

Análisis del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional desde la perspectiva de género*

DIANA FERNANDA BERMEO MANTILLA**

Resumen

El propósito de este trabajo es realizar un seguimiento y análisis a los avances del Auto 092 del 2008, proferido por la Corte Constitucional, de acuerdo al estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004, en el cual se plantean avances importantes en materia de protección de los derechos de las mujeres, desde un enfoque diferencial de género en nuestro país.

De igual forma el auto hace alusión al conflicto armado interno y al desplazamiento forzado en las mujeres. Es así como la Corte Constitucional fundamenta su pronunciamiento en estándares internacionales y nacionales de protección de las mujeres y en estudios presentados por

* Artículo recibido mayo 18 de 2011 / Aceptado junio 10 de 2011.

** Abogada Universidad de la Amazonia, Florencia, Caquetá. Este artículo es producto de un proyecto de investigación presentado en el Diplomado de Justicia y Género ofrecido por la Universidad Nacional de Colombia y la Secretaría para la Mujer del Municipio de Medellín, marzo - julio de 2011.

organismos internacionales respecto a este tema, ya que señala que dicha condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres víctimas del desplazamiento forzado no solo debe ser abordada mediante políticas de atención, sino desde la obligación que tiene el Estado colombiano en comprender la complejidad de estos delitos, y a partir de allí, crear políticas de prevención, con perspectiva de género. De esta manera, la Corte ordenó implementar en el marco de la política pública de atención integral a la población desplazada, trece programas que respondan de manera efectiva y diferencial a los riesgos que enfrentan las mujeres en el marco del conflicto armado, y a las facetas de género del desplazamiento forzado, subrayando la gravedad de las situaciones de violencia sexual derivadas del conflicto armado, haciendo un llamado de atención sobre la invisibilidad de esta práctica delictiva generalizada.

Palabras clave: cosas inconstitucionales, enfoque diferencial de género, conflicto armado interno, desplazamiento forzado.

Abstract

The purpose of this work is to monitor and analyze the progress of the edict 092, 2008, issued by the Constitutional Court, according to state declared unconstitutional decision T-025, 2004, which raises important advances in protecting the rights of women, from a gender gap in our country.

Likewise, the edict refers to the internal armed conflict and forced displacement in women. The Constitutional Court based its ruling on international standards and national protection of women and studies presented by international organizations on this issue since the case indicates that the condition of vulnerability in women who are victims of forced displacement not only should be addressed through policy attention, but from the obligation of the Colombian State to understand the complexity of these crimes, and from this create policies to prevent gender-sensitive. Thus the Court ordered implementation within the public policy of comprehensive care for the displaced population, thirteen programs that respond effectively and differential risks faced by women in the context of armed conflict, gender aspects of forced displacement, underlining the

gravity of the situations of sexual violence in the armed conflict, and calling attention to the invisibility of this widespread criminal practice.

Key words: unconstitutional, gender differential approach, internal armed conflict, forced displacement.

Introducción

El desplazamiento forzado es una situación que afecta a todo el país en general, pero en especial a las mujeres, niños y niñas, que son las principales víctimas de este flagelo. Es por esto y a raíz de la constante violación a los derechos de esta población, que la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, visibiliza los efectos diferenciados y desproporcionados, como la desigualdad y vulneración de derechos fundamentales, falta de garantías, desprotección y el difícil acceso a la justicia, que el desplazamiento forzado tiene en las mujeres, en razón de la histórica discriminación de la que han sido víctimas. Por esta última razón, la Corte Constitucional reconoce la especial vulnerabilidad de las mujeres desplazadas víctimas de la violencia, y la violencia grave y sistemática ejercida contra sus derechos fundamentales, así como la ausencia de un enfoque diferencial de género, sensible a sus necesidades específicas.

Este flagelo es una de las consecuencias del conflicto armado interno que ha generado la sistemática violación de los derechos de muchas colombianas,¹ constituyéndose en una tragedia humanitaria y una infracción al Derecho Internacional Humanitario, ya que ,como lo demuestran las estadísticas, 80% de las personas desplazadas son mujeres, niñas y niños.² De acuerdo con la Defensoría del Pueblo,³ el conflicto armado

1 Según CODHES, alrededor de 3.832.527 personas han sido desplazadas en los últimos 20 años (1 de enero de 1985 a 30 de junio de 2007). CODHES. Boletín de prensa de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Disponible en: www.codhes.org/info/Boletin/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf.

2 Profamilia y Fundación Ford. (2008) Aproximación a la salud Sexual y Reproductiva de las mujeres Desplazadas de Colombia. Bogotá.

3 Defensoría del Pueblo. (2008). Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres víctimas del desplazamiento forzado

provee un desafortunado escenario de afectaciones específicas sobre la vida, la libertad, la seguridad y, en general, sobre el goce y ejercicio pleno de los derechos, que ahondan la estructural discriminación y exclusión históricamente experimentada por las mujeres.

Antecedentes Constitucionales del Auto 092 de 2008 desde un enfoque diferencial de género

Antes del Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional insistió en varias ocasiones en la necesidad de incorporar el *enfoque diferencial*⁴ en la política de atención integral de la población desplazada. Es así como en sentencia T-602 de 2003 establece que “la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual”.⁵ En la sentencia T-721 de 2003, la Corte se pronuncia sobre la incorporación de la perspectiva de género para “dar respuesta a las recomendaciones de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer – Radhika Coomaraswamy – y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relativas a la protección y asistencia integral de las mujeres desplazadas y a la garantía de acceso de las mujeres amenazadas por la violencia a medidas especiales para proteger su integridad física y mental”.⁶

con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual.

- 4 Es un método de análisis que toma en cuenta las diversidades e inequidades existentes en la realidad, con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos de la población. Emplea un análisis de la realidad que pretende hacer visibles las diferentes formas de discriminación contra aquellas poblaciones consideradas diferentes.
- 5 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004. MP Jaime Araújo, citado en ACNUR (2007). Balance de la Política Pública para la atención Integral del desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004 abril 2007. Bogotá, p. 237.
- 6 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-721 de 2003, MP Alvaro Tafur. Citado en ACNUR, *Op. cit.*

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declara el *estado de cosas inconstitucional*, en relación con el desplazamiento forzado. En ella, la Corte señala que la ausencia del enfoque diferencial es una de las grandes falencias de la Ley 387 de 1997, las cuales se pudieron constatar por el gobierno nacional y fueron abordadas en los principios rectores del Decreto 250 de 2005, “por el cual se expide el Plan Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia”. No obstante y según ACNUR,⁷ la forma como dicho decreto enuncia el enfoque de género no logra explicar dicha categoría, ni da cuenta de las condiciones estructurales del sistema social que da forma a las vulnerabilidades que generan condiciones de desigualdad para las mujeres en situación de desplazamiento.⁸

En el año 2004, la Corte Constitucional bajo el expediente T-653010, acumuló 108 expedientes que correspondían a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1.150 núcleos familiares pertenecientes a población desplazada, compuestos por madres cabeza de familia, personas de tercera edad, niños y niñas y población indígena. En este momento la Corte evidenció la grave situación expuesta por las personas accionantes y de igual forma las no accionantes, pero que por el solo hecho de su condición de desplazados padecían las consecuencias del flagelo.

Hasta hace poco tiempo era notoria la inexistencia de políticas que facilitaran el acceso a la oferta institucional para la población desplazada en general, como es el acceso a la Atención Humanitaria de Emergencia, subsidios de vivienda, proyectos productivos, atención médica y protec-

7 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-721 de 2003, MP Alvaro Tafur. Citado en ACNUR, Op. cit., p. 250

8 La incorporación del enfoque diferencial con perspectiva de género en la política de atención a la población víctima del desplazamiento forzado, debe visibilizar las relaciones de poder entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida social y contemplar las desigualdades generadas o exacerbadas por el conflicto armado. Para tal efecto, tal y como lo afirma Donny Meertens (Reflexiones éticas, metodológicas y conceptuales sobre la investigación en desplazamiento y género. En Martha Nubia Bello (ed.) *Investigación y desplazamiento forzado*, Bogotá, Colciencias, REDIF. 2006, pág. 13, se hace necesario incorporar la esfera de la vida privada como parte integral e incluso central del análisis de las dinámicas de la guerra y el desplazamiento.

ción de tierras. Tampoco se tenían en cuenta las reales necesidades de los grupos desplazados en situación de mayor vulnerabilidad, tales como las mujeres, niños, niñas y grupos étnicos. Igualmente, faltaban programas que respondieran a las necesidades específicas de esta población y era perceptible la insensibilidad de los sistemas de registro en la identificación de las necesidades de estos sectores, que fueron constatados por la Corte Constitucional en las valoraciones jurídicas y fácticas, que son las que motivan el Auto 092 de 2008. Se concluyó entonces que lo realizado hasta el momento no respondía de manera efectiva a la implementación de un enfoque diferencial de género que garantizara la igualdad real. De igual forma, para el momento en que fue proferida la sentencia se organizaban las personas en situación de desplazamiento y, las organizaciones de mujeres continuaban avanzando en los procesos de incidencia política, de exigibilidad y especialmente en procesos directos con las mujeres en situación de desplazamiento forzado, los efectos del conflicto armado en sus vidas, las consecuencias del desplazamiento, su impacto diferencial y, sobre todo su reconocimiento como sujetos de derechos.⁹

Análisis del auto 092 de 200

Con la expedición de este Auto, la Corte Constitucional, visibilizó, caracterizó y categorizó los efectos del desplazamiento forzado y del conflicto armado interno sobre los derechos de las mujeres. Al respecto, aludió "al impacto desproporcionado en términos cuantitativos y cualitativos del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado: y el presupuesto jurídico, al carácter de sujetos de protección constitucional reforzada que tienen las mujeres desplazadas por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario".¹⁰

9 Corporación Casa de la Mujer, Seminario Virtual Caja de Herramientas, Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional para las mujeres en situación de desplazamiento.

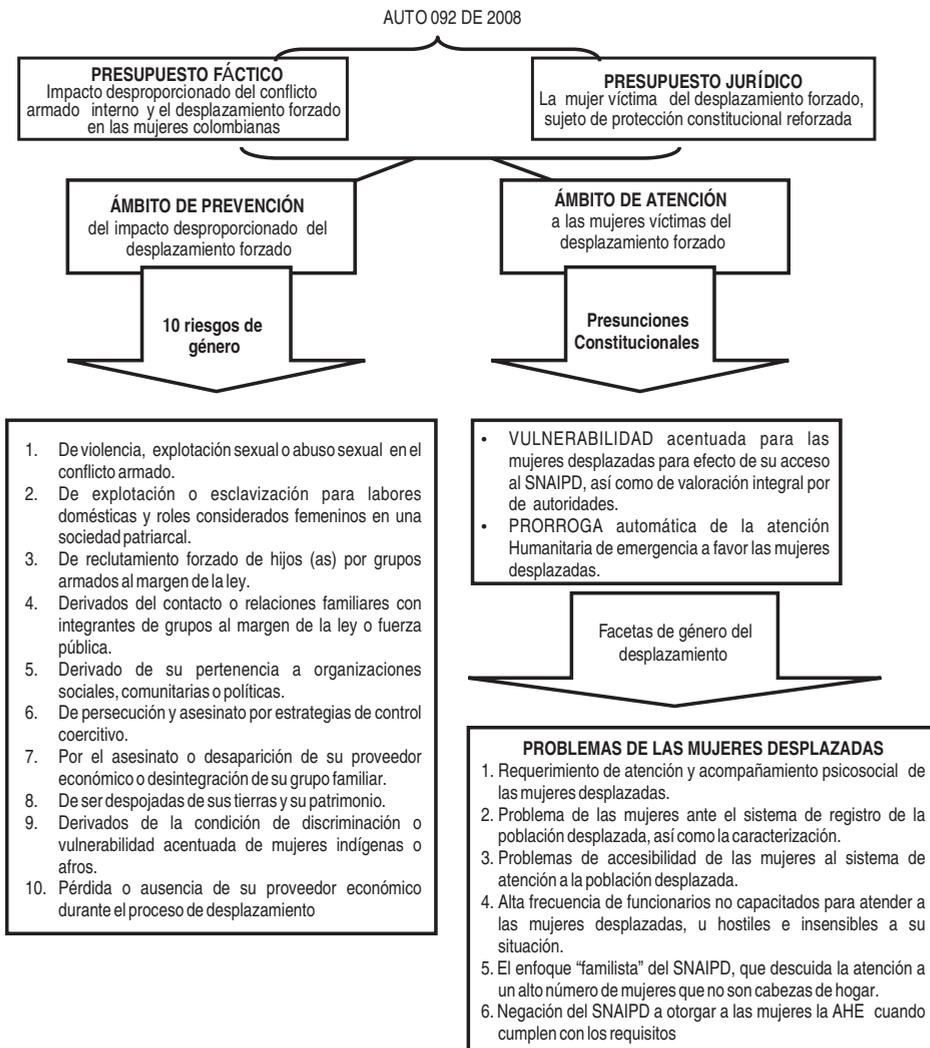
10 Corte Constitucional de Colombia, auto 092 de 2008. MP Manuel José Cepeda.

Según lo manifestado por la Corte Constitucional, la invisibilidad del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado sobre las mujeres, especialmente en el nivel oficial, se traduce en la inexistencia de una política pública específica que responda, de manera efectiva, al impacto diferencial agudizado del conflicto y a las distintas facetas de género del desplazamiento interno. También se refleja en la ausencia de indicadores para categorizar y medir los distintos tipos de violencia que deben enfrentar las mujeres en el marco del conflicto. La corte argumenta que

[...] el Estado colombiano está en la obligación constitucional e internacional de resolver de forma ágil, decidida, acelerada y efectiva las numerosas fallas y vacíos en la respuesta oficial a la situación de las mujeres frente al desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, reconociendo y respondiendo al impacto diferencial y desproporcionado que éste surte sobre el ejercicio de los derechos fundamentales más básicos, así como las posibilidades diferentes que tiene para reconstruir sus proyectos de vida una vez se ha causado el desplazamiento.¹¹

Para hacer un poco más entendible el Auto 092 de 2008, se realizará una síntesis de lo proferido por la Corte Constitucional sobre el tema de desplazamiento forzado y su incidencia en las mujeres. De igual forma, se valorará la decisión tomada por la Corte Constitucional.

11 Corte Constitucional de Colombia. Auto 092 de 2008. MP Manuel José Cepeda.



PATRONES DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACION DE GÉNERO

7. La violencia y abuso sexual, incluida la prostitución y la esclavitud sexual o trata de personas.
8. La violencia intrafamiliar y comunitaria por motivos de género.
9. El desconocimiento y vulneración del derecho a la salud y de sus derechos sexuales y reproductivos.
10. La asunción del rol de jefatura del hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas.
11. Obstáculos en el acceso a la educación.
12. Obstáculos en la inserción al sistema económico y laboral
13. Explotación doméstica y laboral.
14. Obstáculos en el acceso a la propiedad de la tierra y protección del patrimonio.
15. Cuadros de discriminación social de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas.
16. Violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por labores de promoción social.
17. Discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos.
18. Desconocimiento de sus derechos, como víctimas del conflicto armado, a la justicia, reparación y la garantía.

MEDIDAS COMPREHENSIVAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO SEGÚN EL AUTO 092 DE 2008

1. Comunicado al Fiscal General de la Nación de 183 crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano.
2. Orden de creación de trece programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera que se contrarresten efectivamente los diez riesgos de género y las 18 facetas de género.
3. Adopción de órdenes individuales de protección concreta para 600 mujeres desplazadas.
4. Establecimiento de las dos presunciones constitucionales a favor de las mujeres desplazadas.

LOS 13 PROGRAMAS ORDENADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL AUTO 092 DE 2008

1. Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del conflicto armado.
2. Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas
3. Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas
4. Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada
5. Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas
6. Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
7. Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas
8. Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas
9. Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas
10. Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos
11. Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición
12. Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas
13. Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres desplazadas.

Instrumentos internacionales incluidos en el Auto 092

A través del Auto 092 la Corte Constitucional, después de la Sentencia T-025, mediante la cual la Corte Constitucional declaró el *estado de cosas inconstitucional* –pues era tal la magnitud de la violación de los derechos fundamentales–, de la población desplazada por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD. Con dicho sistema se pudo visibilizar un problema estructural de las instituciones del Estado encargadas de velar por la protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

La declaratoria del estado de *cosas inconstitucional*, evidenció y dejó al descubierto que el desplazamiento forzado se ha convertido en un problema social que afecta a millones de colombianos y colombianas, y de manera más aguda a los niños, niñas, mujeres y personas de la tercera edad. La sentencia T- 025 de 2004 busca que, a través, de dicha declaratoria la sentencia se convierta en un marco de actuación integral de política pública que realmente garantice la realización de los derechos de la población desplazada y que conduzca al Estado a promover un conjunto de acciones que realmente impacten los diversos núcleos de la problemática.

Para superar el estado de *cosas inconstitucional*, la Corte Constitucional ha impartido múltiples órdenes a las entidades a lo largo de seis años de vigencia del fallo y, ha vinculado a los organismos de control en el seguimiento de la sentencia, manteniendo su competencia para vigilar los requerimientos de la decisión; exigiendo al Estado al cumplimiento de sus obligaciones sin dilaciones.

Es así como en el Auto 092 de 2008 y otros emitidos durante estos años, la Corte Constitucional exige al Estado una política pública diferencial concreta para la población desplazada, desde el marco de los derechos humanos de las mujeres. De esta forma, llenó de un significado jurídico específico el enfoque diferencial llamado de “género”. Por tanto, este Auto 092 implica un hito en la historia jurídica colombiana respecto a los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, porque insta al gobierno a cumplir sus deberes constitucionales, respecto a esta población, los cuales son conculcados continuamente; desconociendo instru-

mentos internacionales obligatorios para Colombia como la CEDAW¹² (recogida en la Ley 51 de 1981, Ley 984 de 2005), la Convención interamericana Belém do Pará (recogida en la Ley 248 de 1995), el Estatuto de Roma¹³ de la Corte Penal (incorporada en la Ley 742 de 2002) y la incorporación de la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad sobre “Mujer, paz y seguridad”.¹⁴

Así por ejemplo, la Resolución 1325 tiene la finalidad de reconocer, desde un enfoque de género, el papel relevante de las mujeres en los acuerdos de negociación, en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la reconstrucción de las sociedades que han sufrido violencia. Asimismo, hace referencia especial a la necesidad de consolidar los datos acerca del efecto de la guerra sobre las mujeres, las niñas y los niños, haciendo mención de la escasa disponibilidad de información sobre el tema. En general, la Resolución reafirma la necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario y el marco de los derechos humanos que protejan los derechos de las mujeres y las niñas víctimas.

Implicaciones del Auto 092 de 2008 para las organizaciones de las mujeres

En éste, se identifican tres aspectos esenciales y fundamentales en cuanto al trabajo que han realizado las organizaciones de mujeres que se encuentran en situación de desplazamiento en Colombia.¹⁵

12 La adopción de las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

13 Define la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo obligatorio, la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual hacia las mujeres como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

14 Enfatiza la responsabilidad de los Estados a ofrecer una respuesta adecuada y oportuna a las necesidades especiales de las mujeres y niñas en situación de desplazamiento, la adopción de medidas que fortalezcan la participación de éstas en la solución de los conflictos y la paz, así como la creación de mecanismos adecuados para poner punto final a la impunidad y enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y otros tipos de violencia contra las mujeres y las niñas.

15 Sisma Mujer, Seminario Virtual Caja de Herramientas, marzo de 2008.

1. *El reconocimiento de las mujeres con derechos políticos, víctimas y sujetos de derechos*, ya que se trata de un fallo histórico que no ha tenido ninguno que se correlacione con él. Primordialmente las reconoce como sujetos de derechos con base en lo que desarrolla tanto su análisis como las medidas para atender a su situación. El pronunciamiento le recuerda al país que hay diferencias y desigualdades entre los varones y las mujeres, que la sociedad tolera y reproduce y que esta situación es inaceptable en un Estado Social de Derecho.
2. *El reconocimiento de prácticas de violencia sistemática contra las mujeres en el marco del conflicto armado*. La sistematicidad de las violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado ha sido denunciada permanentemente por las organizaciones de mujeres; sin embargo, por circunstancias de inseguridad, tanto para las organizaciones como para las víctimas, por la falta de reconocimiento hacia ellas como sujetos de derechos y por las altas exigencias en términos probatorios, ha sido muy complejo probar, en las instancias de justicia, dicha sistematicidad.
3. *La validación de la importancia de la democracia y los mecanismos de control y división del poder*. En un país como Colombia, donde se deslegitiman los espacios democráticos inclusivos con el argumento de la seguridad democrática, del patriotismo y la concentración excesiva del poder en manos de unos pocos, el fallo es un llamado para que las mujeres reconsideren la importancia de su participación social y política, su cualificación organizativa y la valoración de la democracia participativa como uno de los escenarios posibles para generar transformaciones esenciales en la toma de decisiones, así como de las graves implicaciones que tienen para ellas la inclusión de formas autoritarias de ejercicio del poder en una sociedad patriarcal que las oprime y las subordina, dominándolas en sus cuerpos y en sus vidas.

Auto 237 de 2008 y otros autos con enfoque diferencial

Luego de tres meses de plazo, pactado por la Corte Constitucional y en cumplimiento de lo ordenado por el Auto 092, Acción Social remitió a la Alta Corte un informe de avance del diseño de la Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento. Sin embargo, y una vez valorada la respuesta presentada por el Gobierno, la Corte se pronunció a través del Auto 237 de 2008, frente al vencimiento de términos y al incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008.

Con el objeto de ejercer el control constitucional, la Corte constata en el Auto 237 que las órdenes respecto de la creación de los programas no solo fueron incumplidas sino que “el Director de Acción Social ni siquiera dio oportunidad de iniciar el proceso participativo que se indicó expresamente en el Auto 092 de 2008 [...]. Éste era uno de los elementos mínimos obligatorios con los que habían de cumplir los programas”.¹⁶ En consecuencia, el Auto 237 de 2008 define el día 20 de noviembre del mismo año como plazo máximo para la entrega del documento con el diseño de los programas solicitados por la Corte, el cual debe, por un lado, cumplir con cada uno de los elementos mínimos necesarios y dar cuenta, además, de la adopción de los lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las Mujeres Colombianas,¹⁷ documento construido por las organizaciones de mujeres desplazadas y mujeres defensoras de derechos humanos, en atención a lo ordenado por la Corte en Auto 092 de 2008. Adicionalmente, la Corte desestima las razones de

16 Corte Constitucional de Colombia Auto 237 de 2008.

17 Las organizaciones que elaboraron el documento entregado a la Corte Constitucional fueron: Afrodes, Coordinación Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento, Casa Mujer, Cladem, Codhes, Coordinación Nacional de Desplazados (sección mujeres), Corporación Sisma Mujer, entre otras.

índole jurídica, presupuestal¹⁸ y administrativa¹⁹, invocadas por Acción Social en el informe remitido para no dar cumplimiento a la orden de creación de dichos programas.

Así mismo, la Corte considera improcedente la alusión a los programas existentes en la estructura de las entidades que hacen parte del SNAIPD, dado que esta oferta institucional no responde de manera efectiva a la prevención y atención de los riesgos de género del conflicto armado y del desplazamiento. En consecuencia, la Corte define un nuevo cronograma y, ordena al Director de Acción Social dar cumplimiento estricto a las resoluciones impartidas en el Auto 092 de 2008 referentes a la creación de programas nuevos –trece–; adoptar total e integralmente los lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las Mujeres Colombianas.

Otros autos posteriores, se refieren de igual forma, al tema del enfoque diferencial de género sobre las mujeres víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado, como son:

- Enfoque diferencial: Auto 004 (sobre indígenas), Auto 005 (respecto de los afrodescendientes) y Auto 006 (sobre discapacitados)
- Obligaciones territoriales: Auto 007 de 2009
- Seguimiento al *estado de cosas inconstitucional*: Auto 008 de 2009
- Justicia frente a delitos de Violencia Sexual: Auto 036 de 2009
- El Auto 007 de 2009 establece la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales

18 Las razones presupuestales reseñadas en el Auto 237 de 2008 se refieren a las dificultades alegadas por Acción Social para la asignación de partidas adicionales que garanticen los gastos de inversión y la respuesta efectiva al procedimiento establecido, en el plazo señalado por la Corte, para la implementación de los programas.

19 Las razones administrativas, invocadas por Acción Social, están relacionadas con el reducido tiempo que consideran no ha sido suficiente para consolidar un proceso de coordinación interinstitucional y generar la participación activa de las organizaciones de mujeres.

- El Auto 008 de 2009 establece la persistencia del estado de cosas inconstitucionales
- Auto 266 de 2009, el cual fue una rendición de cuentas de Acción Social ante la Corte Constitucional sobre el presente auto, profundiza respecto a la protección de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado. De igual forma, cuestiona la posición que han tomado varias instituciones, tanto públicas como privadas, en lo relativo al incumplimiento e inobservancia de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos de cumplimiento.

Análisis del Auto 266 de 2009

El día 10 de julio de 2009, la Corte se pronunció mediante el Auto 266 de 2009 y citó al coordinador de Acción Social a rendir cuentas en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, donde el Director de Acción Social y funcionarios de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD debían presentar un informe de los avances en materia de atención a la población desplazada, conducente a la superación del *estado de cosas inconstitucional* declarado por la Corte en la sentencia T-025 de 2004.

Con el fin de involucrar a todas las instituciones estatales, la Corte Constitucional citó al Ministerio Público, Contraloría General de la Nación, Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y a un representante de algunas organizaciones como: Corporación Casa de la Mujer, Corporación Sisma Mujer, Comisión Intereclesial Justicia y Paz, AFRODES, Plan Internacional, Consejo Noruego para Refugiados, Pastoral Social de la Iglesia Católica, ONIC, AICO, y Programa PAIIS de la Universidad de los Andes, y finalmente a un delegado de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, de las Mesas Departamentales de Población Desplazada, que de manera periódica enviaron informes de evaluación a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del *estado de*

cosas Inconstitucional, así como del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En relación con el enfoque diferencial, la Corte Constitucional dijo que “en esta audiencia, Acción Social debe informar sobre los avances en la atención diferencial y la protección de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado de mujeres según el Auto-092 de 2008 y 237 de 2008”²⁰. Sobre este asunto Acción Social afirmó: “La entidad (Acción Social) está colaborando con la Fiscalía y los jueces para judicializar la situación de las mujeres identificadas en al Auto 092 de 2009. Comenta que en el año 2008 se tramitaron 6.832 ayudas humanitarias de emergencia para mujeres en condición de desplazamiento y sus hogares, y se han atendido *las 600 mujeres que identifica el auto 092 de 2008*”.²¹

Es importante resaltar que, en esta audiencia, las instituciones públicas y privadas, realizaron una serie de cuestionamientos desde el punto de vista de cada una de las entidades, y recomendaciones a Acción Social, debido a la mala atención que se le presta a la población desplazada y su impacto. La Procuraduría General de la Nación, que presentó un informe y en relación con la atención a población desplazada con enfoque diferencial dijo que:

[...] la Procuraduría ha constatado en visitas que las autoridades del SNAIPD continúan desconociendo el impacto desproporcional del desplazamiento en los diferentes grupos poblaciones. Estima que es indispensable que el Estado, en su conjunto, diseñe estrategias particulares para cada uno de los grupos particulares. Además, considera que la necesidad de una atención con enfoque diferencial es válida igualmente en materia de atención humanitaria.²²

20 Corte Constitucional de Colombia. Auto 266 de 2009. MP: Luis Ernesto Vargas Silva

21 Corte Constitucional de Colombia. Auto 266 de 2009. MP: Luis Ernesto Vargas Silva

22 Corte Constitucional de Colombia. Auto 266 de 2009. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

De igual forma, las instituciones no gubernamentales y corporaciones de mujeres, hicieron énfasis en los pocos avances que se han alcanzado en relación con las mujeres víctimas del conflicto; en el incumplimiento de los Autos 092 y 237 y demás órdenes rendidas por la Corte Constitucionales. Comentan Sisma Mujer y la Casa de la Mujer que “son pocos los recursos destinados a este grupo y que no existe un verdadero enfoque diferencial en esta materia, siendo reducido el avance en los 13 programas ordenados en el Auto 092”.²³

La comisión de la Corte Constitucional concluyó en su intervención que los retos que se presentan en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional declarado es demasiado complejo, y aunque reconoce los avances en materia de protección de derechos de la población desplazada como el aumento del presupuesto, la evolución en el goce efectivo de algunos derechos, como sucede con el derecho a la salud y la educación, afirma que no es oportuno, todavía, declarar superado el estado de cosas inconstitucional, ya que considera que la Corte ha ordenado un avance más decisivo en el cumplimiento de sus órdenes.

De esta manera la Comisión de Seguimiento no encontró niveles significativos de goce efectivo de los derechos, ni soluciones concretas frente a los problemas de vivienda, generación de ingresos y tierras. Tampoco se hallaron resultados significativos en materia de prevención y protección, ni en las políticas de atención a los grupos de personas desplazadas, con derechos especialmente protegidos por razones de edad, género, pertenencia étnica y/o discapacidad.

La Corte Constitucional consideró que Acción Social sigue en su labor de coordinador como facilitadora de reuniones y entrega de informes. Estimó que el hecho de que otra entidad sea la responsable directa de impulsar un tema, no la releva de permanecer informada sobre el avance de cada proceso y de adoptar medidas correctivas cuando haya estancamientos o retrasos. No se informó sobre acciones concretas que garanticen esa labor de gran coordinador, más allá de la creación de grupos de trabajo o reuniones. Observó que un coordinador debe saber en qué,

23 Corte Constitucional de Colombia, Auto 266 de 2009. MP Luis Ernesto Vargas Silva.

cómo, y por qué no se está avanzando, y cuáles medidas adicionales se requieren para una respuesta armónica y dirigida al goce efectivo de derechos.

En conclusión, la Corte Constitucional ordenó

[...] al Director de Acción Social que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado ordenados en el Auto 092 de 2008, para asegurar la respuesta diferencial del Estado colombiano al impacto desproporcionado que padecen las mujeres en condición de desplazamiento y que adopte las medidas necesarias para garantizar que las dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas.²⁴

Conclusiones

1. Reconocer que el Auto 092 de 2008, se constituyó en un precedente histórico en la protección a los derechos fundamentales de las mujeres colombianas, en especial las víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado, reconociéndolas como sujetos de derecho y vistas con enfoque diferencial de género, identificándolas con status de derechos de protección constitucional.
2. La situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia, constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucionales, declarado en la sentencia T-025 de 2004, otorgándoles una protección especial constitucional reforzada, por encontrarse sus derechos en situación de vulneración continua y sistemática a lo largo de todo el territorio nacional

24 Corte Constitucional de Colombia. Auto 266 de 2009. MP: Luís Ernesto Vargas Silva.

3. La respuesta estatal frente a la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores, desplazadas por el conflicto armado en Colombia, ha sido precaria e insuficiente para garantizar sus derechos constitucionales. Igualmente, los elementos existentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado presentan vacíos críticos que afectan y colocan en una situación de total desamparo a las mujeres desplazadas por parte del Estado colombiano, quien es el obligado de protegerlas.
4. Entre los diversos derechos vulnerados por razones de género en el marco del conflicto armado colombiano, identificados en la providencia estudiada, se tienen, entre otros:
 - La violencia sexual a la que es sometida la mujer por parte de los diversos actores del conflicto.
 - La explotación o abuso sexual en el marco del conflicto armado, que configura una situación fáctica alarmante por ser abiertamente lesiva de los derechos humanos en su integridad y de los postulados más básicos del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto.
 - El desplazamiento a las ciudades con hijos menores, que en su mayoría entran a formar parte de nuevos grupos delincuenciales.

Bibliografía

- Acción Social. (2008). "Documento de avance a lo ordenado por la Corte Constitucional en Auto 092 de 2008. Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento". Bogotá.
- ACNUR. (2008). *Balance de la política pública para la atención integral de desplazamiento forzado en Colombia*. Enero 2004 – abril 2007. Bogotá.
- Aguilar L. (1996). "Estudio introductorio". En Aguilar L. (Compilador). *El estudio de las políticas públicas*. Tomo 2. México: Porrúa.
- CODHES. "Boletín de prensa de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento". Disponible en: www.codhes.org/info/Boletin/BOLETIN-69DEFINITIVO.pdf.
- Coordinación Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento, Casa de la Mujer. (2007). "Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado". Documento enviado a la Corte Constitucional de Colombia el día 8 de septiembre de 2008 en atención a lo ordenado en Auto 092/08. Bogotá.
- Corporación Sisma Mujer. Seminario virtual. *Revista*. Caja de Herramientas. Junio de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-721 de 2003. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2003. Magistrado: Ponente Jaime Araújo.
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 092 de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 237 de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 004 de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 005 de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 006 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 007 de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 008 de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 036 de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 266 de 2009. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Defensoría del Pueblo. (2008). *Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres Víctimas del Desplazamiento Forzado con Énfasis en Violencias Intrafamiliar y Sexual*. Bogotá.

Incháustegui, T. (2007). *La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones*. Disponible en: www.publicaciones.cucsh.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 250 de 2005.

Profamilia y Fundación Ford. (2007). *Aproximación a la Salud Sexual y Reproductiva de las Mujeres Desplazadas de Colombia*. Bogotá.