, se explica en la falta de esperanza de las personas que por esta vía se resuelva este conflicto.

Ahora, aún a pesar de que se cuenta con un bajo índice de denuncias lo cierto es que el artículo 66 de la Ley 906 de 2004, dispone que el Estado por intermedio de la Fiscalía General de la Nación es titular de la acción penal **y está obligado** a adelantar la investigación de los hechos que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o cualquier otro medio.

La única barrera con que cuenta la Fiscalía General de la Nación para ejercer la acción penal se da ante la ocurrencia de delitos que requieren querrela como paso previo para poder iniciar el trámite procedimental; sin embargo el delito de desplazamiento forzado no pertenece a este grupo y de hecho no puede pertenecer a él, debido a que es una de aquellas acciones catalogadas como delitos contra la humanidad, revistiendo por ello una mayor gravedad y no pudiendo tener obstáculos en su judicialización.

Debido a lo anterior, se hace énfasis en que antes que requerir una denuncia ciudadana para investigar y juzgar a los responsables del delito de desplazamiento forzado, al Estado y concretamente a la Fiscalía General de la Nación le basta con conocer por otros medios de la ocurrencia del desplazamiento forzado para iniciar la investigación y en la medida de lo posible acusar a quien se considere responsable por ello. No se puede entonces afirmar que las responsabilidades penales no se han definido ante la falta de denuncias ciudadanas pues es claro que se tiene conocimiento expreso y reconocido de más de seis millones de personas víctimas del delito de desplazamiento forzado.

De los casos de migración forzada que conoce el Estado colombiano, tiene éste la obligación inmediata de iniciar la investigación penal y sanción de los responsables; sin embargo, debe surgir en este punto una pregunta obligada ¿tiene el sistema penal la capacidad de contrarrestar este fenómeno?, teniendo que ante la abismal cantidad de personas desplazadas en el país no puede delegarse la solución al fenómeno del desplazamiento forzado únicamente en las autoridades penales.

De otro lado, no puede tampoco afirmarse que la Fiscalía General de la Nación como encargada del ejercicio de la acción penal, sea la responsable de esta situación, ya que pues ningún sistema penal tiene la capacidad de tramitar más de seis millones de expedientes; y es que la solución del desplazamiento forzado se encuentra necesariamente por fuera del sistema penal en una gran medida, toda vez que si bien el Estado no puede renunciar a lograr condenas por estos hechos, debe de forma enfática emprender estrategias extrapenales para contrarrestar este éxodo masivo de personas en Colombia.

En cuanto a la última modalidad de desplazamiento forzado que es el desplazamiento forzado intraurbano se tienen grandes dificultades para contrarrestarlo: de una parte el registro de desplazados por estos hechos lo hacen autoridades públicas encaminadas a la atención humanitaria y de otra parte las personas no son dadas a suministrar información por los temores que genera denunciar estos hechos, especialmente en aquellos casos en que sus familias continúan viviendo en los barrios de los que son obligados a salir (CODHES, 2013) y si bien la Fiscalía no depende de una denuncia para atribuirse la competencia de investigar y eventualmente ejercer la acción penal por estos hechos, si es necesario que las personas que son víctimas suministren información que permita adelantar adecuadamente las indagaciones que a su vez permitan definir a las personas responsables.

Es claro entonces que para contrarrestar el desplazamiento forzado, en las magnitudes antes expuestas es indispensable acudir a estrategias penales mediante la investigación y condena de los responsables, pero es quizá más importante generar otros espacios de solución, mediante la pacificación del territorio y garantizando la seguridad para todos los habitantes, el control de ciertas actividades de registro de predios y el control de la expansión de ciertas actividades económicas que han fomentado el desplazamiento con fines de despojo. Esperar que el sistema penal solucione esta crisis humana es esperar demasiado, pues ningún sistema penal en el mundo tiene la capacidad de dar una solución a situaciones de tal magnitud.

Conclusiones

Si bien la Fiscalía General de la Nación tiene la obligación de ejercer la acción penal en aquellos casos en que tenga conocimiento de la ocurrencia de desplazamiento forzado, no sucede así en la práctica ya que el ente investigador debe expresamente seleccionar los casos en los cuales se adelantará una investigación, pues ante la magnitud de violaciones y afectaciones que terminan por encuadrarse en el tipo penal de desplazamiento forzado, se genera una imposibilidad institucional para responder mediante la herramienta penal en todos los casos.

El sistema penal carece de las posibilidades y características técnicas para investigar y juzgar a los perpetradores del delito de desplazamiento forzado. En vista de que hasta el año 2014, de acuerdo con el informe de ACNUR, se cuenta en Colombia con un total de 6.044.151 personas desplazadas resulta prácticamente imposible que el sistema absorba y procese tal magnitud de casos ya que esto implicaría adelantar investigaciones y juicios que investigue cada uno de estos casos, lo cual resulta evidentemente imposible hasta para el más eficiente de los Estados.

La solución al fenómeno del desplazamiento forzado se encuentra lejos del sistema penal. No quiere decir lo anterior que el Estado no tiene la obligación de investigar y juzgar a los responsables de este delito, sino que resulta bastante difícil que esta labor pueda desarrollarse con eficacia dada la magnitud del fenómeno. En virtud de ello, el Estado debe buscar solucionar este problema por otros caminos alternativos, como lo son el acudir a la justicia transicional tanto en materia de juzgamiento penal como en materia de restitución de tierras. También debe resaltarse la importancia de reconstruir verdades históricas que permitan a las generaciones futuras evitar que este tipo de delito se siga presentando y eventualmente se revierta paulatinamente.

El Estado a través de la Corte Constitucional, mediante el decreto del estado de cosas inconstitucional ha aceptado su manifiesta imposibilidad e ineptitud si se quiere, para solucionar el grave problema del desplazamiento forzado; esta es una problemática que se manifiesta en varios

niveles: en un primer lugar las instituciones colombianas han sido incapaces de impedir y revertir el fenómeno mediante la garantía de la seguridad en la totalidad del territorio ya que el desplazamiento es un hecho que se ha venido dando de forma ininterrumpida desde hace más de medio siglo; adicionalmente el Estado a través de sus políticas públicas tampoco ha garantizado el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos desplazados al ser incapaz de restituirlos a su lugar de origen y de asegurarles derechos fundamentales básicos como la vivienda, la educación, la alimentación y los derechos de los menores de edad que son prevalentes en el orden interno.

Asumiendo como cierto el hecho de que en el territorio colombiano se dé una situación de soberanías en disputa (Uribe de Hincapié, 1998) es imprescindible que el Estado colombiano ejerza actos soberanos en los territorios en que esta soberanía es disputada mediante la prestación de seguridad que permita a los ciudadanos desplazados retornar a los sitios de los cuales fueron expulsados por estas fuerzas. Debe resaltarse que los actos de soberanía estatal no deben centrarse exclusivamente en la seguridad militar y policial que permita el retorno de los ciudadanos a sus tierras, sino que además debe acompañarse conjuntamente con estrategias de fortalecimiento de condiciones de bienestar como buena educación, sistemas de salud y un afianzamiento de los poderes públicos locales.

Tal como lo resalta el Informe de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Memoria Histórica (2015), una dificultad para la judicialización de los responsables por el delito de desplazamiento forzado fue su tardía tipificación como delito autónomo. Mientras que la Ley 387 de 1997 regulo aquellos asuntos relacionados con la ayuda humanitaria a la población desplazada, sólo fue hasta la expedición de la Ley 599 de 2000 que se incluyó como delito el desplazamiento forzado de personas, esta tardía incorporación al Código Penal, implicó de alguna forma que los hechos presentados hasta la fecha no tuvieran la atención requerida.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2015). *Mundo en guerra. Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2014*. Extraído de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072>
- Atehortua Arredondo, C.I. (2009). *Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín 2000-2004* 8 (16), 99-114
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Banco de la República
- Colombia. Congreso de la República. (1997). *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*. Bogotá: Diario Oficial
- Colombia. Congreso de la República. (2000). *Ley 599 de 2000: Por la cual se expide el Código Penal*. Bogotá: Diario Oficial
- Colombia. Congreso de la República. (2000). *Ley 600 de 2000: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*. [Derogado]. Bogotá: Diario Oficial
- Colombia. Congreso de la República. (2002). *Ley 742 de 2002: Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998)*. Bogotá: Diario Oficial
- Colombia. Congreso de la República. (2004). *Ley 906 de 2004: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*. Bogotá: Diario Oficial
- Colombia. Congreso de la República. (2005). *Ley 975 de 2005: Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. Bogotá: Diario Oficial

Colombia. Congreso de la República. (2006). *Código de Procedimiento Penal*. Bogotá: Legis

Colombia. Congreso de la República. (2009). *Ley 1309 de 2009: Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000 relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los miembros de una organización sindical legalmente reconocida*. Bogotá: Diario Oficial.

Colombia. Congreso de la República. (2011). *Ley 1448 de 2011: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial

Colombia. Corte Constitucional, Sala de Casación Civil. (1997). *Sentencia T-227 de 1997, [MP. Alejandro Martínez Caballero]*. Bogotá: Autor

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2014, [MP. Manuel José Cepeda Espinoza]. Bogotá: Autor

Colombia. Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 2003, [MP. Marco Gerardo Monroy Cabra]. Bogotá: Autor

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2013). *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*, Bogotá: Autor

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2015). *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas Vol. II. Una aproximación desde los casos de Bogotá, Cúcuta y Quibdó*. Bogotá: Autor

Fiscalía General de la Nación. (2014). *Informe de gestión*. Extraído de www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-Fiscalia-2013-2014-web_final.pdf

Fiscalía General de la Nación. (2015). *Informe de gestión*. Extraído de www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/212419-Gesti%C3%B3n-2014-2015-final-11.pdf

García Jaramillo, L. (2011). *Aproximación a la discusión sobre políticas públicas y justicia*

constitucional: a propósito del estado de cosas inconstitucional. Revista Estudios de Derecho 68(77-112)

Guariglia, F. (2003): Facultades discrecionales del ministerio público e investigación preparatoria: el principio de oportunidad, Maier, J. B. *El Ministerio Público en el proceso penal* (pp. 83-98). Argentina: Ad-Hoc.

Instituto Popular de Capacitación. (2013). *Desplazamiento intraurbano en Medellín: cíclico e invisible*. Medellín: Autor

Jaimes Villamizar, J.P. (2014). El desplazamiento forzado en Colombia. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48, 257-275

Maitre-Muhl, F.F. (2013). *Persecución penal del delito de desplazamiento forzado en Colombia. Informe final de observación del proceso 2011-01799*. Bogotá: Ecosueño

Pastor, D. (2009). *Encrucijadas del derecho penal internacional del derecho internacional de los derechos humanos*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez

Personería de Medellín. (2015). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín 2015*. Medellín: Autor

Quintero Lyons, J; Navarro Monterrosa, A.M & Meza, M.I. (2011). La figura del estado de cosas inconstitucional como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D´ Filippo* 3, 69-80

Uribe de Hincapié, M.T. (1998). Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. *Estudios Políticos* 13, 11-37

Uribe de Hincapié, M.T. (2000). Notas para la conceptualización del desplazamiento forzado en Colombia. *Estudios Políticos* 17, 47-70

Vargas Hernández, C.I. (2003). La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado "Estado de cosas inconstitucional". *Estudios Constitucionales, Santiago de Chile* 1, 203-228, Extraído de: <http://www.redalyc.org/pdf/820/82010111.pdf>